

# *La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador*

*The experience of the Municipal Spatial  
Planning in Ecuador*

## Resumen

*Autores:*  
**Manuel Benabent Fernández  
de Córdoba\***

manuel.benabent@  
gmail.com

**Lorena Vivanco Cruz\*\***

lorena.vivanco@  
ucuenca.edu.ec

\* Grupo de Investigación  
Estructuras y Sistemas  
Territoriales  
Universidad de Sevilla

España

\*\* Grupo de Investigación  
Ciudad y Territorio  
Universidad de Cuenca

Ecuador

Recibido: 30 Ene 2018

Aceptado: 25 Jul 2018

A partir del 2010, el ordenamiento jurídico de Ecuador obligó a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales a desarrollar dos procesos de planificación, uno en el 2011 de formulación y otro en el 2015 de actualización respectivamente, de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT). Este proceso de planificación ha sido poco provechoso, por la calidad de sus contenidos y por la indefinición de la legislación respecto del procedimiento de articulación de los distintos planes entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo a este planteamiento, es necesario reflexionar la experiencia planificadora hasta el momento, analizando las diferentes fases de los PDOT: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión; y la incidencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y otras leyes en los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico, con el objeto de extraer aportaciones para futuros procesos de planificación.

**Palabras clave:** Coordinación multinivel, desarrollo, ordenamiento territorial, planes, urbanismo.

### Abstract:

Since 2010, Ecuador's legal system has obliged provincial, cantonal and parochial decentralized autonomous governments to develop two planning processes, one in 2011 of formulation and the other in 2015 of respective updating of development plans and territorial planning (PDOT). This planning process has been of little benefit, due to the quality of its contents and the vagueness of the legislation regarding the procedure for articulating the different plans with each other and with the National Development Plan. According to this approach, it is necessary to reflect on the planning experience so far, analyzing the different phases of the PDOT: diagnosis, proposal and management model; and the impact of the Organic Law of Territorial Ordinance, Use and Management of Land and other laws in the different instruments of territorial ordering and urban planning, in order to extract inputs for future planning processes.

**Keywords:** Multilevel coordination, land development, land use planning, urban land use planning.

## 1. Introducción

De acuerdo con lo regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) han desarrollado hasta la fecha dos procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial (2011 y 2015). En muy poco tiempo los GAD han aprobado, por dos veces, sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Esto ha supuesto que se han diagnosticado los problemas, oportunidades y necesidades de los respectivos territorios, se han programado las inversiones de forma justificada y acorde a los diagnósticos realizados y se han adoptado medidas de ordenamiento del territorio. En suma, se ha establecido en un tiempo record un mecanismo procedimental que ha disciplinado el actuar de los GAD introduciendo la planificación en la gestión pública, y un método racional y transparente de seguimiento y evaluación.

No obstante, debe señalarse que la técnica planificadora no ha sido en términos generales satisfactoria. Solamente algunos PDOT han destacado por la calidad de sus contenidos y, por otra parte, la indefinición de la legislación respecto al procedimiento de articulación no ha posibilitado una adecuada vinculación de los distintos planes entre sí. La entrada en vigor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), 2016, supone un cambio de contenidos en la planificación, que involucra específicamente a los cantones y distritos metropolitanos, los cuales deberán adaptar los PDOT a las nuevas determinaciones que se establecen en ella; sin embargo, se hace necesario reflexionar sobre lo realizado hasta el momento con el fin de extraer aportaciones para futuros procesos de planificación.

El objeto de este artículo, es efectuar una exposición crítica de la experiencia planificadora a partir del análisis de los PDOT cantonales (PDOT-C) y la incidencia que tendrá la LOOTUGS en los futuros planes, en el marco de las nuevas determinaciones, contenidos y vínculos entre la planificación y la gestión urbanística, así como algunas consideraciones acerca del mecanismo de articulación de los PDOT entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo, establecido por la Constitución y el COPFP.

## 2. La organización político-administrativa y el ordenamiento territorial

De acuerdo con la Constitución de 2008, el Estado ecuatoriano se organiza en regiones (aún no conformadas), 24 provincias, 221 cantones y 823<sup>1</sup> parroquias rurales. Adicionalmente, pueden constituirse en regímenes especiales de gobierno los distritos metropolitanos, que se conforman por la agrupación de cantones; la provincia de Galápagos, que se institucionaliza como un régimen especial de gobierno por sus características ambientales; y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, que son formas de gobierno y administración organizadas acordes a sus propias normas de convivencia, organización social y autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

En esta organización territorial del Estado el ordenamiento territorial es una competencia propia del Gobierno de la Nación, así como de los GAD (regiones, provincias, cantones, distritos metropolitanos y parroquias rurales). El ordenamiento territorial del Estado se efectúa a través de la Estrategia Territorial Nacional, instrumento inserto en el Plan Nacional de Desarrollo, en tanto que en los GAD se realiza a través de los PDOT.

El PDOT es, por tanto, un instrumento de competencia de los 1068 GAD, que tiene distinto alcance en cada nivel de gobierno, pues cada uno de ellos tiene competencias distintas a las que el Ordenamiento Territorial se puede vincular con sus determinaciones.

En efecto, cada uno de los niveles de gobierno tiene atribuidas determinadas materias y estas presentan una mayor o menor descentralización. Cada competencia comprende un conjunto de facultades<sup>2</sup> (rectoría, planificación, regulación, control y gestión) que son atribuidas a los distintos niveles de gobierno.

La referencia en la Constitución y en el COOTAD a competencias exclusivas de los GAD debe entenderse en el sentido de que algunas de las facultades les corresponden íntegramente a un determinado nivel

1 Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, 2018.

2 Según el artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas "la rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas [...] La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones [...] La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública [...] El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos [...]". Finalmente: "la gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos [...]". (Asamblea Nacional, 2010).

de gobierno. En relación con la competencia de Ordenamiento Territorial, la rectoría, regulación y control son competencia del Gobierno de la Nación, correspondiendo la planificación y gestión a los GAD.

El Ordenamiento Territorial se establece por referencia a una política pública que integra a diferentes sectores y que tiene por objeto su adecuada organización para el mejor uso, aprovechamiento y protección del territorio. Es, por tanto, una política pública compleja que se sirve instrumentalmente de las distintas materias para solucionar los problemas y aprovechar las oportunidades territoriales de acuerdo con los objetivos pretendidos por los GAD.

Los PDOT-C, de acuerdo con el artículo 44 del COPFP, han de definir, regular, controlar y sancionar el uso y ocupación del suelo. Este alcance del PDOT, se concreta más específicamente en el artículo 11 la LOOTUGS que establece que los mismos deberán:

- Clasificar todo el suelo cantonal o distrital en urbano y rural.
- Definir el uso y gestión de suelo.
- Identificar los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital.
- Fomentar la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural.
- Establecer garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

Formalmente, el contenido del PDOT-C debe instrumentarse, de acuerdo con el artículo 42 del COPFP, mediante el siguiente contenido:

- a) Un diagnóstico, en el que ha de determinarse, entre otros aspectos, el modelo territorial actual.
- b) Una propuesta, que debe considerar: 1. La visión de mediano plazo; 2. Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social; y 3. El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.
- c) Un modelo de gestión que determine, al menos: 1. Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan; 2. Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública. 3. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.

De acuerdo con estas determinaciones básicas se ha realizado el proceso de planificación en los GAD cantonales.

### 3. La experiencia planificadora cantonal

El proceso de planificación llevado a cabo por los GAD se ha realizado de acuerdo con las determinaciones establecidas en el COOTAD y en el COPFP.

La legislación vigente en el período en que se llevó a cabo la formulación de los planes, 2011 y 2015, establecía que todos los GAD debían contar con dos planes, Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial; no obstante, con buen criterio se optó por integrar ambos documentos en uno solo, el PDOT, y darle una tramitación conjunta a fin de evitar un alargamiento innecesario de los trámites planificadores. De esta manera, todos los GAD aprobaron los PDOT con los contenidos que para los mismos establecían los artículos 41 al 50 del COPFP.

El mandato inexcusable de realizar esta planificación chocaba con la falta de experiencia en una práctica planificadora que solamente contados cantones habían desarrollado en el pasado (Pauta, 2013; Cordero, 2016) y con la carencia de profesionales versados en esta materia. Debido a este motivo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) aprobó en 2011 varios documentos que, a modo de guías o manuales, venían a explicar los procedimientos y metodología a emplear en los procesos planificadores; así, surgieron la “Guía de la participación ciudadana en la planificación de los GAD”; los “Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada”; y la “Guía metodológica de la planificación institucional”.

El intento por acotar el contenido de lo que debería ser el PDOT-C, debido a la experiencia de los planes realizados en 2011 llevó a realizar nuevas guías en 2015, que quedaron en versiones provisionales, para orientar la actualización de los planes.

La “Guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (SENPLADES, 2015), fue tomada por buena parte de los cantones como instrumento metodológico para la redacción de los planes, los cuales, como se ha podido comprobar, se realizaron siguiendo en gran medida sus lineamientos; por este motivo resulta conveniente considerar su contenido para comprender en mayor medida el resultado de la planificación realizada.

La Guía de 2015 se divide en distintos bloques que coinciden esencialmente con los contenidos propios del plan: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. De acuerdo con estos tres apartados efectuamos algunas consideraciones tomando la Guía y la lectura de algunos planes cantonales como referentes.

### 3.1 Diagnóstico

En lo que se refiere al diagnóstico, la Guía resulta exhaustiva en cuanto a su propuesta metodológica, pues establece una especie de vademécum de todo lo que debe ser considerado en el plan sin reflexión alguna sobre la importancia relativa, alcance o el interés que puede tener algunos de los aspectos considerados para la planificación. La traslación a la planificación de un manual, que tiene un sentido totalizador, ha tenido como consecuencia que los planes proporcionen, en su mayoría, un enorme conjunto de datos y análisis sin reflexión sobre el propósito o el objeto de los mismos, con gran énfasis en lo cuantitativo y en lo descriptivo, y en muchos casos con una gran trivialidad en los resultados.

La Guía no establece un criterio metodológico rector que oriente el conjunto. De este modo, todo el listado de los componentes que deben ser diagnosticados tienen la misma consideración y se sitúan al mismo nivel de relevancia, de manera que se desconoce qué es lo esencial y qué es lo secundario, qué es lo que debe analizarse para comprender el territorio y qué es lo que ha de diagnosticarse para tomar decisiones.

La inadecuada metodología de realizar diagnóstico tras diagnóstico de cada uno de los componentes (biofísico, sociocultural, económico, político-institucional, etc.) con sus respectivos subcomponentes (relieve, geología, clima, demografía, etc.) que, a juicio de la Guía, han de ser consideración del plan, desvinculados unos de otros, y que al final se han de resumir en un diagnóstico integrado, no deja de ser un despropósito metodológico.

El diagnóstico, a nuestro juicio, no puede hacerse sobre cada uno de los componentes como han terminado haciendo los planes. El territorio es único y por ello deben diagnosticarse conjuntamente aquellas cuestiones que están internamente relacionadas de manera que no deben separarse en sus distintas partes, pues entonces el diagnóstico no se hace comprensible. Como bien señala Matus (en Huertas, 1993, p. 17): “El diagnóstico debe ser uno y único, válido para todos”.

Por otra parte, el diagnóstico debe ser siempre intencional. No se efectúa un diagnóstico desde presupuestos neutrales, sino dirigidos a una finalidad, y siempre a partir de unos objetivos. No se diagnostica para establecer los objetivos sino que se diagnostica desde los objetivos. Estos objetivos pueden incluso ser generales o poco precisos, pero es el marco desde el que se emprende siempre la planificación. Será el diagnóstico el que permitirá posteriormente concretarlos y, en su caso, enmendarlos. Por todo ello, el diagnóstico debe orientar a la acción pero ha de partir de unos propósitos. No es posible en planificación un diagnóstico aséptico, que desconoce el para qué: su finalidad.

Por otro lado, todo proceso de planificación parte también de una teoría sobre el territorio y sobre su funcionamiento, y el análisis y el diagnóstico se dirige siempre a comprender cuáles son los aspectos positivos, las potencialidades y los problemas que aquejan a un determinado ámbito territorial, teniendo

en cuenta siempre unos presupuestos de partida que da la experiencia y la teoría que, a partir de ella, se ha elaborado.

De todo lo anterior se deduce que es a partir de una concepción teórica sobre el territorio y de una intencionalidad manifiesta en los objetivos, que debe efectuarse el análisis, y por ello la aproximación por partes (o por sectores) no interrelacionadas que no atienden a objetivos y a presupuestos de funcionalidad territorial, oscurecen, más que contribuyen, a la comprensión de la realidad territorial. Por todo esto, nos parece desacertado el planteamiento metodológico que construye desde las partes, independientes entre sí, estableciendo para cada una de ellas potencialidades o problemas.

Como sostiene Matus (en Huertas, 1993, p. 22):

La realidad genera problemas, amenazas y oportunidades. El político trabaja con problemas y la población sufre problemas. Es un concepto muy práctico que aterriza la planificación y reclama la realidad misma. En cambio, el concepto de sector es una imposición analítica, es muy genérico, poco práctico y más propio del análisis macroeconómico. Los problemas reales cruzan los sectores y tienen actores que se benefician o perjudican con ello. En torno de problemas es posible la participación ciudadana, en torno de sectores es imposible. Los actores del juego social lidian con problemas, no con sectores.

Esta aproximación por componentes, o por sectores, en términos de Matus es, por otro lado, una aproximación tediosa en la que el lector del plan se pierde en una maraña informativa sin entender muy bien hacia donde se le está conduciendo y que además no deja ver el conjunto. La suma de las partes en planificación no da lugar al todo; los diagnósticos parciales no permiten construir el diagnóstico integral.

La consecuencia del seguimiento a ciegas de la Guía ha conducido a la realización en muchos planes de unos diagnósticos densos e impenetrables, sin reflexión sobre el propósito o el objeto de estos datos, que no han puesto el énfasis en lo esencial, siempre oculto entre el follaje amazónico de tablas y gráficos.

Quizás por la magnitud de la Guía, reflejada en los extensos documentos de los planes, ésta considera conveniente proponer una jerarquización de problemas mediante una matriz de Vester o una matriz de valoración de problemas. A nuestro juicio, también podría haber considerado cualquier otra construcción ingeniosa para tratar de aclarar el panorama, aunque a nosotros nos parece absolutamente innecesario. Los problemas con los que se enfrenta la planificación tienen múltiples implicaciones y establecer propuestas de ponderaciones y criterios para jerarquizarlos nos parece absolutamente innecesario y contraproducente ¿Problemas prioritarios para quiénes, para qué grupos sociales, para qué sectores de población? ¿Es que la elaboración de una matriz de problemas, ponderados con la aplicación subjetiva de unos coeficientes, nos va a dar la solución?

Por todo ello no podemos por menos que coincidir con las palabras de Alexander (1993, p.75) cuando nos plantea el propósito y el método de la planificación:

La planificación comienza, como el proceso de decisión, ante un sentido de insatisfacción con la situación existente. Si no existieran problemas no sería necesaria la acción. La diagnosis de los problemas depende de la imagen del estado deseado, que actúa como punto de referencia.

O con lo que nos dice Chadwick (1971, p. 124) acerca de la relación entre objetivo y problema: “Un problema es un objetivo más el impedimento a dicho objetivo”.

Como señalan Rittel y Webber (1973, p. 160) los problemas a los que se enfrentan los planificadores -problemas sociales-, no se pueden solucionar con la misma clase de mecanismos con los que los científicos o los ingenieros solucionan los suyos, pues los estilos cognoscitivos y operativos -que imitan el estilo cognoscitivo de la ciencia y el estilo operativo de la ingeniería- no han surtido efecto en un amplio espectro de problemas sociales.

Por ello nos dicen que estos problemas son para la planificación problemas perversos (*wicked problems*):

A diferencia de los problemas de las ciencias naturales, que son definibles y separables y susceptibles de solución, los problemas de planificación gubernamental -especialmente los que tienen que ver con la planificación social o de políticas- son mal definidos y su “re-solución” descansa en juicios políticos poco claros. Los problemas sociales nunca se solucionan. En el mejor de los casos se resuelven una y otra vez (Rittel y Webber, 1973, p. 160).

Por esto, como hemos señalado ya en otro lugar:

No se obtiene prácticamente nunca la solución definitiva, verdadera o falsa, sino una solución, buena, óptima o mala [...] en el marco de los criterios y el sistema de valores que preside el proceso decisional (Benabent, 2014, p. 124).

Para nosotros, los objetivos y el diagnóstico conducen a la determinación de las propuestas sin necesidad de jerarquizar problemas. Si se parte de un diagnóstico intencional y de unos objetivos no es necesario jerarquizar problemas, lo que hay que tener claros son los objetivos y lo que se deben jerarquizar son las actuaciones, estableciendo las prioridades de acción futuras.

Por otra parte, si se sigue la lógica de jerarquizar los problemas, ello nos lleva a establecer que debe seguirse la misma lógica para establecer el orden de prioridades en la resolución de tales problemas; sin embargo, en planificación la secuencia de la actuación pública no depende de la magnitud del problema o de las prioridades, sino de los medios y recursos financieros, técnicos, humanos y normativos con los que se cuentan o pueden estar disponibles en un determinado momento; de la necesidad de implicación de diferentes instituciones y niveles administrativos, que tienen normalmente objetivos y prioridades diferentes; y porque la resolución de un problema depende a veces de la resolución de otro problema, incluso de orden menor o secundario, ya que en la mayoría de los casos los problemas están concatenados.

En suma, el método de planificación no es inocuo, depende de los problemas que enfrenta una situación de decisión y, por esta causa, se precisa adaptar las metodologías de planificación y poner el énfasis en este o aquel aspecto de acuerdo con las circunstancias concretas de cada caso.

El énfasis del plan ha de ponerse siempre en los objetivos que se pretenden resolver y considerar lo limitado que resulta siempre la acción planificadora, por lo que debe circunscribirse a la búsqueda de soluciones estratégicas que sirvan de motor para la resolución de los problemas, considerados de acuerdo con los objetivos pretendidos y no de la relación de problemas que un diagnóstico “neutral” pueda “sacar” a la luz.

Por ello, el planteamiento secuencial que propone la Guía (SENPLADES, 2015, p. 43): primero efectúa el diagnóstico; segundo, del resultado del diagnóstico obtiene los problemas; y, tercero, jerarquizados los problemas consigue los objetivos, es, a nuestro juicio, erróneo por las razones señaladas.

### 3.2 Propuesta

Con todo, el problema de muchos de los PDOT-C realizados no estriba solamente en la metodología del diagnóstico realizado, sino en la conexión entre diagnóstico y propuestas.

Lo cierto es que los planes no ofrecen soluciones; es más, en muchos casos el plan concluye prácticamente con el diagnóstico y con una breve referencia a lo que debe ser el modelo de gestión. Parece así, que la propuesta debe deducirse del diagnóstico y por ello no es necesario hacerla explícita, cuestión que ya hará la ordenanza que apruebe la normativa del plan, pues curiosamente, en la inmensa mayoría de los planes no se ha incluido la normativa en el plan, sino que se deja para un momento posterior, con lo que en realidad lo que se aprueba es una especie de estudio que en nada compromete, pues solamente en contadas ocasiones los planes ofrecen pistas del sentido en que deben orientarse las propuestas.

En efecto, la deducción lógica de esta manera de proceder parece indicarnos que existe una relación directa entre el diagnóstico y la propuesta, que si se ha detectado un problema o una oportunidad hay una única solución posible, que la normativa del plan se encargará posteriormente de explicitar. Este proceder recuerda bastante el método de planificación, siguiendo las premisas de Geddes, a principios del siglo XX, del *survey-analysis-plan*, de que el análisis nos conduce a una única propuesta, que estará más perfilada cuanto mayor sea la profundidad del análisis y que, por tanto, no estima el paso necesario que va desde el conocimiento a la acción, pues en su planteamiento la propuesta dimana directamente de la investigación, subestimando la naturaleza condicional del conocimiento y la idea de que la reflexión está condicionada por objetivos y valores. Es por ello que la mayoría de los planes no justifican sus propuestas, no explican por qué se opta por una determinada opción, y qué se pretende con determinadas actuaciones.

Si tampoco se incluye la justificación de las propuestas se produce un salto en la lógica del plan, pues el diagnóstico lo que nos muestra es una determinada situación pero no cómo resolverla y los proyectos de inversión y las determinaciones normativas de la Ordenanza nos dirán lo que vamos a hacer, pero no por qué se ha tomado esa decisión y no otra.

Como se sabe, un problema puede ser resuelto con soluciones diferentes y el plan debe justificar su opción, porque además tiene efectos y consecuencias jurídicas. Las propuestas no pueden ser arbitrarias o no justificadas, deben ser razonadas y razonables porque tienen efectos sobre los derechos de los particulares y, sin embargo, los planes carecen en su mayoría de una justificación sobre las opciones tomadas, las cuales deben ser objeto de consideración del público.

En todo caso, lo que resulta más inexcusable es que el propio plan no integre su normativa y, por tanto, es razonable que nos preguntemos qué significa aprobar el plan.

En definitiva ¿qué es lo que se ha sometido a consideración de los ciudadanos y qué es lo que hay que articular con los restantes GAD y con el Gobierno Nacional, un diagnóstico, una visión, unos objetivos? ¿Cómo saber, entonces, si las propuestas del plan conculcan competencias de otras instancias político-administrativas? ¿Cómo pueden entonces articularse los planes entre sí?

### 3.3 El Modelo de Gestión

La postergación de la ordenanza que aprueba la normativa del plan a un momento posterior a su aprobación hace que tampoco sea conocido el modelo de gestión.

Por este motivo, porque el plan se aprueba sin saberse muy bien, cuál es su contenido, es lógico que tampoco se sepa cómo se va a gestionar y de ahí que en el documento del plan se ofrezcan normalmente unas breves indicaciones, por lo demás obvias y generales, de lo que debe ser el modelo de gestión. Eso sí, los planes suelen incluir una profusa relación de metas y de indicadores de seguimiento, en definitiva aspectos instrumentales, pero lo sustantivo no suele hacerse explícito.

Literalmente el artículo 42 del COPFP, antes de su modificación por la LOOTUGS, establecía que, para la elaboración del modelo de gestión, los GAD:

deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social (Asamblea Nacional, 2010).

En suma, cuestiones básicas que están vinculadas al propio contenido propositivo del plan, ya sea de sus normas reguladoras o de sus propuestas positivas de intervención, quedan pues a una ulterior consideración del GAD y excluidos del propio plan.

## 4. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y el futuro de la planificación en la escala cantonal y metropolitana.

Para los que pensamos que existe una clara distinción, tanto en su concepto como en su contenido, entre Ordenamiento Territorial y Urbanismo, resulta confusa la utilización del concepto Ordenamiento Territorial aplicable tanto a la escala cantonal como a la provincial y regional.

Aunque pudiera parecer una cuestión puramente terminológica, no lo es, pues los contenidos son bien diferentes. El plan urbanístico, cualquiera que sea su denominación, es el plan de escala municipal que clasifica y califica el suelo, y el plan de ordenamiento territorial es el plan que establece las grandes directrices de orden territorial, las infraestructuras de carácter supramunicipal y las protecciones de espacios de ámbito supramunicipal, bien sea por sus valores naturales o por motivos de riesgos naturales o antrópicos.

Luciano Parejo, uno de los juristas de habla hispana más reconocidos en materia de derecho urbanístico y territorial, hace una distinción entre Ordenación del Territorio y Urbanismo que resulta especialmente esclarecedora. Indica este autor que la Ordenación del Territorio y el Urbanismo tienen un mismo objeto, la organización racional del espacio, aunque están al servicio de políticas de gobierno del territorio diferenciadas:

La distinción entre ordenación del territorio y urbanismo no parece que pueda obedecer a una diferenciación de materias o de funciones. Con ambas expresiones se está aludiendo inequívocamente a un mismo objeto: la racionalización, la ordenación del aprovechamiento y la utilización del territorio. La distinción ha de referirse, pues, no tanto a un distinto objeto, cuanto a la forma (la perspectiva y la finalidad) con la que éste [el territorio] es abordado", (Parejo, 1998, p. 306).

Para el autor,

la ordenación del territorio hace referencia a magnitudes supralocales, preferentemente regionales, y decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales y más determinantes sobre el territorio. El urbanismo por el contrario, debe entonces hacer relación a la magnitud local, la de la convivencia inmediata, consecuentemente, a decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos del suelo (Parejo, 1998, p. 306).

Y más específicamente con respecto al urbanismo señala que éste hace referencia a:

la actividad de ordenación de la utilización del suelo y, por tanto, también de la gestión, ejecución y control de todos los procesos de transformación, aprovechamiento y uso de dicho recurso, (Parejo, 1998, p. 384).

Este planteamiento de Parejo pudiera parecer que no es trasladable a Ecuador, donde la Constitución no cita expresamente el término urbanismo, pero la misma hace una referencia implícita al urbanismo cuando establece que:

El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes, (Constitución 2008, Artículo 415).

En base a este mandato se sustenta el concepto urbanismo, que posteriormente la LOOTUGS ha asignado a los GAD cantonales y a los distritos metropolitanos, dándole además un alcance y un contenido específico a través del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) y de los planes complementarios.

Dicho esto, sí que se puede establecer la especificidad clara entre un PDOT cantonal y los PDOT de los restantes GAD provinciales y regionales.

La diferencia esencial es que el PDOT-C incorpora el Urbanismo a través del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). Otra cuestión, es que la LOOTUGS lo haga estableciendo un instrumento que se integra dentro de otro (Artículo 27), situación que resulta inusual y que probablemente tiene como propósito mantener la denominación PDOT al plan de escala cantonal, pero en definitiva, una lectura atenta del contenido del PDOT cantonal demuestra que estamos ante un auténtico plan de urbanismo más que de ordenamiento territorial en el sentido que más arriba hemos señalado; esto es, el PDOT-C no tiene nada que ver en cuanto a su alcance con el PDOT provincial y regional pues efectúa la ordenación directa del uso del suelo y su gestión a través del PUGS y los planes complementarios.

En efecto, el numeral 3 del artículo 11 de la LOOTUGS<sup>3</sup> nos indica claramente este contenido. Lo esencial es que los PDOT cantonales y metropolitanos clasifican todo el suelo en urbano y rural, y definen el uso y gestión del suelo. Podemos decir, por tanto, que el PDOT-C es un instrumento conceptualmente distinto al PDOT provincial y regional, aunque adopte la misma denominación.

De acuerdo con la LOOTUGS el PUGS tiene un componente estructurante y otro urbanístico, y el

3 *Artículo 11, Numeral 3:* Los GAD municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.

componente estructurante es, en su mayor parte, lo que venía siendo el contenido de los PDOT-C anteriores a la aprobación de la LOOTUGS; es decir, el PUGS toma para sí, en la escala cantonal, el contenido de ordenamiento territorial del PDOT, al que ha terminado fagocitando.

De este modo, si atendemos al artículo 28 del texto aprobado por la Asamblea y posteriormente vetado por el Presidente de la República de Ecuador, no porque se opusiera al mismo, sino para hacerlo más genérico y desarrollar su contenido en una posterior Norma Técnica, nos demuestra lo que estamos señalando. El mencionado artículo establecía que el componente estructurante contendría, entre otras, las siguientes determinaciones:

1. La estructura urbano-rural del territorio, mediante la definición del sistema de asentamientos humanos y de centralidades urbanas y rurales, y su articulación con los respectivos sistemas regionales.
2. La clasificación y subclasificación de todo el suelo municipal o metropolitano.
3. La identificación y localización de infraestructuras de transporte, comunicaciones, agua segura, saneamiento adecuado, gestión integral de residuos, energía, y de equipamientos de escala cantonal y supracantonal, sobre la base de una adecuada relación funcional entre zonas urbanas y rurales.
4. La distribución espacial general de las actividades residenciales, productivas, extractivas y de servicios.
5. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos, de los conjuntos urbanos históricos y culturales, y de las áreas expuestas a amenazas y riesgos, conforme con lo establecido en la legislación sectorial aplicable.
6. La determinación de la superficie mínima de los predios productivos en el suelo rural, de acuerdo con las determinaciones que establezca el ente rector de la política agropecuaria para salvaguardar la soberanía alimentaria.
7. La identificación de áreas en las cuales estarán prohibidos los asentamientos humanos.
8. La normativa urbanística y las directrices y parámetros generales para la formulación de planes parciales y para la aplicación de instrumentos de gestión del suelo conforme con lo establecido en esta Ley.
9. En caso de que el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano esté acreditado como autoridad ambiental, además de lo descrito anteriormente, deberá incorporar la normativa para aprobación de viabilidades técnicas y licencias ambientales de proyectos de inversión, de conformidad con la normativa nacional.

Como vemos, los apartados uno, tres, cuatro, cinco y siete del artículo 28, ya lo venían desarrollando los PDOT cantonales anteriores a la LOOTUGS. Por lo que respecta al apartado dos, no es más que lo que en la

modificación del COOTAD del año 2014 denominaba, en su artículo 299 categorías de uso y gestión de suelo y que ahora desaparecen y se subsumen en la clasificación y subclasificación del suelo. En cuanto al apartado seis los PDOT no abordaban este aspecto aunque bien pudieran haberlo hecho, pues nada impedía en la legislación tal posibilidad a efectos de determinar, por ejemplo, la superficie mínima de los predios necesaria para permitir la construcción de viviendas en el medio rural. Respecto al apartado siete, los PDOT establecían ya las zonas prohibidas por motivos culturales, ambientales o por riesgos naturales o antrópicos, por lo que indirectamente establecían la prohibición de asentamientos. El apartado ocho, es una determinación propia del alcance urbanístico que adquiere, ahora el PDOT-C. Finalmente el apartado nueve no es precisamente un contenido de planificación propio del PDOT y/o del PUGS, sino un procedimiento de gestión y no tenía mucho sentido que se encontrase dentro de este artículo en el texto salido de la Asamblea Nacional.

En suma, el componente estructurante del PUGS asume lo que antes realizaba el PDOT-C, y la inclusión del contenido, o componente más estrictamente urbanístico, hace que el PDOT adquiera una mayor complejidad, pues ahora debe clasificar y subclasificar el suelo, establecer usos y edificabilidades, delimitar los polígonos de intervención territorial, identificar suelo para vivienda social<sup>4</sup>, para equipamientos e infraestructuras, entre otros.

Adicionalmente, debe señalarse también que la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en el artículo 6, establece que los GAD municipales y metropolitanos pueden declarar, bajo determinadas condiciones, zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias.

En suma, la complejidad que adquiere el PDOT-C hará que probablemente el mismo se vea sometido, una vez aprobado, a frecuentes modificaciones para resolver los múltiples imponderables que surgen cuando se planifica de forma detallada y como es común en la experiencia de la planificación urbanística; por otra parte, su ejecución requiere de una programación que ha de determinar cuándo se ponen en carga determinados suelos, en qué periodo se han de desarrollar las actuaciones en suelos urbanos, etc. Esta cuestión, hace que los planes cantonales, que ahora se volcarán de lleno en la ordenación urbanística, serán mucho más complejos y complicados de elaborar y ejecutar.

No cabe duda tampoco, que la normativa deba formar parte del contenido del plan y no elaborarse posteriormente. Si antes indicábamos la necesidad de que la ordenanza formase materialmente parte del propio plan como una cuestión absolutamente

sustantiva, en los nuevos PDOT-C será mucho más necesario. La complejidad de los planes urbanísticos, la necesidad de que los propietarios y otros interesados conozcan los derechos que les asisten y deberes que les afectan, son razones concluyentes para que este requisito sea indispensable. Instrumentalmente también, pues no se concibe que el equipo que elabora el plan, concluya su trabajo sin culminarlo y deje al equipo de gobierno municipal, sobre todo en cantones con escasos medios técnicos, la tarea de interpretar y elaborar posteriormente una ordenanza con la normativa del plan que, la experiencia lo indica, supone un proceso de retroalimentación con los documentos técnicos (mapas, planos y textos) y que numerosas veces, en su proceso de redacción obliga a desandar lo andado, a corregir y modificar determinados aspectos que la norma obliga a precisar para hacer concordante los distintos documentos.

La reflexión realizada nos conduce a otra cuestión que debemos plantear y consiste en determinar si es posible en un mismo instrumento, el PDOT-C, unar el largo plazo de la planificación urbanística con el corto-medio plazo de los planes de desarrollo. Si recordamos que el PDOT tiene un doble componente, de desarrollo y de ordenación, no parece muy adecuado que ambos componentes puedan compatibilizarse ahora en un mismo instrumento. No parece conveniente cargar a un instrumento que adquiere la complejidad de un plan urbanístico con contenidos de desarrollo (social, económico, de reducción de brechas, de cambio o reforzamiento de la matriz productiva, entre otros).

En el modelo de organización político-administrativa del Estado ecuatoriano, el Plan de Desarrollo, o más bien el componente de desarrollo del PDOT, es el instrumento que enlaza la programación económica del cantón, provincia o región con la programación económica del Estado y es en base al mismo que se efectúa la programación operativa anual. Estamos pues, ante un instrumento que en cada legislatura debe revisarse para que el nuevo equipo de gobierno del GAD lo adecúe a su programa político. Esto parece lógico, pero entendemos que el urbanismo establece propuestas de ordenación física cuyo cumplimiento requiere de periodos largos de ejecución (la LOOTUGS establece una vigencia de 12 años al PUGS), y no parece que estos planes deban someterse a las tensiones que suponen los procesos de revisión cada cuatro años.

Dos cuestiones abonan este planteamiento; por una parte porque la complejidad de la ordenación física de detalle que supone el urbanismo implica periodos largos de elaboración, que bien pueden llevar toda una legislatura, como muestra la experiencia de los planes urbanísticos de ciudades intermedias y grandes ciudades y, por otra, lo más importante, porque, no resulta fácil una vez aprobado el plan modificar sus determinaciones. Los planes urbanísticos generan derechos adquiridos y cualquier alteración de los usos, de las clasificaciones y subclasificaciones dan lugar, a largos procesos contenciosos que suelen culminar muchas veces en sentencias indemnizatorias en favor de los propietarios de suelo o los promotores inmobiliarios.

4 La expropiación de predios para vivienda de interés social, corresponde a los gobiernos municipales o metropolitanos cuyo emplazamiento de acuerdo al COOTAD (Artículo 594), se establece en los límites urbanos o de las áreas de expansión. Consecuentemente, no es posible la construcción de viviendas de interés social fuera de esta clasificación de suelo.



Por estos motivos, aunque tiene que haber una clara relación entre desarrollo y ordenación, no parece que sea operativo que se incluyan estos dos aspectos en un mismo instrumento. Ambas planificaciones actúan sobre un mismo territorio, pero responden a plazos de ejecución y objetivos distintos; de entrada, los planes de desarrollo atienden al corto y medio plazo y los planes territoriales al largo plazo.

Se deberán establecer los puentes de relación entre ambas planificaciones pero, a nuestro juicio, habrá de descargarse al PDOT-C del componente de desarrollo que hasta ahora comparten estos planes, de manera que el plan de desarrollo sea más fácilmente revisable. Ocurre con esto como con los planes estratégicos de ciudades. Nadie duda de su relación con el plan urbanístico y la necesaria coordinación entre ambos, pero no por ello están integrados en un mismo instrumento o puede uno sustituir al otro.

De esta manera se cumpliría el propósito de que en cada inicio de legislatura el nuevo gobierno municipal actualice rápidamente de acuerdo con sus objetivos políticos y programa de gobierno el plan de desarrollo, y más reposadamente, y si lo considera pertinente, el plan urbanístico.

## 5. La articulación de los PDOT entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo

El Gobierno Central y los GAD tienen competencias planificadoras en ordenamiento territorial. Los planes ordenan las materias que son exclusivas de su competencia, pero para que exista una debida articulación la planificación debe coordinarse entre todos los niveles político-administrativos. Es más, tanto el diagnóstico territorial como la determinación del modelo territorial no son posibles si no se considera el conjunto de todas las actuaciones públicas, sean o no propias, que afectan al ámbito de plan, pues solamente de esta manera se hace posible definir el modelo territorial deseado y el papel que han de jugar las competencias propias y ajenas para la consecución de ese modelo.

En un Estado en el que todos los niveles de gobierno cuentan con la competencia de Ordenamiento del Territorio, es necesario crear espacios de consenso institucional, vertical y horizontal, entre los distintos niveles político-administrativos y entre los gobiernos del mismo nivel. Como sostiene Romero (2005, p. 67), esto es importante puesto que

gran parte de los conflictos de competencias interpuestos [...] en relación con políticas territoriales, tienen precisamente su base en los intentos de hacer lecturas forzadas de los principios de coordinación y cooperación, con resultado final en muchos casos de menoscabo, extralimitación o desbordamiento competencial por alguna de las partes.

Por lo tanto, se debe contemplar, el sistema de planificación territorial como un eje estructurante de las políticas territoriales y sectoriales, ya que las acciones organizadas a través de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, pertenecen a todos los campos de las políticas.

En efecto, como coinciden Farinós (2010) y Massiris (2009), la gestión del ordenamiento del territorio no solamente depende de la eficiencia de una organización territorial, sino también de la articulación y coordinación existente entre los distintos niveles político-administrativos u organismos de las distintas entidades territoriales.

El carácter sistémico y multidimensional del Ordenamiento Territorial hace indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en dicho ordenamiento, lo cual, como indica Massiris (2012, pp. 21- 22), implica acciones concurrentes y armónicas entre éstas y entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial. La eficiencia y eficacia de la coordinación es una cuestión crucial, pues si los mecanismos no funcionan se corre el riesgo de fracasar en los propósitos que se buscan y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado.

La Constitución prevé la necesidad de esta coordinación intergubernamental, estableciendo en su Título V, Capítulo Cuarto, dos determinaciones generales:

- que los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales se articulan con la planificación nacional; y,
- que los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se articulan entre sí.

De acuerdo con estas previsiones constitucionales el COPFP concreta en sus artículos 41, 42 y 44 la articulación de la planificación de la siguiente manera:

- a) Los PDOT regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes del nivel cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo (Artículo 41).
- b) Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno considerarán la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente (Artículo 42).
- c) El modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad de los planes del nivel regional y provincial se considerará como insumo para la asignación y regulación de uso y ocupación del suelo en los planes del nivel cantonal y/o distrital (Artículo 44).
- d) Las decisiones del Ordenamiento Territorial de los gobiernos municipales y metropolitanos respecto a la regulación, control y sanción del uso y ocupación del suelo racionalizarán las

intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados (Artículo 44).

- e) Las definiciones relativas al territorio parroquial formuladas por las juntas parroquiales se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales (Artículo 44).

Como puede observarse, la Constitución y la Ley analizada determinan la necesidad de articulación y lo que debe coordinarse, pero no el procedimiento, que queda indefinido. A lo sumo, lo que nos indica la LOOTUGS en su artículo 14, es que el proceso de formulación o actualización de los PDOT de los distintos niveles de gobierno se regulará por Norma Técnica.

Debe señalarse, que la LOOTUGS aprobada por la Asamblea Nacional, incluía en su artículo 14 el procedimiento de aprobación de los PDOT, pero en el ejercicio del derecho de veto presidencial fue eliminado, por considerarse también que el mismo no debía ser objeto de la Ley.

El texto omitido del artículo, nos permite presuponer cuál será el contenido que tendrá la Norma Técnica. El mismo establecía en sus aspectos esenciales lo siguiente:

1. La notificación del inicio del procedimiento de formulación o actualización del plan a los gobiernos autónomos descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan (es decir la parroquia al cantón y el cantón a la provincia).
2. La remisión del proyecto del plan de ordenamiento territorial a los GAD a cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo para la emisión de observaciones y a la instancia de participación ciudadana.
3. El análisis y contestación de las observaciones emitidas por la ciudadanía y otras entidades públicas.
4. El conocimiento y análisis del PDOT por parte del Consejo de Planificación del GAD y emisión de la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo.
5. La aprobación del plan por parte del GAD.

Este procedimiento para la coordinación interadministrativa presenta a nuestro juicio algunas deficiencias:

- a) No aparece el Gobierno Central como instancia que debiera ser consultada cuando es la entidad cuyos proyectos tienen mayor incidencia territorial y además es la garante de que los PDOT sean acordes al Plan Nacional de Desarrollo y a su Estrategia Territorial Nacional. Como hemos señalado, la propia Constitución establece que los PDOT se articulan con el Plan Nacional de Desarrollo y la propia LOOTUGS lo establece en el último párrafo de su artículo 11.
- b) Se excluye de la consulta, en el caso del PDOT-C a los cantones colindantes; en el caso del plan provincial a las provincias colindantes; y en el caso del plan parroquial a las parroquias colindantes.

Es una visión del plan como un instrumento que se desarrolla en una isla, sin considerar los posibles efectos que las determinaciones del plan pueden tener en el territorio contiguo.

Debe señalarse que el COPFP determina en su numeral 5 del literal a, que el diagnóstico del plan debe contener las relaciones del territorio con sus circunvecinos, cuestión lógica que obedece a la necesidad de una visión territorial amplia, que no se limita a la propia circunscripción para considerar los efectos que puedan tener las decisiones de los cantones vecinos en el propio territorio y viceversa.

- c) Respecto de la consideración de las posibles discrepancias, no se determina el mecanismo para desarrollar el procedimiento de articulación (¿informes preceptivos de las instancias consultadas, comisiones paritarias de coordinación?).
- d) No se determina en qué momento procedimental se agota el proceso de articulación.

En suma, en el texto de la Ley aprobado por la Asamblea se habilitaba un procedimiento de colaboración interadministrativa incompleto, que dejaba fuera aspectos esenciales para una adecuada articulación y coordinación entre las diferentes instancias político-administrativas.

Lo cierto es que el vacío legal aún existente en cuanto al procedimiento de articulación, que la LOOTUGS no ha venido a cubrir, ha hecho que hasta la fecha no se haya producido esa necesaria coordinación y vinculación entre instrumentos a que llama la Constitución. Incluso el ente rector de la planificación, en su documento metodológico destinado a orientar la elaboración de los PDOT (SENPLADES, 2011) tampoco consideró esta cuestión, de manera que los planes aprobados, y posteriormente actualizados, no han sido debidamente articulados entre las distintas instancias político administrativas.

Lo que sí se determina por la Constitución en su artículo 269 es que, en caso de discrepancia, el Consejo Nacional de Competencias<sup>5</sup> dirimirá en sede administrativa el conflicto planteado, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional, pero la Norma Suprema no precisa en qué momento tiene lugar su intervención ¿Se puede elevar la discrepancia antes de aprobarse el plan para que éste órgano suspenda el procedimiento hasta tanto dirima; se eleva la discrepancia una vez se apruebe el plan?

En el texto omitido por veto presidencial del artículo 14 se determinaba que el proyecto de plan (se entiende que este proyecto de plan sería algo así como un documento de plan aprobado provisionalmente por el GAD correspondiente) se habría de remitir a los

5 El Consejo Nacional de Competencias es una instancia administrativa creada en el COOTAD (Artículo 117) en cumplimiento de la previsión constitucional establecida en su Artículo 269. En el mismo están representados todos los niveles de gobierno y tiene como propósito dirimir los conflictos de competencias.

GAD afectados para que emitiesen las observaciones pertinentes. Esto hace suponer, que el GAD redactor del plan puede considerar tales observaciones a fin de realizar su valoración y, en su caso, incluirlas, en el plan, con lo que éste se aprobaría definitivamente por el GAD y solamente entonces, si las observaciones no hubiesen sido consideradas, entendemos que se podría plantear la discrepancia ante el Consejo Nacional de Competencias por los GAD afectados.

Hasta el momento, cuando ya se ha efectuado una primera actualización de los planes, no se ha dispuesto de la normativa apropiada para resolver este aspecto crucial de la articulación competencial, y lo que resulta llamativo es que no se ha producido ante el Consejo Nacional de Competencias, la interposición de conflictos de competencias por los contenidos de los PDOT aprobados.

Ciertamente, al no estar establecido el procedimiento, los GAD han aprobado sus planes, sin dar cuenta en la mayoría de los casos a las restantes instancias político-administrativas, las cuales los “desconocen” en términos procedimentales, produciéndose así el incumplimiento de los preceptos constitucionales.

## 6. Conclusión

La primera generación de planes (2011), llevado a cabo por los GAD se realizó con las determinaciones establecidas en la Constitución, el COOTAD y el COPFP que define dos planes: el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial, cada uno con sus propios contenidos, los mismos que se fusionaron por sugerencia metodológica de la SENPLADES. Por su parte, la LOOTUGS (2016) ratifica la integración de estos dos planes e incorpora un nuevo instrumento, el PUGS, sobre los que tendrá que tenerse presente que la planificación de la ordenación territorial y urbanística es de largo plazo mientras que la planificación del desarrollo tiene objetivos de corto y mediano plazo.

En el proceso de actualización de los PDOT, la SENPLADES en el 2015, emitió un instrumento metodológico que detallaba los contenidos del plan; al respecto los resultados de la investigación revelan que se diagnosticó para establecer los objetivos y no se diagnosticó desde los objetivos. El diagnóstico que propone la Guía se construye desde las partes independientes entre sí, desde lo sectorial. Lo adecuado será que se construya desde un análisis integral de la realidad territorial.

La mayoría de los PDOT muestran una desconexión entre el diagnóstico y la propuesta que, además, debiera tener

implícita la normativa del plan. Lo que se sancionó en muchos casos fue la ordenanza de aprobación del plan, pero no el componente normativo que involucra las determinantes de uso y ocupación de suelo de los planes cantonales, y, por tanto, es razonable que los GAD sepan que la normativa debe formar parte del contenido del plan y no elaborarse posteriormente.

En lo que respecta a la elaboración de los planes, hay que señalar que el procedimiento de aprobación que hasta el momento se ha venido realizando y los plazos de elaboración considerados no parece que puedan mantenerse con el nuevo contenido previsto por la LOOTUGS; en primer lugar, porque la planificación urbanística tiene una escala de detalle que requiere trabajar con cartografía catastral y una gran precisión y, en segundo lugar, porque la afectación a los derechos e intereses de los particulares, especialmente en suelo urbano y rural de expansión urbana, va a requerir el establecimiento de procedimientos de participación e información pública para dar entrada a las alegaciones de los ciudadanos, pues ya no se trata solamente de participación en las decisiones públicas, sino de defensa de los intereses particulares afectados por las decisiones del plan, que deben ser salvaguardados.

La LOOTUGS, suma cierta complejidad a los PDOT-C, cuando determina que el componente estructurante del PUGS asume lo que antes realizaba el PDOT-C, y la inclusión del contenido, o componente más estrictamente urbanístico. La complejidad de los planes urbanísticos, involucra también la necesidad de que la ciudadanía conozca los derechos que les asisten respecto del “derecho al plan”, que debe dar una visión y objetivos a mediano y a largo plazo de aquello que debe ser el territorio de las ciudades y su entorno rural.

Finalmente, para lograr una mayor eficacia de la política de ordenación del territorio en Ecuador, se requiere de estrategias y acciones en torno al modelo de uso, ocupación y desarrollo del territorio municipal y metropolitano, pero también en relación a los aspectos normativos o de programación de actuaciones que no se consideraron en los dos procesos de planificación de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Cómo citar este artículo/How to cite this article:  
Benabent, M. y Vivanco, L. (2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 8(15), 133-144. doi:10.18537/est.v008.n015.a11

## Bibliografía

- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre de 2015.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Nº 303.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Nº 306.
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Registro Oficial Nº 711.
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Nº 790.
- Alexander, E. (1993). *Approaches to planning. Introducing current planning theories, concepts and Issues*. Pennsylvania, EE. UU: Gordon and Breach Science Publishers.
- Benabent, M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla, España: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Benabent, M. y Vivanco, L. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial, *Ciudad y Territorio, XLIX* (194), 713-726.
- Chadwick, G. (1971). *A systems view of planning*, Oxford, Reino Unido: Pergamon Press.
- Cordero, F. (2016). El gran desordenador urbano: la especulación. En *Autonomías y ordenación territorial y urbanística: memorias IX simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial*, pp. 176-184. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano Y Planificación Territorial (2016). *Autonomías y ordenación territorial y urbanística. Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Huertas, F. (1993). *El método PES. Planificación estratégica situacional. Entrevista a Carlos Matus*. Ecuador: CEREB. Recuperado de [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/LIBRO\\_ENTREVISTACONMATUS.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/LIBRO_ENTREVISTACONMATUS.pdf) (consultado en línea el 22 de agosto de 2017)
- Massiris, A. (2009). *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, A. (2012). *Procesos de Ordenamiento en América Latina y en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Pauta, F. (2013). *La ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*, Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Parejo, L. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, España: Ed. Ariel.
- Rittel, H. y Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning, *Policy Science*, 4, 155-169.
- Romero, J. (2005). El Gobierno del Territorio en España. Balance de iniciativas de Coordinación y Cooperación territorial, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 59 – 86.
- SENPLADES (2011a). *Guía de la participación ciudadana en la planificación de los GAD*, Quito, Ecuador.
- SENPLADES (2011b). *Guía metodológica de la planificación institucional*, Registro Oficial nº 184, de 30 de agosto de 2011. Quito, Ecuador.
- SENPLADES (2011c). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*, Registro Oficial nº 184, de 30 de agosto de 2011. Quito, Ecuador.
- SENPLADES (2015). *Guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Versión Preliminar 2.0, enero 2015, Quito, Ecuador.