

UCUENCA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Maestría en Ordenación del Territorio

LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El caso de los cantones Huaquillas y Arenillas; y la Provincia de El Oro.

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de

Magíster en Ordenación del Territorio

Autora:

Marosly Viviana Guillén Salvatierra

C.I.:070423653-8

Correo electrónico: maviguisa@gmail.com

Director:

Ph.D. Manuel Benabent Fernández de Córdova

Pasaporte: AAD638319

Cuenca, Ecuador

15/11/2022

Resumen

El Ecuador ha atravesado por un proceso de planificación y ordenamiento territorial a partir de la Constitución de la República en el 2008, en donde se instaura la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial concebido como un instrumento de planificación indispensable para todos los niveles de gobierno, lo que obliga a los Gobiernos Autónomo Descentralizados Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales a ejecutar dicha disposición, de forma articulada y coordinada.

En el tiempo transcurrido desde el 2008 hasta la actualidad se ha atravesado por varios procesos de planificación: la primera formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el año 2010; la segunda, actualización de los mismos en el año 2015, y la tercera, en el año 2019, nuevamente actualización de los mismos, donde se ha podido evidenciar que esta competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados es poca o nula la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Dicha problemática depende de la falta de existencia de una normativa clara sobre los procedimientos a seguir.

El presente estudio analiza el marco normativo legal vigente y los procesos aplicados por los diferentes niveles de gobierno para lograr el adecuado cumplimiento del mandato constitucional sobre la articulación de los PDOT tomando en consideración diferentes niveles de gobierno; como es el caso de los cantones de Huaquillas, Arenillas; y el de la Provincia de El Oro.

Finalmente se determina que la articulación institucional es fundamental en el proceso de planificación entre los diferentes niveles de gobierno, con los cuales se debe coordinar la construcción de una visión compartida de desarrollo y gestionar una adecuada implementación en el territorio.

Palabras clave:

Ordenamiento jurídico. Planes de desarrollo y ordenamiento. Competencias. Coordinación multinivel. Ordenamiento territorial. Coordinación intergubernamental. Articulación.

Abstract

Ecuador has gone through a process of planning and land management from the establishment of the Republic in 2008, where was established the elaboration of Development Plans and land use plans conceived as a planning tool indispensable for all levels of government, which obliges Governments Autonomous Decentralized Regional, Provincial, Cantonal and Parish to run such a provision, articulately and coordinated.

In the time that has elapsed from 2008 to the present, it has gone through several planning processes: the first formulation of the development and territorial planning plans in 2010; the second, updating them in 2015, and the third, in 2019, updating them again, where it has been evident that this exclusive competence of the decentralized autonomous governments is little or no coordination between the different levels of government. This problem depends on the lack of existence of a clear regulation on the procedures to be followed.

This study analyzes the current legal regulatory framework and the processes applied by the different levels of government to achieve adequate compliance with the constitutional mandate on the articulation of the PDOT taking into consideration different levels of government; as is the case of the cantons of Huaquillas, Arenillas; and the Province of El Oro.

Finally, it is determined that institutional articulation is fundamental in the planning process between the different levels of government, with which the construction of a shared vision of development must be coordinated and an adequate implementation in the territory managed.

Keywords:

Legal system. Development and planning plans. Competences. Multilevel coordination. Territorial planning. Intergovernmental coordination. Articulation.

Índice

Índice	4
CAPÍTULO 1	13
1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO	13
1.1 La organización territorial del Estado	13
1.2 Las competencias constitucionales	14
1.3 La descentralización	18
1.4 Las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	20
CAPÍTULO 2	24
2. El ordenamiento territorial	24
2.1 Definición de ordenamiento territorial	24
2.2 Objetivos del ordenamiento territorial	27
2.3 Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	31
2.4 Otros instrumentos de planificación	33
2.5 La articulación de los planes	36
CAPÍTULO 3	38
3. Marco normativo para la articulación de los instrumentos de planificación	38
3.1 Determinaciones establecidas en la Constitución de la República	38
3.1 Principios establecidos en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)	39
3.3 Consideraciones establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)	40
3.4 Principios establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo (LOOTUGS)	42
3.5 Competencias exclusivas y concurrentes.....	44
CAPÍTULO 4	50
4. Aspectos territoriales relevantes del ámbito de estudio	50
4.1 Delimitación del área de estudio. Generalidades.....	50
4.2 Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Objetivos y modelo territorial	55
4.2.1 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial de El Oro.....	56
4.2.2 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Arenillas	59

4.2.3 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Huaquillas	61
4.3 Resumen de objetivos y modelos territoriales de los PDOT	64
CAPÍTULO 5	69
5.1 LA ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	69
5.1 Las propuestas del plan provincial y del plan cantonal de Arenillas.....	69
Medio físico.....	69
Población y actividades.....	70
Vialidad.....	70
La propuesta del Plan Provincial y el Plan cantonal de Huaquillas	71
Medio físico.....	71
Población y actividades.....	71
Vialidad.....	72
Las propuestas del Plan cantonal Arenillas en relación Huaquillas.....	73
Medio físico.....	73
Población y actividades.....	73
Vialidad.....	74
Las propuestas del Plan cantonal Huaquillas en relación con Arenillas	74
Medio físico.....	74
Población y actividades.....	74
Vialidad.....	75
CAPÍTULO 6	77
6.1 PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO DE ESTUDIO	77
6.1 Lineamientos desde nudos críticos	77
6.2 Lineamientos desde las potencialidades	80
6.3 Lineamientos desde las necesidades de articulación.....	80
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82
Referencias Bibliográficas	85

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Yo, Marosly Viviana Guillén Salvatierra en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales del Trabajo de Titulación "LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El caso de los cantones Huaquillas y Arenillas; y la Provincia de El Oro", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN, reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este Trabajo de Titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 15 de noviembre del 2022.



Marosly Viviana Guillén Salvatierra

C.I.: 070423653-8

Cláusula de Propiedad Intelectual

Yo, Marosly Viviana Guillén Salvatierra, autor/a del Trabajo de Titulación "LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El caso de los cantones Huaquillas y Arenillas; y la Provincia de EL Oro.", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 15 de noviembre 2022.



Marosly Viviana Guillén Salvatierra

C.I.: 070423653-8

Agradecimiento

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a mi tutor Ph.D. Manuel Benabent Fernández de Córdoba por el apoyo incondicional en el desarrollo de este trabajo de investigación, a los profesores que fueron parte del programa de la maestría y a mi alma mater la Universidad de Cuenca.

Dedicatoria

A Dios por ser el motor que guio mi camino en el cumplimiento de esta meta.

A mis padres por su ayuda incondicional.

A mi hija Alejandra, espero devolverle todo el tiempo que le arrebate en este largo proceso.

Tú has sido mi motivación.

INTRODUCCIÓN

El marco normativo ecuatoriano establece que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial son una competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), quienes la ejercen en su respectiva circunscripción territorial a través de la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Fernando Cordero (2013) señala que las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno, por lo que la exclusividad de la competencia de ordenamiento territorial se disipa, debido a que se asignan competencias “exclusivas” similares para todos los niveles político-administrativos, quienes deben ejercer las mismas observando y articulando su exclusividad con las facultades de los otros niveles de gobierno.

El ámbito de estudio se enmarca en el análisis de la competencia de planificación y ordenamiento territorial dispuesta a todos los niveles de gobierno en función de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuáles deberían ser los lineamientos y procesos que se deben producir para una adecuada articulación entre los mismos, así como con otros sectores estratégicos que comparten esta competencia constitucional.

Al ser el ordenamiento territorial una política transversal y sus contenidos afecta a diferentes niveles de gobierno y políticas sectoriales la coordinación y cooperación interadministrativa es una condición necesaria de esta política.

La falta de concreción normativa acerca del procedimiento que debe seguirse para lograr esta articulación entre los distintos niveles de gobierno ha hecho que esta investigación traté de desvelar, probablemente haya supuestos que los planes no hayan tomado en consideración las políticas sectoriales de los demás entes de gobierno que tienen incidencia en el territorio, por lo que la elaboración de los planes se ha situado al margen de las demás instancias con incidencias en el territorio.

Debe tomarse en cuenta que la competencia de ordenación territorial es concurrente en todos los niveles de gobierno, es decir, el territorio es único y en él inciden todas las

políticas por lo que la acción de un gobierno, ya sea este estatal, provincial, municipal o parroquial no puede ignorar las decisiones de competencia de otros niveles de gobierno.

Este hecho demuestra que la necesidad de colaboración es en esta materia más decisiva que en cualquier otra política de gobierno, puesto que el propósito del ordenamiento territorial es la organización del territorio en su conjunto y esto no se hace posible sin el acuerdo de todas las instancias implicadas con las competencias territoriales.

La normativa ecuatoriana menciona en muchas ocasiones la necesidad de coordinar y articular la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, considerando que son principios básicos para la articulación institucional, entendida como un sistema donde actúan diferentes actores, los cuales deben concurrir mediante un trabajo coordinado en la elaboración de políticas públicas que se ejecutan en los diferentes niveles territoriales.

OBJETIVOS

Objetivo general

Es objetivo general de esta investigación analizar si se ha cumplido el mandato constitucional de la coordinación institucional en la articulación de la planificación y ordenamiento territorial con las diferentes políticas sectoriales en los diferentes niveles de gobierno, en función de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, siguiendo los parámetros establecidos en la Constitución y todos los instrumentos legales vigentes en Ecuador.

Objetivos específicos

De acuerdo con este objetivo general son objetivos específicos:

- Entender la problemática de la articulación de los planes en función de las competencias de los diferentes niveles de gobierno.
- Analizar los diferentes lineamientos establecidos para la articulación de los PDOT de los diferentes niveles de gobierno.

- Establecer lineamientos que permitan realizar esta articulación institucional entre los diferentes niveles de gobierno.

HIPÓTESIS

En función de la normativa y lineamientos existente y los objetivos considerados las hipótesis que se plantean en este trabajo de investigación son las siguientes:

- ¿Se ha dado cumplimiento al mandato constitucional de la coordinación intergubernamental?
- ¿Ha tenido plasmación en una concreción normativa que especifique como se ha de desarrollar el procedimiento de articulación?

CAPÍTULO 1

1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO

1.1 La organización territorial del Estado

La organización territorial del Ecuador establecida en la Constitución del Ecuador del 2008 relaciona a los espacios político-administrativos; tales como regiones, provincias, distritos metropolitanos, cantones y parroquias rurales; cuya integración conformarían el sistema territorial ecuatoriano de manera descentralizada y que incluye a su mayor nivel de agregación, el espacio nacional.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es el marco normativo que establece la organización político administrativa del Estado Ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Tabla 1

Nivel de Organización Territorial en Ecuador

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	NIVELES DE GOBIERNO	REGÍMENES ESPECIALES DE GOBIERNO	
Región	Gobierno Regional		
Provincias	Gobierno Provincial	Galápagos	
Cantones	Gobierno Cantonal	Distritos Metropolitanos Autónomos	Circunscripciones Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias
Parroquias Rurales	Gobierno Parroquial		

Fuente: Constitución de la República del Ecuador, 2008

Elaboración: Marosly Guillén S.

El COOTAD, establece una “organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las

circunscripciones territoriales”¹, ratifica como uno de sus principios la “equidad interterritorial”, para lo cual “la organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos”².

Con relación a la organización territorial, el estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones (no constituidas), 24 provincias, 221 cantones y 816 parroquias rurales. Establece la Constitución en su Art. 242, que por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales como los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, serán regímenes especiales; esto es, 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 cuanto al sistema de reparto competencial se establece una definida distribución de los sectores de actividad o materias, que se clasifican de acuerdo con el artículo 110 del COOTAD en privativos, estratégicos y comunes, siendo los dos primeros asignados al Gobierno Central por su naturaleza y alcance nacional y siendo el tercero descentralizable a los distintos niveles de gobierno instituidos.

En definitiva, a cada nivel de gobierno le corresponde un espacio físico definido de territorio, con sus respectivas funciones y competencias.

1.2 Las competencias constitucionales

El marco jurídico que determina la organización territorial del Estado, delimita las competencias de cada nivel de gobierno y define los propósitos de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Se define el sistema nacional de competencias como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía,

¹ Artículo 2, literal d (COOTAD)

² Artículo 3, literal f (COOTAD)

coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.³

Según como lo establece el COOTAD en su artículo 113 las competencias son las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, siendo éstos las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial. Se clasifican en sectores como privativos, estratégicos y comunes.

Privativos: De acuerdo al artículo 110 del COOTAD, son aquellos sectores en los que todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al Gobierno Central, por su naturaleza estratégica, no siendo estos descentralizables.

Son sectores privativos la defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económicas, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo.

Estratégicos: De acuerdo al artículo 111 del COOTAD, son aquellos que por su influencia social, política, económica o social corresponden al Estado en sus diferentes niveles de gobierno.

La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con este Código.

Estos son la generación de energía en todas sus formas: las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos: la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley.

Comunes: Según el artículo 112 del COOTAD son los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y

³ Artículo 108 (COOTAD)

desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.

Las competencias se ejercen mediante facultades, las cuales son atribuciones que permiten su ejercicio por parte de los diferentes niveles de gobierno, según lo indica el artículo 116 del COOTAD éstas pueden ser de cinco tipos:

La rectoría, que se entiende como la capacidad de emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como de definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. La rectoría debe ser ejercida por los diferentes niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias exclusivas, pero bajo el principio de unidad nacional.

La planificación permite establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

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, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

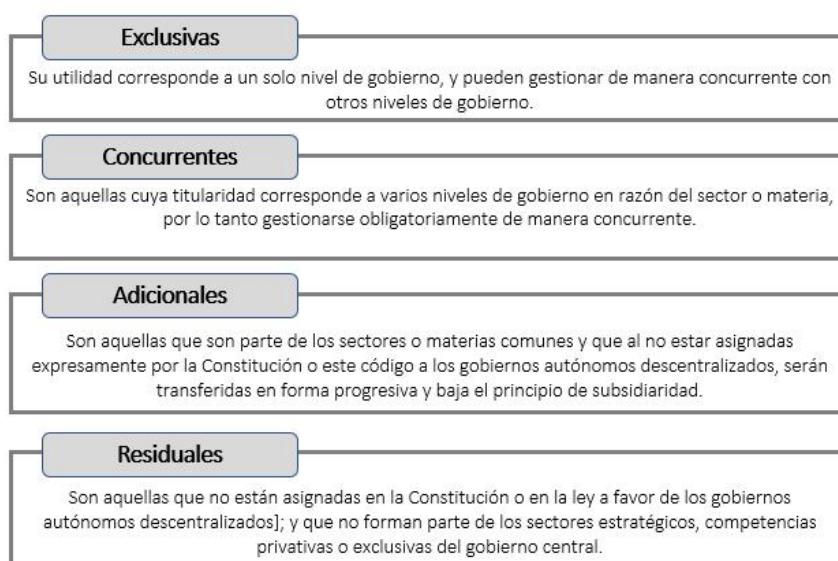
La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles

de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

Las competencias son (COOTAD, Art. 113): “capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.” y estas pueden ser de cuatro tipos como se indica a continuación:

Gráfico 1

Tipos de Competencias



Fuente: COOTAD, 2008.
Elaboración: Marosly Guillén S.

Es fundamental reconocer que, a pesar de ser competencias exclusivas de un determinado nivel de gobierno, estas se pueden gestionar de manera concurrente entre niveles de gobierno como lo indica el artículo 260 de la Constitución y 126 del COOTAD.

Dentro del marco de sus competencias exclusivas y concurrentes, los GAD tienen la competencia de los planes de ordenamiento territorial los cuales deben ejercerla únicamente en su circunscripción y dentro del marco de sus competencias exclusivas y concurrentes, pero siempre articulándose y complementándose con los planes de niveles de gobierno superiores e inferiores, como lo manifiesta en el artículo 12 del COPFP.

Estos instrumentos de planificación establecen las actuaciones que podemos realizar en el territorio en cumplimiento de las competencias asignadas mediante ley; es importante señalar que la planificación ha venido desarrollándose aisladamente sin la debida coordinación horizontal y vertical entre los diferentes niveles de gobierno, sin tomar en consideración las zonas circundantes que son influyentes en el desarrollo del territorio, y aquellas entidades de gobierno que tienen planificado su actuar mediante la implementación de programas y/o proyectos en relación a sus competencias.

1.3 La descentralización

La Constitución del 2008, determina que el Ecuador es un país que se gobierna de manera descentralizada, indica también los deberes primordiales del estado y establece la descentralización y la autonomía de los GAD, a la vez que explicita que estos niveles de gobierno se regirán por lo que dispone el sistema nacional de competencias, tal como se muestra en los siguientes preceptos constitucionales:

Art 1 El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Art 3 Son deberes primordiales del Estado: Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (numeral 6).

Art 238 Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Art. 239 El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Estos preceptos constitucionales se desarrollan en el COOTAD, que establece:

Art.105 La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art.106 Menciona que la finalidad de la descentralización es: “impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similar es en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”.

Así mismo, en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP):

Art. 5 Establece los principios comunes para la aplicación del código, esa sí que en el numeral 6 se menciona: “Descentralización y Desconcentración. - En el funcionamiento de los sistemas de planificación y de finanzas públicas se establecerán los mecanismos de descentralización y desconcentración pertinentes, que permitan una gestión eficiente y cercana a la población”.

Art.18 Señala: “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. - Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno”.

La descentralización es, por lo tanto y como indica Suing (2010):

“transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos económicos y administrativos. En esencia, cuando se habla de descentralización está en juego la transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas, en la gestión del poder político o en la gestión de recursos estatales...”

1.4 Las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

De acuerdo con la descentralización estatal derivada de la Constitución del 2008 en su artículo 238 los GAD, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; los cuales están ordenados en forma jerárquica (GAD Regional, GAD Provincial, GAD Cantonal y GAD Parroquial Rural) según su estructura, fortalezas, problemática y capacidad para abordar las competencias asignadas.

Las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan.

Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley.

En su artículo 240 la Constitución señala que:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Por otra parte, el COOTAD establece que los GAD tendrán las siguientes funciones integradas:

- De legislación, normatividad y fiscalización
- De ejecución y administración
- De participación ciudadana y control social

Los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen establecido funciones según el COOTAD, como se detalla a continuación:

Gobierno Regional

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado regional, como lo establece el COOTAD en su artículo 31, las siguientes:

- Articular y Coordinar entre los diferentes niveles de GAD y el gobierno central.
- Promover el desarrollo sustentable.
- Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión.
- Implementar un sistema de participación ciudadana.
- Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Ejecutar competencias exclusivas y concurrentes.
- Garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda.
- Promover sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria.
- Coordinar con la Policial Nacional y la sociedad la seguridad ciudadana.

Gobierno Provincial

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial, como lo establece el COOTAD en su artículo 41, las siguientes:

- Promover el desarrollo sustentable.
- Implementar políticas públicas provinciales.
- Implementar un sistema de participación ciudadana.
- Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes.
- Fomentar actividades productivas y agropecuarias en Coordinación con los GAD.
- Promover sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria
- Actividades culturales, artísticas, deportivas y recreativas
- Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural.
- Coordinar con la Policial Nacional y la sociedad la seguridad ciudadana.

Gobierno Municipal

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, como lo establece el COOTAD en su artículo 54, las siguientes:

- Promover el desarrollo sustentable.
- Implementar políticas públicas cantonales.
- Establecer el régimen del uso del suelo y urbanístico.
- Implementar un sistema de participación ciudadana
- Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes.
- Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística
- Promover procesos de desarrollo local.
- Implementar el desarrollo al hábitat y a la vivienda.
- Implementar sistemas de protección integral de derechos.
- Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental.
- Prestar servicios de faenamiento, plazas, mercados y cementerios.
- Regular y controlar el uso del espacio público cantonal.
- Crear y coordinarlos consejos de seguridad ciudadana.
- Regular y controlar las construcciones.
- Regular, fomentar, autorizar y controlar las actividades económicas, empresariales o profesionales.
- Promover las culturas, artes, actividades deportivas y recreativas.
- Crear las políticas para el manejo responsable de la fauna.

Gobierno Parroquial Rural

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, como lo establece el COOTAD en su artículo 64, las siguientes:

- Promover el desarrollo sustentable.
- Implementar políticas públicas parroquiales.

- Implementar un sistema de participación ciudadana.
- Elaborar y ejecutar el plan parroquial de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes.
- Vigilar la ejecución de las obras.
- Fomentar la inversión y la economía popular y solidaria.
- Articula los actores de la economía popular y solidaria.
- Promover y patrocinar las artes y las actividades deportivas.
- Prestar servicios públicos que sean delegados o descentralizados.
- Promover sistemas de protección.
- Coordinar obras de interés comunitario.
- Coordinar con la Policial Nacional y la sociedad la seguridad ciudadana.

Según como lo instituye la Constitución vigente, en su artículo 260:

el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, faculta a que prácticamente todos los niveles de gobierno aparte de tener sus competencias exclusivas, puedan gestionar, prestar, colaborar y hasta asumir temporalmente las competencias de otro nivel, de manera concurrente y/o complementaria; y en sus artículos del 261 al 268 se precisan las competencias de los diferentes niveles de gobiernos.

CAPÍTULO 2

2. El ordenamiento territorial

2.1 Definición de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un término que ha tenido muy diversas conceptualizaciones dependiendo del momento histórico, del lugar y de los propósitos que se han pretendido con esta política pública, de manera que según autores y según países su propósito y su contenido presenta a veces importantes diferencias.

Si hacemos referencia a diversos autores que se han ocupado de esta materia podemos observar cómo es posible apreciar ciertas diferencias, a veces de matiz, que ponen el acento en uno u otros aspectos del propio concepto; así:

Massiris (2005, p. 15-16) considera que

Un orden territorial resultante de acciones económicas, tanto públicas como privadas, y de políticas sectoriales públicas, como una política pública para inducir cambios en dicho orden. En este último caso, se trata de un caso de carácter técnico- político-administrativo, con el que se pretende configurar en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio acorde a las potencialidades y limitaciones de este, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo.

Gómez Orea (2008, p. 52), en su obra Ordenación Territorial establece que

...ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos de suelo...

Finalmente, Gudiño (año 2015) manifiesta que “se concibe al ordenamiento territorial como una construcción política y social progresiva en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar o jurisdicción del territorio.”

Por lo que se refiere al concepto de OT en diferentes instituciones y países se puede señalar:

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT, 1983), la cual determina, por una parte, que la Ordenación del Territorio es “... la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad” y, adicionalmente, que es, a la vez “... una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”

En la Ley Orgánica para la ordenación del Territorio de Venezuela de 1983 en su artículo 2 entiende por ordenación del territorio:

regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales el desarrollo integral.

La Ley 388 de 1997, de Colombia, la cual establece en el artículo 5 que el ordenamiento del territorio municipal y distrital:

comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de

acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

En el caso de Ecuador la Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo del año 2016, define el ordenamiento territorial en su artículo 9 como:

El proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo.

En la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible de Perú del 2021 en su artículo 19:

Comprende el proceso de organizar el espacio, las actividades, recursos naturales e intervenciones en el territorio, en armonía con las actividades económicas de la ciudadanía, el ambiente, cultura e historia; a través del conjunto de políticas, planes y acciones político administrativas llevadas a cabo por los Gobiernos Regionales y Locales, que definen el manejo, ocupación y transformación del territorio de su jurisdicción.

Su objeto es regular y articular las expectativas del desarrollo económico y social, a las posibilidades y capacidades ambientales y geográficas del territorio, protegiendo el patrimonio natural, cultural y paisajístico, debiendo sujetarse a las políticas nacionales aprobadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que se encuentren vigentes.

El proceso de Acondicionamiento Territorial constituye un componente del ordenamiento territorial.

En las diferentes definiciones analizadas se puede observar la consideración del ordenamiento territorial como una política pública transversal y horizontal que tiene como propósito la organización espacial de las actividades humanas sobre el medio físico, adicionalmente poniendo énfasis en que esta política tiene como misión principal el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio.

2.2 Objetivos del ordenamiento territorial

En el análisis anterior con respecto a las diferentes definiciones de ordenación del territorio, también se plantean unos objetivos con los cuales apunta al desarrollo adecuado y sostenible de esta política pública, como a continuación se detalla:

Massiris (2005, p. 26) establece que en el contexto de Latinoamérica el ordenamiento territorial concentra los siguientes objetivos:

- Optimizar el suelo, tanto urbano como rural, en función de su vocación, con la intención de evitar o revertir los procesos de deterioro de los recursos naturales, especialmente bosques, suelo y agua en el caso del ámbito rural y de control de la expansión desordenada y la organización caótica de las ciudades.
- Establecer áreas sujetas a un manejo especial por su valor ecológico, cultural e histórico, a partir de la cual la OT incorpora a sus criterios, políticas y estrategias las directrices de la política ambiental, específicamente relacionadas con las áreas protegidas.
- Dar directrices espaciales para la localización y dimensiones de las infraestructuras productivas, de transporte, servicios, etc., que coadyuven a la ocupación del territorio en la dirección deseada.
- Dar un manejo especial a las áreas sujetas a riesgos por fenómenos naturales y sociales, que eviten ocurrencia de desastres.

Gómez Orea (2008, p. 72), en su obra Ordenación Territorial establece como objetivos principales:

- Desarrollo equilibrado, integral y en términos de calidad de vida.
- Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales.
- Evitar la localización de las actividades en zonas de amenazas naturales.
- Calidad ambiental.
- Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa.

- Participación, concertación y transparencia.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT, 1983) plantea como objetivos:

- El desarrollo económico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

En la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela de 1983, en su artículo 3 para efectos de la presente ley comprende:

- La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos.
- La mejor distribución de las riquezas que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
- El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;
- El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;
- El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan controlar el flujo migratorio a las ciudades.

- La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;
- La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte;
- La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;
- La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional.
- El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;
- Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

La Ley 388 de 1997, de Colombia, la cual establece en el artículo 6 que el ordenamiento del territorio municipal y distrital supone:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
- La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo del año 2016, en su artículo 10 señala que tiene por objeto:

- La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
- La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
- La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

En la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible de Perú del 2021 en su artículo 5 numeral

- Consolidar instrumentos de planificación urbana y gestión urbana adecuados, que brinden las herramientas necesarias a las autoridades locales para lograr un desarrollo sustentable, en armonía con el ambiente y los ecosistemas, y una redistribución equitativa de los recursos urbanos.
- Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para la planificación urbana y gestión efectiva del suelo urbano, estableciendo, a su vez, la responsabilidad de mantener actualizados los instrumentos de ordenamiento territorial, planificación urbana y gestión urbana, según las necesidades locales.
- Propiciar el diseño de herramientas de gestión del suelo, que permitan financiar la revaloración del patrimonio cultural y natural, la generación de Vivienda de Interés Social, la reserva de suelo para atender las necesidades de interés público y la ejecución de obras de utilidad pública.
- Propiciar mecanismos que involucren y empoderen a la ciudadanía en la toma de decisiones y la producción vinculada a la planificación urbana y gestión del territorio, las ciudades y centros poblados, así como su participación en los beneficios y cargas que genera el desarrollo.

Al realizar esta comparación de los objetivos planteados en los diferentes momentos en los que el ordenamiento territorial se ha desarrollado en los diferentes países de Latinoamérica, permite darnos cuenta que unos de los objetivos esenciales es la utilización sostenible y racional de los recursos naturales organizando las actividades humanas

permitiendo mejorar la calidad de vida de la población y reducir las desigualdades en el territorio, teniendo presente que es un proceso a mediano y largo plazo.

2.3 Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El PDOT es una propuesta para ordenar la gestión de un territorio, en armonía con los actores involucrados y de acuerdo a sus vocaciones. Además, es un instrumento político, pues refleja la visión de desarrollo, estrategias, programas y proyectos que permiten alcanzar el plan de trabajo de la autoridad electa. (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

En cuanto a planificación, como se ha visto, la ordenación del territorio es un concepto que integra la planificación socioeconómica con la física en una unidad geográfica concreta, cuyas determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, incluidos, como se dijo, el urbanismo y la planificación económica.

Se aplica a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior, mediante un conjunto de planes (instrumentos legales) que la legislación prevé para cada nivel. Tradicionalmente, éstos se desarrollan en cascada, según un proceso de arriba hacia abajo, en el que los de nivel superior y ámbito más extenso, se adoptan como referencia para los de nivel inferior; no obstante, con independencia de la legislación, conceptualmente nada impide que el enfoque y las técnicas de ordenación territorial se apliquen sin considerar tales referencias, siempre que se conozca el espacio a ordenar y se definan las actividades. (Gómez Orea, 2008)

Por otra parte, como lo indica el COPFP, art. 41

“Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los

recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo (...)"

En Ecuador, el Plan de Ordenamiento Cantonal está llamado a cumplir un papel integrador de las determinaciones de los planes de los otros niveles de gobierno, particularmente del parroquial y del provincial (Pauta Calle, 2013); así lo reconoce el COPFP en su artículo 44 cuando señala que "las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados", lo que vuelve a confirmar la LOOTUGS en el numeral 3 de su artículo 11. En este sentido resulta significativo que las competencias constitucionales exclusivas, regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

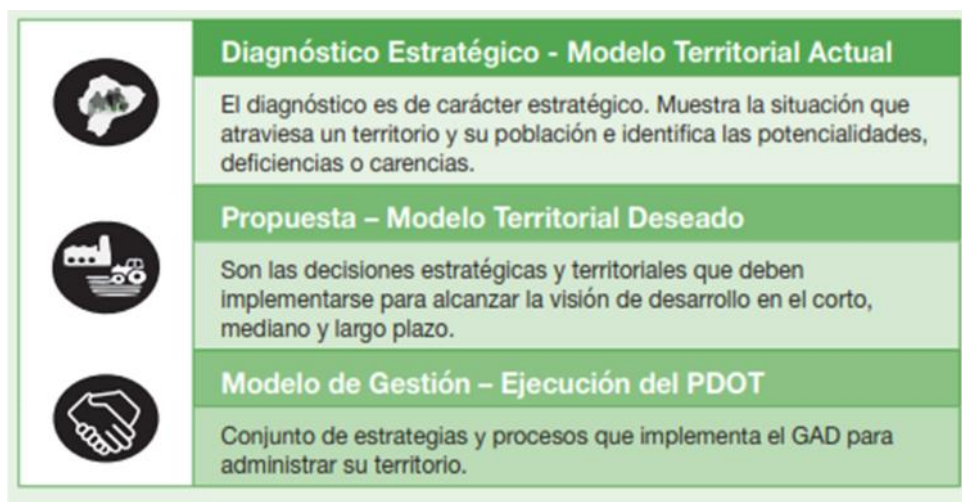
La elaboración del PDOT parte del conocimiento y análisis de las características de cada territorio, de los intereses y necesidades de su población; se complementa con la propuesta de las autoridades electas, contenida en su plan de trabajo.

El PDOT cantonal contendrá un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), cuya norma técnica y regulación será emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2018, art. 27). El propósito es articular la visión territorial en el corto (1 o 2 años), mediano plazo (5 años) y largo plazo (10 o 20 años), con las directrices e intervenciones concretas respecto del desarrollo económico, la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales, y el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad, accesibilidad, energía y telecomunicaciones; el rol de sus asentamientos humanos, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Además, de definir el marco de acción sobre el cual se desarrolla el PUGS.

En su Art. 42 el COPPF, señala que los contenidos mínimos de los PDOT son: Diagnóstico Estratégico, Propuesta y Modelo de Gestión, resumidos en el siguiente gráfico:

Gráfico 2

Contenidos mínimos de los PDOT



Fuente: Secretaría Técnica Planifica Ecuador

El PDOT no debe referirse solamente a las competencias exclusivas de los GAD, sino que debe considerar todos los campos que son propios de sus dinámicas, pues la población que actúa sobre el territorio es diversa y debe recibir los servicios que demanda, y aprovechar las oportunidades de desarrollo, independientemente de la instancia responsable. Por tanto, no se trata de imponer directrices desde los distintos niveles de gobierno, sino identificar de modo concertado los niveles de desarrollo que es posible alcanzar.

Como resultado, los contenidos y/o componentes para la formulación de los planes de ordenación territorial están claramente establecidos, tanto en los cuerpos legales como en las guías elaboradas para cumplir este fin, teniendo en cuenta el respectivo nivel al que pertenece.

2.4 Otros instrumentos de planificación

El Estado ecuatoriano dispone de diferentes instrumentos para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial para los diferentes niveles de gobierno.

Los GAD tienen la responsabilidad de formular los PDOT, en concordancia y de manera articulada con los planes de otros niveles de gobierno; como lo establecen los artículos 263 a 267 de la Constitución de la República del Ecuador; esta misma señala en su artículo 280:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del estado; y la intervención y asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

En la formulación de los PDOT es necesario tomar en consideración los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial tales como:

Gráfico 3

Instrumentos de planificación



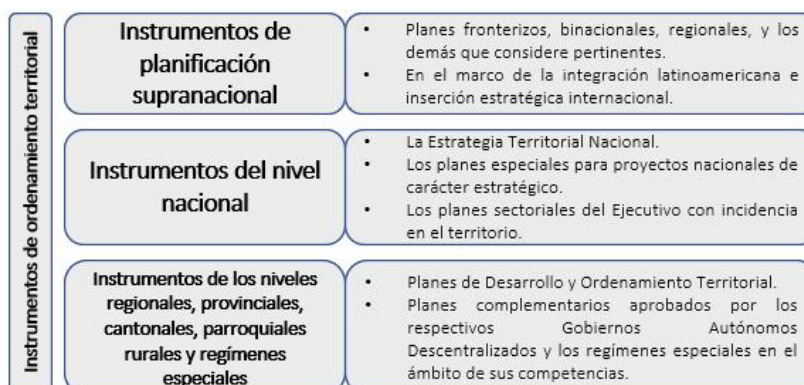
Elaborado: Marosly Guillén S.

Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son, como los plantea la LOOTUGS en su art. 12:

1. Instrumentos de planificación supranacional. En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales, y los demás que considere pertinentes.
2. Instrumentos del nivel nacional. Los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central.
3. Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.

Gráfico 4

Tipos de instrumentos de planificación



Elaborado: Marosly Guillén S.

2.5 La articulación de los planes

En el Ecuador los instrumentos legales establecidos plantean que se debe establecer una coordinación intergubernamental, como se lo describe a continuación:

La Constitución establece 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).

En la LOOTUGS en su Art 12 establece instrumentos para el ordenamiento territorial en donde plantea: ...

3. Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.

Lo cual supone una inconsistencia debida a que el inicio del proceso de planificación en los niveles Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial se realiza al mismo tiempo lo cual plantea que la información utilizada presentará un desfase de la realidad que se presente en el territorio.

Debe señalarse que en la legislación analizada en el momento en que se realizaron los planes objeto de esta investigación no existía ninguna norma que específicamente estableciese cual debía ser el procedimiento técnico de articulación. Las guías metodológicas realizadas por el organismo rector de la planificación para la elaboración de los PDOT (Senplades 2015) no establecieron criterio alguno en este sentido, por lo que puede decirse que salvo decisiones informales de articulación entre los cantones y entre ellos y las provincias no hubo un modelo reglado de procedimiento.

CAPÍTULO 3

3. Marco normativo para la articulación de los instrumentos de planificación

3.1 Determinaciones establecidas en la Constitución de la República

La Constitución, establece una organización territorial compuesta por: regiones autónomas, provincias, cantones y parroquias que forman en conjunto un Estado unitario y se gobierna de manera descentralizada. “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” a los cuales les dota de “competencias exclusivas” (art. 241), reservando la posibilidad de gestiones concurrentes en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad, entre distintos niveles de gobierno.

En el artículo 1 se establece que la forma de gobierno en nuestro país es descentralizada y que uno de los deberes del estado es fortalecer la descentralización, por lo tanto es indispensable considerar este proceso como base para la investigación ya que desde las competencias de cada nivel de gobierno se pueden analizar las acciones articuladas con otros, además según el artículo 239, los GAD deben compensar los desequilibrios territoriales con políticas y mecanismos, por lo que articular con otros niveles de gobierno ayudaría a cumplir este fin.

Siguiendo el eje descentralizador la Constitución en su artículo 260 establece que “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”, lo que ratifica que las competencias determinadas en la normativa no deben realizarse de manera aislada y debe existir articulación.

La Constitución otorga competencias a los diferentes niveles de gobierno en los artículos 261 al 267, además de determinar claramente las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, indicando que todo ello se hará “sin perjuicio de las otras que determine la ley”; y lo que concierne a esta investigación son los niveles provincial, cantonal y parroquial en los artículos 263, 264 y 267 donde se reafirma la insistencia en mantener una coordinación y articular con otros niveles al momento de planificar.

3.1 Principios establecidos en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El presente Código establece un conjunto de normas comunes para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura organizacional de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo la homologación e integración administrativa, la complementación y la compatibilidad entre los mismos.

También desarrolla un modelo de descentralización obligatorio y progresivo para estos niveles; del mismo modo tiene dentro de sus objetivos optimizar la administración del Estado evitando la duplicidad en las funciones y la “definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública”.

Dentro de los principios del COOTAD los más concordantes con la investigación son:

Coordinación y corresponsabilidad: se refiere a la responsabilidad compartida que tienen los diferentes niveles de gobierno para cumplir con los derechos del buen vivir en beneficio de la ciudadanía, desde el trabajo articulado en el ejercicio de sus competencias.

Complementariedad: se refiere a la obligatoriedad de los GAD para articular sus planes de desarrollo territorial con el Plan Nacional de Desarrollo para gestionar sus competencias de manera complementaria, para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

Con respecto a las funciones establecidas por la Constitución, elaborar y ejecutar el plan provincial, cantonal o parroquial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los diferentes niveles de gobierno.

Con la finalidad de que los GAD ejerzan y asuman las competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia, se instituirá un proceso de fortalecimiento institucional en distintas áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnologías, etc. a través del intercambio o pasantías del personal que tenga una mayor experiencia o conocimiento en las áreas descritas. (Art. 151)

También se establece que las relaciones de articulación entre los niveles de ordenación territorial, dando un rol protagónico al territorio cantonal, según lo dice textualmente parte del artículo en mención: “la planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.” (Art. 296)

Por último, se hace referencia en que expresamente determina la obligatoriedad de la coordinación, entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno en la elaboración, contenidos y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos planes de los distintos niveles territoriales, como elementos del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. (Art. 299)

3.3 Consideraciones establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)




Este Código considera entre sus objetivos articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y define principios inherentes a la articulación multinivel como son el principio de coordinación, que señala en su artículo 1 que las entidades del sistema de planificación y finanzas públicas deben “coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines”.

Así mismo indica en el Título I de la planificación del desarrollo y la política pública que la planificación y el ordenamiento territorial al ser competencia de los GAD “se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del sistema nacional descentralizado de planificación participativa” (Art. 12).

Con esta finalidad y como complemento al Plan Nacional de Desarrollo se desarrolla la Estrategia Territorial Nacional, que es un instrumento de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para articular los procesos de planificación territorial conforme las competencias correspondientes a cada una de ellas; este instrumento articula la planificación a través del planteamiento de 3 ejes y 9 objetivos nacionales.

Gráfico 5

Objetivos Plan Nacional de Desarrollo

 <p>Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida.</p>	1	Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas
	2	Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades
	3	Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones
 <p>Eje 2: Economía al servicio de la sociedad.</p>	4	Consolidar la sostenibilidad del sistema económico, social y solidario y afianzar la dolarización
	5	Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible, de manera redistributiva y solidaria
	6	Desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural
 <p>Eje 3: Más sociedad, mejor Estado.</p>	7	Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía
	8	Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social
	9	Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida”

Por otra parte, en el Artículo 16 Articulación y complementariedad de las políticas públicas, se establece que la determinación de estos deben ser producto de una coordinación en la que se garantice la coherencia y complementariedad de las intervenciones de los distintos niveles de gobierno. En relación a ello, el Artículo 20 numeral 2 del COPFP, señala como uno de los objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el de incorporar mecanismos de coordinación de la planificación y la política pública en todos los niveles de gobierno.

Este Código define en su artículo 43 que los Planes de Ordenamiento Territorial son:

“...los **instrumentos de la planificación del desarrollo** que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, actividades económico productivas y el manejo de los recursos naturales, en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

Los **planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio**, en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo **observar de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.**

La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener **completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes** en cada nivel de gobierno.”

3.4 Principios establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo (LOOTUGS)

A partir del 2016 entra en vigencia la LOOTUGS que se establece como mecanismo y herramienta para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo.

Esta Ley define como objetivo garantizar el ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que preserve derechos, integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión.

Entre los principios rectores del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo contemplados en esta Ley (art. 5), los más relacionados a la presente investigación son la coherencia y concordancia, que plantean lo siguiente:

La coherencia: Se refiere a que las decisiones respecto del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio.

La concordancia: Se refiere a que las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República.

Se define en esta Ley (art. 11) el alcance del OT en los territorios, de tal modo que se analizan los siguientes numerales para la realización de esta investigación:

Numeral 2, Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.

Numeral 3, Los Gobiernos Autónomos Descentralizados 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.

Numeral 4, Los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio.

En cuanto al nivel de gobierno cantonal se han establecido atribuciones para el uso y gestión del suelo. Así, como se establece en el artículo 91, le corresponde: “Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial”, siendo los elementos articuladores el uso de suelo y las dimensiones urbana y rural, en este caso de la provincia.

3.5 Competencias exclusivas y concurrentes

La Constitución y el COOTAD establecen un Sistema Nacional de Competencias con el objeto de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

La Constitución también indica que en las competencias de los diferentes niveles de gobierno se puede notar el énfasis en mantener una coordinación y articulación entre sí al momento de planificar y ordenar el territorio.

Tabla 2

Competencias para articular por Gobierno Autónomo Descentralizado

NIVEL DE GAD	ARTÍCULO	CONTENIDO
Regional	262	<i>Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.</i>
Provincial	263	<i>Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.</i>

Municipal	264	<i>Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.</i>
Parroquial	267	<i>Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.</i>

Fuente: Constitución del Ecuador, 2008.

Elaboración: Marosly Guillén S.

En estos cuerpos legales y normativos se hace referencia a competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, en donde la mayoría de las que se denominan exclusivas lo son en el sentido de que algunas de las facultades le corresponden íntegramente a un determinado nivel de gobierno, pero no en el sentido de la totalidad de las facultades.

Tabla 3

Reparto competencial en los diferentes niveles de gobierno

Reparto competencial	Gobierno Central	GAD Regionales	GAD Provinciales	GAD Municipales/ Distritales	GAD Parroquiales Rurales
Planificación Nacional	Art. 261 Art.10, COPFP				
Planificación del desarrollo	Art.275	Art.262	Art.263	Art. 264	Art. 267
Defensa Nacional	Art. 261				
Zonas Desarrollo Económico Especial	Art.10, COPFP				
Fomentar actividades productivas		Art.262	Art. 263		Art. 267
Ordenamiento Territorial	Art. 26, COPFP; Art. 9 LOOTUGS	Art.262	Art. 263		Art. 267
Hábitat	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375
Vivienda	Art. 261 y 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375

Uso del suelo				Art. 264	
Patrimonio arquitectónico, cultural y natural				Art. 264	
Educación	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Salud	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Espacios públicos				Art. 264	Art. 267
Infraestructuras viarias	Art. 314	Infraestructura regional Art. 262	Infraestructura rural provincial Art. 263	Infraestructura urbana Art. 264	Infraestructura parroquial Art. 267
Puertos y Aeropuertos	Art. 261, 314 y 394				
Tránsito y Transporte público	Art. 394	Art. 262		Art. 264	
Comunicaciones y Telecomunicaciones	Art.261 314				
Áreas naturales protegidas y recursos naturales	Art. 261				
Gestión del riesgo	Art. 261				
Recursos forestales	Art. 261				
Recursos energéticos	Art. 261 y 314				
Recursos hídricos	Art. 261				
Planificación, gestión y aprovechamiento del agua	Art. 318				
Gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas		Art. 262			
Gestionar obras en cuencas y microcuencas			Art. 263		
Planificar y construir sistemas de riego	Art.314		Art. 263		
Agua potable	Art.314			Art. 264	
Saneamiento	Art.314			Art. 264	
Depuración de vertidos				Art. 264	
Desechos sólidos				Art. 264	
Acceso y uso playas	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art.264 y 375	Art. 375

Acceso y uso riberas de ríos, lagos y lagunas	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art.264 y 375	Art. 375
Minería e hidrocarburos	Art. 261				
Materiales áridos y pétreos				Art. 264	
Control de incendios				Art. 264	

Fuente: Constitución del Ecuador 2008, COPFP 2010 y LOOTUG 2016.

Elaboración: Marosly Guillén S.

Tabla 4

Competencias exclusivas otorgadas en la Constitución a los diferentes niveles de gobierno en el área de ordenamiento territorial

NIVEL DE GOBIERNO	ARTICULO	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS
GOBIERNO NACIONAL	Art. 261.- El estado central tendrá competencias exclusivas sobre:	<ol style="list-style-type: none"> 1. La planificación nacional. 2. Las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda. 3. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales 4. El manejo de desastres naturales. 5. Las que le correspondan de tratar como resultado de tratados internacionales. 6. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 7. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
GOBIERNO REGIONAL	Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

		<p>6. <i>Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.</i></p> <p>7. <i>Fomentar las actividades productivas regionales.</i></p> <p>8. <i>Fomentar la seguridad alimentaria regional.</i></p> <p>9. <i>Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</i></p>
GOBIERNO PROVINCIAL	Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:	<p>1. <i>Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.</i></p> <p>2. <i>Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.</i></p> <p>3. <i>Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.</i></p> <p>4. <i>La gestión ambiental provincial.</i></p> <p>5. <i>Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.</i></p> <p>6. <i>Fomentar la actividad agropecuaria.</i></p> <p>7. <i>Fomentar las actividades productivas provinciales.</i></p>
GOBIERNO MUNICIPAL	Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:	<p>1. <i>Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.</i></p> <p>2. <i>Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.</i></p> <p>3. <i>Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.</i></p> <p>4. <i>Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.</i></p> <p>5. <i>Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.</i></p> <p>6. <i>Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.</i></p> <p>7. <i>Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.</i></p> <p>8. <i>Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.</i></p> <p>9. <i>Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.</i></p>

GOBIERNO PARROQUIAL

Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

10. *Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*

11. *Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*

12. *Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*

13. *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

1. *Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.*

2. *Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.*

3. *Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*

4. *Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.*

5. *Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.*

6. *Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*

7. *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

8. *Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

Fuente: Constitución del Ecuador, 2008.

Elaboración: Marosly Guillén S.

De este análisis se puede concluir que el ordenamiento territorial es una competencia concurrente, presente en todos los niveles de gobierno con diferente alcance en función de sus competencias, y que requiere su adecuada articulación con las competencias sectoriales y territoriales de los distintos niveles de gobierno puede afirmarse que al Gobierno Central le corresponde las facultades de la rectoría regulación, planificación y control de la competencia, en tanto que los gobiernos autónomos descentralizados asumen la planificación y la gestión de la misma en sus respectivos ámbitos territoriales.

CAPÍTULO 4

4. Aspectos territoriales relevantes del ámbito de estudio

4.1 Delimitación del área de estudio. Generalidades

Se ha considerado como caso de estudio dos niveles de gobierno provincial y cantonal, pertenecientes a la zona de planificación 7; la Provincia de El Oro, y los cantones de Arenillas y Huaquillas al ser circunvecinos y presentar características territoriales similares; es decir se orienta el presente análisis a la comprensión de las singularidades territoriales presentes, logrando así un acercamiento a la realidad local.

Tabla 5

Información área de estudio

NIVEL DE GOBIERNO	DESCRIPCIÓN	SUPERFICIE
PROVINCIAL	PROVINCIA DE EL ORO	5.791,85 Km ²
CANTONAL	ARENILLAS	808,27 km ²
CANTONAL	HUAQUILLAS	112,13 Km ²

Fuente: PDOT PROVINCIAL, CANTÓN ARENILLAS, CANTÓN HUAQUILLAS

Elaboración: Marosly Guillén S.

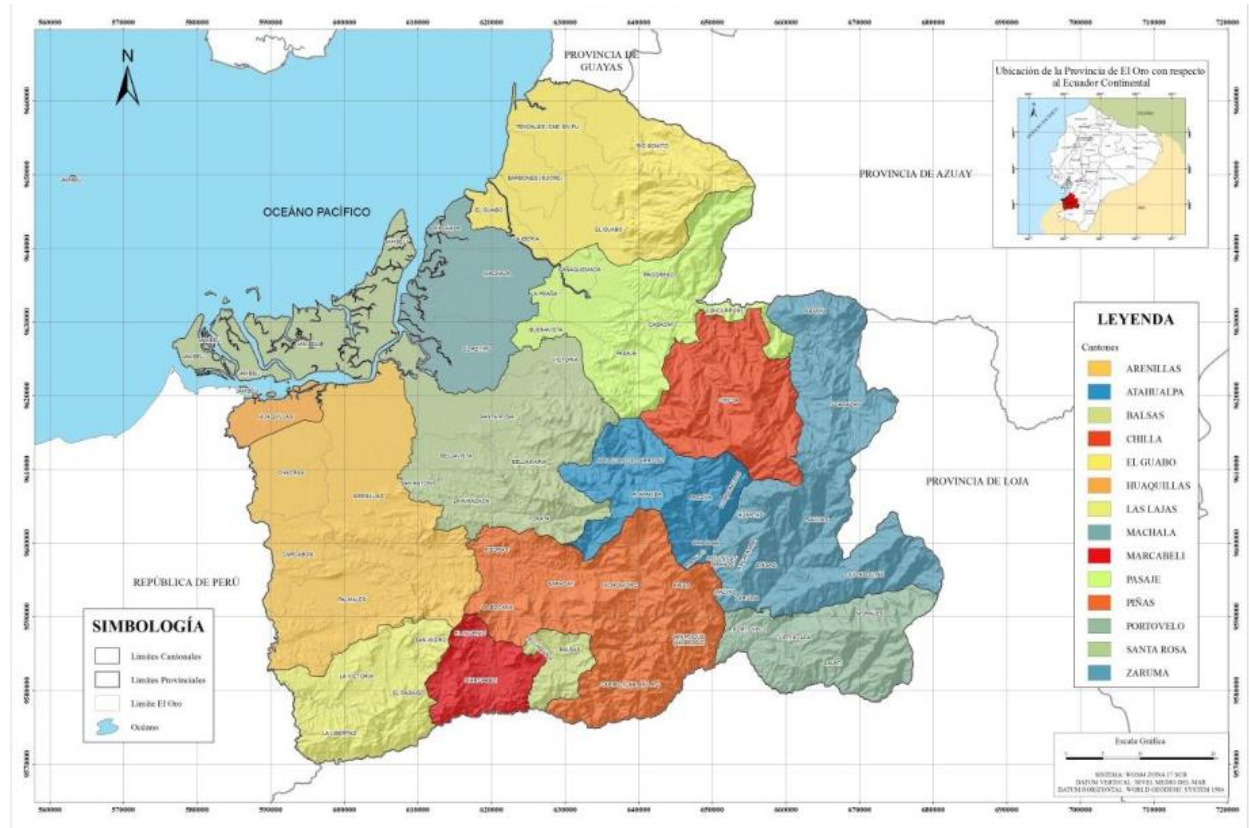
Provincia de El Oro

La Provincia de El Oro pertenece a la Zona de planificación 7; conformada además por las provincias de Loja y Zamora Chinchipe; se encuentra ubicada en el extremo sur occidental del Ecuador; una parte del territorio provincial se localiza en las faldas de las estribaciones de la Cordillera Occidental de los Andes y la otra mayoritaria en la Región Costa y una tercera, la Región Insular.

La Provincia cubre una superficie de 5.791,85 Km², que representa el 2.15% de la superficie nacional. Los límites provinciales son al norte las provincias de Guayas y Azuay, al sur la provincia de Loja y Perú, al este las provincias de Azuay y Loja y al oeste Perú y el Océano Pacífico.

Mapa1

División Político Administrativa - Provincia de El Oro



Fuente: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL GAD PROVINCIAL DE EL ORO 2011

La Provincia se divide en 14 cantones: Machala, Arenillas, Atahualpa, Balsas, Chilla, El Guabo, Huaquillas, Las Lajas, Marcabellí, Pasaje, Piñas, Portovelo, Santa Rosa y Zaruma, y 49 parroquias rurales; según el INEC con una población al 2010 de 600.659 habitantes que representa el 8.30% de la población nacional; de los cuales 304.362 son hombres y 296.297 mujeres y 483.113 habitantes se encuentran en el área urbana y 141.747 habitantes se encuentra en el área rural; el cantón Machala cuenta con el 40% de la población de la provincia.

Tabla 6

Número de habitantes - Provincia de El Oro

CANTÓN	POBLACION	% EN RELACION A LA PROVINCIA
Machala	245.972	40,95%
Pasaje	72.806	12,12%
Santa Rosa	69.036	11,49%
El Guabo	50.009	8,33%
Huaquillas	48.285	8,04%
Arenillas	26.844	4,47%
Piñas	25.988	4,33%
Zaruma	24.097	4,01%
Portovelo	12.200	2,03%
Balsas	6.861	1,14%
Atahualpa	5.833	0,97%
Marcabelí	5.450	0,91%
Las Lajas	4.794	0,80%
Chilla	2.484	0,41%

Fuente: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROVINCIAL DE EL ORO 2011

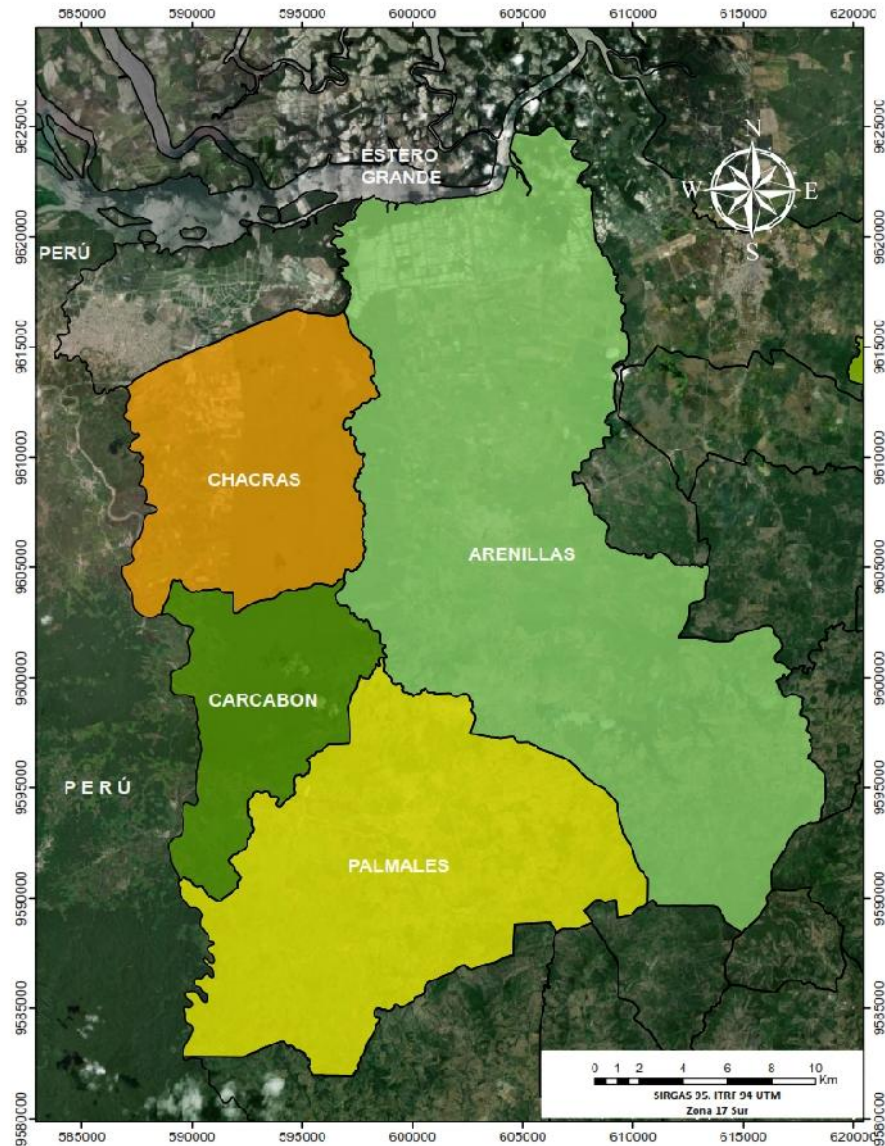
Elaboración: Marosly Guillén S.

Cantón Arenillas

El Cantón Arenillas está dividido políticamente en cuatro parroquias: una urbana ARENILLAS y tres rurales: CHACRAS, PALMALES Y CARCABÓN (en orden de antigüedad); con una población al 2010 de 26.844 habitantes de los cuales 14.318 habitantes se encuentran en el área urbana y 8.159 habitantes en el área rural; tiene una superficie de 808.27 km².

Mapa 2

División Político Administrativa – Cantón Arenillas



Fuente: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN ARENILLAS 2015

Elaborado: Marosly Guillén S.

La parroquia urbana **Arenillas**, fundada el 11 de noviembre de 1955, que a la vez es la cabecera cantonal y la periferia de la parroquia Arenillas está conformada territorialmente por las siguientes comunidades, sitios o recintos: La Cuca (El Paraíso), Las Colembas, Los Guayacanes, Cooperativa del Pacífico, Cabo de Lampa (San Juan), La Pitahaya (Puerto),

San Vicente (El Jobo), Sta. Marianita, La Palma, Cañas, Batanes, El Triunfo, El Guayacán, Tahuín (Presa), La Aguada, El Sauce, El Toro, El Blanco, El Porvenir y Santa Lucía.

La parroquia rural **Chacras**, fundada el 17 de abril de 1984, es la más antigua del cantón y está conformada por las siguientes comunidades, sitios o recintos: Chacras (Cabecera Parroquial), Balsalito, La Isla, Las Quemazones, Cruce o "Y" de Chacras (Aduana) y Cristo Rey.

La parroquia rural **Palmales**, fundada el 31 de enero de 1975, comprende las comunidades, recintos o sitios siguientes: Palmales (Cabecera Parroquial), Palmales Viejo, El Rocano, Voluntad de Dios, Las Mercedes, Tahuín Chico, La Primavera, El Bunque, Dos Quebradas, Nueve de Octubre, Santa Elena, El Guarumo, Unión Lojana, Manabí de El Oro, La Florida, San Pedro, El Progreso y Posa Onda.

La parroquia rural **Carcabón**, fundada el 26 de octubre de 1993, es más joven de las parroquias, comprende las siguientes comunidades, sitios o recintos: Carcabón (Cabecera Parroquial), Quebrada Seca, Rancho Chico y Guabillo.

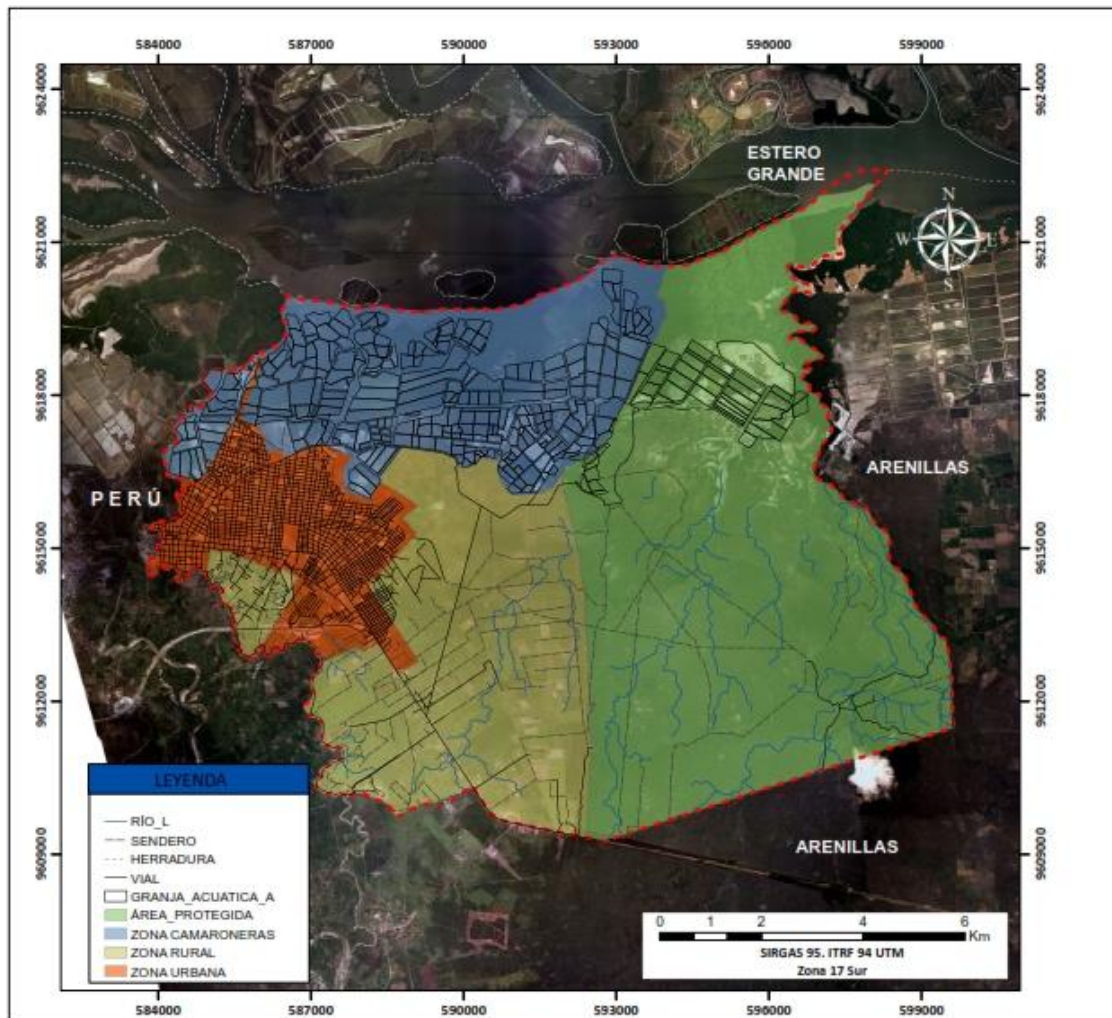
Cantón Huaquillas

El Cantón Huaquillas está dividido políticamente en cinco parroquias urbanas: Ecuador, El Paraíso, Milton Reyes, Hualtaco y Unión Lojana y no cuenta con parroquias rurales conformadas, pero si posee área rural.

El cantón Huaquillas quedó con la jurisdicción de una superficie de 112.13 Km², tiene una población de 48.285 habitantes de los cuales 46.706 se encuentran en el área urbana y 579 en el área rural.

Mapa 3

División Político Administrativa – Cantón Huaquillas



Fuente: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN HUAQUILLAS 2015

Elaborado: Marosly Guillén S.

4.2 Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Objetivos y modelo territorial

Se han examinado los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de El Oro, y de los cantones Arenillas y Huaquillas, particularmente las determinaciones referidas a sus modelos territoriales planteados en sus respectivas propuestas y los objetivos estratégicos, para analizar si fueron realizadas tomando en cuenta las articulaciones previstas en la Constitución.

4.2.1 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial de El Oro

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de El Oro fue aprobada mediante Ordenanza en marzo de 2019; en la parte concerniente a la propuesta menciona que: “La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.” (Art. 296 - COOTAD)

El PDOT Provincial plantea la articulación o coordinación visto desde el nivel de la participación ciudadana, la cual está establecida mediante la normativa legal vigente. Art. 304.- Sistema de participación ciudadana. - Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. (...) (COOTAD)

A) OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS

Dentro de los lineamientos se establecen objetivos estratégicos que permitirán dar cumplimiento a lo establecido en la **Visión de desarrollo cantonal planteada**, como se detalla a la continuación:

Biofísico:

- Gestionar la calidad ambiental del aire, agua y suelo en la Provincia de El Oro.
- Promover los manejos sustentables de los recursos naturales renovables y no renovables, que permita mantener y proteger los ecosistemas y su biodiversidad para la institucionalización del sistema provincial de áreas protegidas.
- Promover el manejo sustentable de las cuencas hidrográficas y de zonas marino-costeras que permita mantener y proteger los ecosistemas y su biodiversidad de la Provincia de El Oro.

Sociocultural:

- Mejorar la calidad de vida de la población con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable.

- Fomentar la identidad cultural oreña, además rescatar, mantener y patrimonio tangible e intangible.
- Incentivar la cohesión social y el uso de espacios públicos culturales, educativos y deportivos.
- Reducir el analfabetismo digital en los habitantes de la Provincia de El Oro para el uso de las TICS.

Económico:

- Mejorar las actividades económicas de la Provincia, vinculando la potencialidad del territorio con énfasis al desarrollo agrícola, turístico, pecuario, comercial, industrial que permita garantizar la seguridad y soberanía alimentaria.
- Fomentar e incrementar las actividades económicas y turísticas que se realizan en la Provincia para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia económica, social y ambiental de los sistemas de riego y drenaje de El Oro.

Asentamientos Humanos:

- Promover un sistema de asentamientos humanos jerárquicos rurales y urbanos, ordenados y equilibrados en el territorio para lograr un desarrollo sostenible y el acceso a infraestructura y servicios públicos de calidad.

Movilidad, Energía y Conectividad:

- Desarrollar una movilidad y conectividad eficiente que permita la vinculación del territorio urbano y rural de la Provincia, para fomentar el desarrollo local, regional y binacional.

Político Institucional:

- Fortalecer la gobernabilidad, la gestión territorial articulada y los mecanismos de participación ciudadana, en un modelo de planificación participativa; presupuestos y mecanismos de corresponsabilidad por resultados.
- Contar con instrumentos legales locales para el ejercicio de las competencias.

B) MODELO TERRITORIAL PROPUESTO

El PDOT Provincial propone un modelo de crecimiento equitativo en el territorio provincial, planteando el desarrollo económico mejorando la materia prima y su industrialización para de esta manera llegar a más mercados a nivel internacional, estableciendo circuitos viales que permiten mejorar la productividad de la provincia, también en coordinación entre los diferentes niveles de gobierno se coordina lograr cohesión social entre los diferentes asentamientos humanos que conforman la provincia. También se propone la consolidación e intercomunicación de los asentamientos humanos mejorando la conectividad entre ellos lo que permitirá el desarrollo confluyente de las actividades, en coordinación con los niveles de gobierno se establecen mecanismos de control de la expansión urbana con la finalidad de evitar la afectación de tierras con potencial agro productivo. En cuanto a la movilidad y conectividad se propone la implementación de circuitos productivos que comuniquen las zonas urbanas con la rural para de esta manera mejorar la productividad y mejorar el desarrollo productivo de la provincia.

Para la materialización de esta propuesta se debe implementar políticas públicas que permitan coordinar estas acciones en los diferentes niveles de gobierno.

C) USO DEL SUELO

Los Niveles de Uso Propuestos se identifican en función de la capacidad de acogida de cada territorio de sus potencialidades y limitaciones, lo que permitirá de manera adecuada localizar las políticas, metas, planes, programas y proyectos de cada nivel de gobierno, para la provincia corresponden a: **Conservación y Recuperación, Potencial,**

Producción agrícola y acuícola, Aprovechamiento de recursos naturales e Intervención.

4.2.2 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Arenillas

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Arenillas fue aprobada en 02 de abril del 2018; el GAD ha desarrollado la actualización del PDOT incluyendo información oficial y actualizada lo que permitió establecer una propuesta articulada con los lineamientos y objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2017 – 2021 y la Agenda Zonal 7, tal y como manda la legislación nacional.

A) OBJETIVOS ESTRATEGICOS

Biofísico:

- Preservar el patrimonio natural existente dentro del cantón

Sociocultural:

- Facilitar a los centros de salud servicios básicos de agua potable y alcantarillado para garantizar un adecuado servicio a la ciudadanía.
- Crear programa de capacitación no formal y espacios culturales con la finalidad de fortalecer la cohesión social.

Económico:

- Fomentar la creación de fuentes de trabajo en el marco del aprovechamiento de las potencialidades no extractivas del cantón enfocadas especialmente a las organizaciones productivas.

Asentamientos Humanos:

- Disponer de un sistema de catastro multifinalitario actualizado del territorio.

- Lograr un desarrollo ordenado y consolidado de los asentamientos humanos del cantón.
- Promover el acceso equitativo e integral de la población a los servicios básicos y equipamientos con espacios públicos de calidad.

Movilidad, Energía y Conectividad:

- Priorizar al ser humano sobre los vehículos motorizados y lograr accesibilidad universal en todas las vías y espacios públicos.
- Mejorar la capa de rodadura del sistema vial urbano.

Político Institucional:

- Contar con instrumentos legales para el ejercicio de las competencias.
- Establecer procesos participativos para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

B) MODELO TERRITORIAL PROPUESTO

El modelo territorial propone la jerarquización de los asentamientos humanos en base a su población y sus características. En el cantón se han identificado dos zonas de producción, una de ellas ubicada hacia el Norte, área inundable-agrícola, donde se emplazan arrozales, mientras que la otra se emplaza hacia el Sur, en la cual se localizan zonas agrícolas y agropecuarias. Con respecto a la vialidad, se plantea mejorar la conectividad vial de las diferentes parroquias rurales con la vía principal de comunicación que atraviesa el cantón lo que permitirá potenciar el desarrollo productivo y turístico del mismo. También se identifican y protegen las zonas con carácter productivo implementando mecanismo que controlen los cambios de uso de suelo o la expansión urbana.

C) USO DEL SUELO

Los Niveles de Uso Propuestos para el cantón corresponden a: **Conservación, Producción, Producción agro productiva sustentable, Protección, Conservación de la Reserva Ecológica y Urbano.**

4.2.3 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Huaquillas

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Huaquillas fue aprobada el 11 de julio del 2018; el GAD actualizó el plan alineándolo a los objetivos y directrices planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021, tal como manda la legislación nacional.

A) OBJETIVOS ESTRATEGICOS:

Biofísico:

- Incentivar una cultura de conservación y protección de los recursos naturales y de rescate de los atractivos culturales para convertirlos en atractivos turísticos.
- Mejorar la calidad del ambiente generando zonas verdes en los diferentes sectores que conforman al cantón.
- Lograr en el cantón y su entorno, el mejoramiento ambiental, basado en la combinación del conocimiento tradicional, técnico y moderno para el manejo adecuado de los recursos naturales, especialmente de la Diversidad Biológica existente, que se constituye en materia prima para desarrollar un turismo especializado sustentable.
- Prevenir y mitigar los impactos negativos que generan diversas fuentes de contaminación.

Económico:

- Zonas de comercialización de productos de primera necesidad y anexos, organizadas y con la infraestructura básica necesaria, para brindar un servicio de calidad.
- Regular y controlar las actividades económicas que se desarrollan en el cantón.

- Reactivar la economía en el cantón, logrando el involucramiento de todos los actores sociales: comerciantes, artesanos, empresarios, profesionales, entre otros, quien, con una nueva visión de futuro financiera, industrial, empresarial, de género, intergeneracional y sustentable, promuevan iniciativas, que permitan aprovechar o mejorar las ventajas comparativas para constituir un verdadero centro de integración comercial fronterizo; y desarrollen nuevas líneas competitivas.
- Mejorar la formación ocupacional de hombres y mujeres dedicadas al comercio formal e informal bajo esquemas de respeto, solidaridad, igualdad de oportunidades y sensibilización.

Sociocultural:

- Promover la atención a grupos sociales y de atención prioritaria, para mejorar la convivencia comunitaria, la participación ciudadana y la garantía del ejercicio de sus derechos.
- Garantizar los derechos de los ciudadanos especialmente a los grupos de atención prioritaria.
- Promover e incentivar posibilidades de autoempleo, micro emprendimiento y trabajo protegido en la población con discapacidad, adultos mayores, personas en rehabilitación, y con enfermedades catastróficas.
- Mejorar y fortalecer los espacios de interacción para los diferentes grupos de atención prioritaria, para de esta manera desarrollen sus actividades en un ambiente adecuado.

Asentamientos Humanos:

- Mejorar la calidad de vida de la población ampliando la cobertura de los servicios básicos y de saneamiento.
- Planificar el uso del suelo y la ocupación del territorio en función de sus actividades socioeconómicas y ambientales, para promover el desarrollo sostenible del cantón.
- Planificar el crecimiento urbano en las zonas de expansión urbana.

Movilidad, Energía y Conectividad:

- Mejorar y ampliar la capa de rodadura en las diferentes vías del cantón.

- Ampliación e implementación de infraestructura básica.

Político Institucional:

- Generar un municipio saludable, un ambiente amable y eficiente en la atención al cliente y una administración efectiva de las pequeñas unidades de empleo auto creadas, organizadas en espacios físicos adecuados que brindan comodidades y apoyo social a quienes se dedican al comercio informal y físicos adecuados que brindan comodidades y apoyo social a quienes se dedican al comercio informal y a los consumidores.
- Fortalecer las capacidades de los servidores públicos, en un modelo orientado a resultados con procesos eficaces.

B) MODELO TERRITORIAL PROPUESTO

El cantón Huaquillas implementando políticas públicas para fomentar el desarrollo comercial aprovechando el intercambio comercial, con respecto al uso del suelo el cantón Huaquillas tiene características mayoritariamente urbanas ya que el 99% de su población se aloja en esta área, se plantean la distribución de los servicios equitativamente, en materia de conectividad, se propone la creación de circuitos viales que ayuden en el desarrollo de las actividades comerciales y potencien a Puerto Hualtaco, también se implementan políticas para la conservación de los recursos naturales y su potenciación turística.

C) USO DEL SUELO

Los Niveles de Uso Propuestos para el cantón corresponden a: **Protección, Producción acuícola, Zona urbana y rural.**

Cabe acotar que la definición de las categorías de ordenamiento territorial propuestas en los planes cantonales de Arenillas y Huaquillas no guardan una completa relación con lo establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial.

4.3 Resumen de objetivos y modelos territoriales de los PDOT

Con el propósito de tener un entendimiento más simplificado de los objetivos estratégicos y modelos territoriales planteados en los planes de los dos niveles de gobierno objeto de estudio, se analiza las correlaciones y discrepancias en estas determinaciones.

Tabla 7

Resumen Objetivos Estratégicos

SISTEMA	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
	GAD PROVINCIAL EL ORO	GAD CANTONAL ARENILLAS	GAD CANTONAL HUAQUILLAS
BIOFISICO	Promover los manejos sustentables de los recursos naturales renovables y no renovables, que permita mantener y proteger los ecosistemas y su biodiversidad para la institucionalización del sistema provincial de áreas protegidas.	Preservar el patrimonio natural existente dentro del cantón	Lograr en el cantón y su entorno, el mejoramiento ambiental, basado en la combinación del conocimiento tradicional, técnico y moderno para el manejo adecuado de los recursos naturales, especialmente de la Diversidad Biológica existente, que se constituye en materia prima para desarrollar un turismo especializado sustentable.
SOCIOCULTURAL	Mejorar la calidad de vida de la población con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable.	Crear programas de capacitación no formal y espacios culturales con la finalidad de fortalecer la cohesión social.	Promover la atención a grupos sociales y de atención prioritaria, para mejorar la convivencia comunitaria, la participación ciudadana y la garantía del ejercicio de sus derechos.

	<p>Mejorar las actividades económicas de la Provincia, vinculando la potencialidad del territorio con énfasis al desarrollo agrícola, turístico, pecuario, comercial, industrial que permita garantizar la seguridad y soberanía alimentaria.</p>	<p>Fomentar la creación de fuentes de trabajo en el marco del aprovechamiento de las potencialidades no extractivas del cantón enfocadas especialmente a las organizaciones productivas.</p>	<p>Reactivar la economía en el cantón, logrando el involucramiento de todos los actores sociales: comerciantes, artesanos, empresarios, profesionales, entre otros, quien, con una nueva visión de futuro financiera, industrial, empresarial, de género, intergeneracional y sustentable, promuevan iniciativas, que permitan aprovechar o mejorar las ventajas comparativas para constituir un verdadero centro de integración comercial fronterizo; y desarrollen nuevas líneas competitivas.</p>
<p>ECONÓMICO</p>	<p>Promover un sistema de asentamientos humanos jerárquicos rurales y urbanos, Ordenados y equilibrados en el territorio para lograr un desarrollo sostenible y el Acceso a infraestructura y servicios públicos de calidad.</p>	<p>Lograr un desarrollo ordenado y consolidado de los asentamientos humanos del Cantón.</p>	<p>Planificar el uso del suelo y la ocupación del territorio en función de sus actividades socioeconómicas y ambientales, para promover el desarrollo sostenible del cantón.</p>
<p>ASENTAMIENTOS HUMANOS</p>	<p>Desarrollar una movilidad y conectividad eficiente que permita la vinculación del territorio urbano y rural de la Provincia, para fomentar el desarrollo local, regional y binacional.</p>	<p>Mejorar la capa de rodadura del sistema vial urbano.</p>	<p>Mejorar y ampliar la capa de rodadura en las diferentes vías del cantón.</p>
<p>MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD</p>	<p>Fortalecer la gobernabilidad, la gestión territorial articulada y los mecanismos de participación ciudadana, en un modelo de planificación participativa;</p>	<p>Contar con instrumentos Legales locales para el Ejercicio de las competencias.</p>	<p>Fortalecer las capacidades de los servidores públicos, en un modelo orientado a resultados con procesos eficaces.</p>
<p>POLITICO INSTITUCIONAL</p>			

presupuestos y mecanismos de corresponsabilidad por resultados.

Elaborado: Marosly Guillén S.

Tabla 8

Resumen Modelo Territorial Propuesto

MODELO TERRITORIAL PROPUESTO			
NIVEL DE USO	GAD PROVINCIAL EL ORO	GAD CANTONAL ARENILLAS	GAD CANTONAL HUAQUILLAS
CATEGORÍAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL			
Protección		Área de protección de cuerpos de agua para la producción de servicios eco sistémicos	Zona protegida (Reserva ecológica Arenillas - Huaquillas)
Conservación	Área de conservación y recuperación, para mantener la biodiversidad y mitigar los efectos de cambio climático; Área de conservación de paramo para producción de servicios eco sistémicos; Áreas de conservación activa de los cuerpos de agua para la sostenibilidad ambiental	Área de conservación de la reserva ecológica Arenillas para la conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; Área de conservación del bosque protector Tahuín para la producción del recurso hídrico	

Producción	Área de producción acuícola con limitaciones, para el desarrollo económico en el perfil costanero; Área rural de producción agrícola con ligeras limitaciones para la soberanía alimentaria con redistribución de los medios de producción para pequeños productores	Área de producción pecuaria para la producción de alimentos básicos; Área de producción de camarónicas para el aprovechamiento del recurso natural; Área rural de producción agrícola con ligeras limitaciones para la soberanía alimentaria con redistribución de los medios de producción para pequeños productores; Área de producción agrícola de inundación para la soberanía alimentaria con redistribución de los medios de producción para pequeños productores; Área de producción silvopastoril para la producción primaria de manera sustentable	Zona de camarónicas
Asentamientos Humanos	Área de intervención por asentamientos humanos para la recepción de población	Área de intervención por asentamientos humanos para la recepción de población	Zona urbana, Zona Rural
Rural de potencial	Área de potencial pecuario, para el desarrollo de actividades ganaderas, avícolas, porcinas en la zona rural; Área rural con potencial para el desarrollo turístico rural comunitario		

Elaborado: Marosly Guillén S.

Cabe señalar que en el PDOT del cantón Huaquillas, no establece claramente las categorías de ordenamiento territorial sino más bien una clasificación del suelo en función de sus características, ya que el mayor porcentaje de la población se encuentra implantada

en suelo urbano en donde se concentran la mayoría de sus actuaciones territoriales, debido a los problemas limítrofes con el vecino cantón de Arenillas no se ha establecido acciones ni políticas públicas específicas en la zona identificada como rural.

Los cantones de Arenillas y Huaquillas comparten territorio de la “*Reserva Ecológica Arenillas*”; en el planteamiento de las Categorías de Ordenamiento Territorial uno de los cantones propone la protección y el otro la conservación; y a nivel Provincial se plantea la conservación y recuperación de la biodiversidad; lo que implica la aplicación de distintas políticas públicas sobre un mismo territorio.

Donde se logra observar coordinación muy concreta es sobre el desarrollo de la vialidad, observando que se plantean actuaciones sobre el territorio mediante convenios interinstitucionales para ejercer esta competencia en zonas urbanas, logrando de esta manera cumplir con los objetivos planteados en los diferentes niveles de gobierno, apoyando el desarrollo económico y productivo de la Provincia de El Oro.

Debido a los problemas limítrofes que se han llevado por muchos años entre los cantones de Huaquillas y Arenillas, se han visto limitadas las actuaciones en esta área en conflicto, superponiéndose ciertas actuaciones, clasificando cada cantón el mismo suelo con diferentes categorías, etc.

Una de las limitaciones que se ha identificado en la formulación de los Planes Provinciales, es la falta de entrega oportuna de la información por parte de los GAD cantonales, respecto a sus modelos territoriales deseados, y la nula coordinación horizontal entre los GAD Cantonales para la construcción de categorías de ordenamiento territorial; lo que hace que existan categorías opuestas como se presentan en cantones circunvecinos como es el caso de estudio, lo que se traduce que las actuaciones y políticas públicas van a ser distintas sobre un mismo territorio cuando se tratan de territorios con características y vocaciones semejantes; lo que dificulta el trabajo de los GAD Provinciales para determinar sus categorías de ordenamiento territorial.

CAPÍTULO 5

5.1 LA ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Analizados los planes objeto de la investigación se destacan las propuestas efectuadas y las diferencias existentes entre los distintos instrumentos, lo que muestra la existencia de criterios a veces no coincidentes o incluso contradictorios que afectan a los mismos territorios. Esta situación lleva a la inoperancia cuando no al conflicto y a la discrepancia en la acción de las distintas administraciones.

Para el análisis se efectúa la comparación, por una parte, entre el plan provincial y los dos planes cantonales y por otra, entre los dos planes cantonales entre sí.

5.1 Las propuestas del plan provincial y del plan cantonal de Arenillas

Medio físico

Objetivo: Preservar el patrimonio natural existente dentro del cantón.

Uso y ocupación del suelo: El Plan Provincial establece como política “mantener la biodiversidad y mitigar los efectos del cambio climático”, “conservación del páramo. Afianzar la existencia del agua futura”.

El Plan cantonal establece como política pública la conservación y convivencia sustentable del Bosque Protector Tahuín.

Se establecen programas y proyectos puntuales que van ayudar en parte a hacer cumplir la política pública establecida; no se establecen programas o proyectos específicos que ayuden a cumplir con el objetivo estratégico planteado.

Población y actividades

Objetivo: Promover el acceso equitativo e integral de la población a los servicios básicos y equipamientos con espacios públicos de calidad.

Uso y ocupación del suelo: El plan provincial establece una jerarquización de asentamientos humanos en el cual el cantón Arenillas tiene una categoría menor ya que representa el 4.59% de la población a nivel provincial. En el plan cantonal considera al área urbana y todas las cabeceras parroquiales como nodos con jerarquías, en función de la condición establecida por el número de habitantes. Los dos planteamientos coinciden en que la estructuración jerárquica permitirá generar un desarrollo equitativo y equilibrio territorial.

El plan provincial de El Oro establece actuaciones en coordinación con los Gad cantonales ya que esta es una competencia exclusiva y lo que plantea es la identificación de zonas en conflicto para gestionar la solución de estos enfocados en el desarrollo equitativo e integral de los mismos, no establece políticas específicas.

El plan cantonal se enfoca en la dotación de los servicios básicos y la dotación de equipamientos que permitan el desarrollo integral del territorio teniendo como eje estratégico la productividad del cantón.

Vialidad

Objetivos: Desarrollar una movilidad y conectividad eficiente que permita la vinculación del territorio urbano y rural de la Provincia, para fomentar el desarrollo local, regional y binacional.

Uso y ocupación del suelo: La propuesta del plan provincial en lo referente a movilidad, energía y conectividad está ligada a la propuesta de desarrollo económico y productivo y la jerarquización de los asentamientos humanos; en función de las características productivas de las diferentes zonas que conforman la provincia considerando zonas de desarrollo productivo donde influye su localización.

La propuesta del GAD Cantonal de Arenillas, la conectividad de varios sitios y el mejoramiento de la infraestructura vial a nivel urbano; no hace referencia a la condición de

observar lo planteado en los planos parroquiales en los cuales se establecen el incremento y mejoramiento de la infraestructura vial cuya competencia es exclusiva del GAD Provincial.

La propuesta del GAD cantonal de Huaquillas, plantea un mejoramiento de la infraestructura vial urbana mejorando de esta manera la calidad de vida de la población dotándola de accesibilidad de calidad, debido a los recursos limitados con los que cuenta el GAD plantea la coordinación con el GAD Provincial el cumplimiento de este objetivo estratégico.

La propuesta del Plan Provincial y el Plan cantonal de Huaquillas

Medio físico

Objetivo: Incentivar una cultura de conservación y protección de los recursos naturales y de rescate de los atractivos culturales para convertirlos en atractivos turísticos.

Uso y ocupación del suelo: En las Categorías de Ordenamiento Territorial (COT) establecidas por el cantón se realiza una clasificación del suelo donde se identifica el área que pertenece a la Reserva Arenillas, en la que está conformada por biodiversidad con muchas características.

Se establecen programas y proyectos puntuales para recuperar y conservar la biodiversidad que forma parte del cantón.

Población y actividades

Objetivo: Mejorar la calidad de vida de la población ampliando la cobertura de los servicios básicos y de saneamiento.

Uso y ocupación del suelo: El plan provincial establece una jerarquización de asentamientos humanos en al cual el cantón Huaquillas tiene una categoría sub regional ya que representa el 8.04% de la población a nivel provincial. En el plan cantonal considera al área urbana como nodo principal ya que el mayor porcentaje de la población y las actividades se concentran en esta área. Los dos planteamientos coinciden en que la estructuración jerárquica permitirá generar un desarrollo equitativo y equilibrio territorial.

El plan provincial de El Oro establece actuaciones coordinadas para la implementación de equipamientos para el desarrollo productivo, equitativo e integral del cantón.

El plan cantonal se enfoca en la dotación y mejoramiento de los servicios básicos y la implementación de equipamientos de índole cantonal que permitan el desarrollo equitativo e integral del territorio mejorando la calidad de vida de la población.

Vialidad

Objetivos: Mejorar y ampliar la capa de rodadura en las diferentes vías del cantón.

Uso y ocupación del suelo: El PDOT Provincial plantea el mejoramiento de vías de carácter provincial en coordinación con los GAD cantonales enfocados sobre todo en el área rural en función de sus competencias.

El plan provincial de El Oro señala en el plan vial proponer incrementar la conectividad entre zonas urbanas y rurales, sitios y sectores productivos. El plan cantonal establece el mejoramiento de la capa de rodadura potenciando la conectividad interna del área urbana y el desarrollo de vías perimetrales que permitan el desarrollo comercial y productivo de Puerto Hualtaco sin afectar el tránsito interno del cantón. El cantón presenta la particularidad de no contar con parroquias rurales.

El plan del cantón Huaquillas en el sistema de movilidad, energía y conectividad define como política "determinar una trama urbana ordenada que integre al cantón". Al momento del planteamiento de programas y proyectos el GAD cantonal plantea la articulación con el GAD Provincial permitiendo potenciar y mejorar la vialidad del cantón desarrollando a su vez el turismo y el comercio. No está claramente establecido las articulaciones en los dos planes que deben gestionarse para el cumplimiento de esta competencia.

El plan cantonal establece cuatro categorías de jerarquización vial, vías expresas que conectan con otras provincias y con otros cantones; las arteriales que conectan las diferentes zonas que conforman el cantón tomando en consideración equipamientos de carácter cantonal; las colectoras que permiten alivianar el tráfico y la conexión con las

arteriales; y las locales que permiten el desarrollo interno brindando accesibilidad a los barrios y ciudadelas que conforman el área urbana del cantón.

Las propuestas del Plan cantonal Arenillas en relación Huaquillas

Los cantones de Arenillas y Huaquillas por años han venido luchando por la definición del límite cantonal, lo que ha ocasionado que aquellas actuaciones que realiza el cantón Huaquillas en la zona de conflicto limítrofe provoquen reacciones inmediatas en el cantón vecino, estas discrepancias han limitado la articulación de los Planes de ordenamiento territorial provocando acciones sobrepuestas sobre un mismo territorio.

Medio físico

Objetivo: Preservar el patrimonio natural existente dentro del Cantón.

Uso y ocupación del suelo: El plan cantonal de Arenillas y Huaquillas comparten territorio de la Reserva Ecológica Arenillas, por lo tanto, los dos planes cantonales están enfocados en la protección y conservación estricta de este territorio, la política del plan cantonal de Huaquillas impulsar un buen manejo de los recursos naturales para minimizar los riesgos e impactos negativos ambientales mientras se mantienen las oportunidades sociales y económicas del desarrollo sustentable y la política del plan cantonal de Arenillas la conservación estricta.

No se indica programas y proyectos específicos para la gestión y desarrollo que aporte al ejercicio de sus competencias.

Población y actividades

Objetivo: Promover el acceso equitativo e integrar de la población a los servicios básicos y equipamientos con espacios públicos de calidad.

Uso y ocupación del suelo: En la actualidad los cantones de Arenillas y Huaquillas comparten las actuaciones sobre el mantenimiento y distribución del servicio de agua potable, ya que en el año 2005 se implementó mancomunadamente la EMRAPAH (Empresa Regional de Agua Potable Arenillas Huaquillas); el recurso hídrico forma parte del territorio del cantón Arenillas, ya que como política se establece el acceso equitativo a los servicios básicos; en los planes de ambos cantones se plantea programas y proyectos

para el mejoramiento y distribución del servicio así como el cantón Arenillas plantea la ampliación de este servicio a las zonas rurales.

Vialidad

Objetivos: Priorizar al ser humano sobre los vehículos motorizados y lograr accesibilidad universal en y a todas las vías y espacios públicos.

Uso y ocupación del suelo: El plan cantonal de Arenillas menciona que su principal enfoque es mejorar la vialidad urbana, no menciona la condición de observar las determinaciones de los planes parroquiales en lo referente a las propuestas de vialidad para lograr su integración y articulación adecuada, el plan cantonal de Huaquillas también se enfoca en mejorar y ampliar la capa de rodadura de las vías urbanas.

Las propuestas del Plan cantonal Huaquillas en relación con Arenillas

El plan del cantón Arenillas en el tema de movilidad, energía y conectividad define como política " Priorizar al ser humano sobre los vehículos motorizados y lograr accesibilidad universal en y a todas las vías y espacios públicos", define como "Establecer convenios con los GAD Parroquiales para el acompañamiento en el desarrollo y mejora de proyectos viales para asegurar la priorización del ser humano". Las políticas de los dos planes cantonales se enfocan en el desarrollo vial urbano, no establecen articulaciones claras sobre la conectividad inter cantonal.

Medio físico

Objetivo: Mejorar y ampliar la capa de rodadura en las diferentes vías del cantón.

Uso y ocupación del suelo: El Plan cantonal establece el mejoramiento y la ampliación de la capa de rodadura de las vías urbanas que conforman el cantón, ya que el plan establece como política "determinar una trama urbana ordenada que integre al cantón"; no establece programas y proyectos que tengan relación con la conectividad Inter cantonal.

Población y actividades

Objetivo: Reactivar la economía en el cantón, logrando el involucramiento de todos los actores sociales: comerciantes, artesanos, empresarios, profesionales, entre otros, quienes, con una nueva visión de futuro financiera, industrial, empresarial, de género, intergeneracional y sustentable, promuevan iniciativas, que permitan aprovechar o mejorar las ventajas comparativas para constituir un verdadero centro de integración comercial fronterizo; y desarrollen nuevas líneas competitivas.

Uso y ocupación del suelo: Se plantea programas y proyectos para la implementación de equipamientos que permitan la libre comercialización de productos locales. No establece ni plantea como se va a realizar dicha gestión para su implementación, se toma en consideración la coordinación con otros niveles de gobierno; pero no se establece cuales serán esos mecanismos.

Vialidad

Objetivos: Desarrollar un sistema vial de calidad en el cantón.

Uso y ocupación del suelo: Se establece la implementación y desarrollo vial urbano mejorando su capa de rodadura y ampliando su accesibilidad en aquellas zonas que se encuentran en proceso de consolidación, enfocándose en el desarrollo urbano.

Las categorías de ordenamiento territorial para la territorialización de políticas públicas: representan la propuesta deseada para el territorio, en función de su vocación; se originan a partir de la unión o división de las zonas definidas en el análisis de la vocación del territorio, en respuesta a los objetivos de desarrollo y en función de las competencias respectivas de los gobiernos autónomos descentralizados. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

En la construcción de las categorías de ordenamiento territorial provincial, se debe considerar obligatoriamente las categorías de ordenamiento territorial cantonales, por lo tanto, los usos de suelo establecidos por el nivel cantonal, como lo establece la LOOTUGS que los GAD Provinciales integran el componente de ordenamiento territorial de los GAD Cantonales que forman parte de su territorio. Se puede notar el conflicto existente en la

construcción de las categorías de ordenamiento territorial cantonales con las provinciales y vacíos de información en los insumos cantonales.

Del análisis de los objetivos estratégicos y los modelos territoriales de los dos niveles de gobierno analizados en el caso de estudio se puede observar que en el tema de vialidad es en donde están más relacionados y coordinados en su ejecución; en el tema de desarrollo económico el nivel cantonal coordina acciones con el Gad Provincial para el cumplimiento del objetivo estratégico del desarrollo económico y comercial de la provincia con el cual se articula la vialidad como eje ejecutor de este desarrollo; en el caso de los niveles de gobierno cantonal es muy poca su articulación en el caso puntual de la entrega de servicios básicos se tiene el tema del agua potable pero existe una deficiencia en la entrega y la calidad del servicio que se entrega en estos dos cantones.

Al momento de la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en su primera versión se trabajaron simultáneamente, aunque estaban planteados en la planificación del ente rector la entrega en diferentes fechas, la SENPLADES ahora PLANIFICA ECUADOR realizó el acompañamiento técnico para el desarrollo de los PDOT lo que ocasionó que se realice el trabajo de manera aislada sobre todo en la conformación de las categorías de ordenamiento territorial. En el planteamiento de los programas y proyectos se identifica en función de las competencias de cada nivel de gobierno y el análisis de sus recursos la gestión con otras entidades de nivel superior que coadyude al desarrollo de los GAD cantonales.

CAPÍTULO 6

6.1 PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO DE ESTUDIO

Los lineamientos son pautas que permiten desarrollar diferentes actividades, es así que se establecen lineamientos operativos que permiten hacer efectivas las diferentes políticas para poder accionar en los diferentes niveles de gobierno que permitan alcanzar la articulación; estos lineamientos se establecen en función del análisis de la diferente problemática que se analizó en los diferentes casos de estudio.

6.1 Lineamientos desde nudos críticos

- **Políticas nacionales, proyectos impuestos en el territorio local**
- El ejecutivo debe de plantear y poner en conocimiento aquellos proyectos que tiene proyectado ejecutar en los GAD para realizar acciones conjuntas, tal como se indica en la segunda disposición general de la LOOTUGS: Instrumentos aplicables a otros niveles de gobierno, se hace referencia en el numeral 1 que “Todos los niveles de gobierno anunciarán los proyectos para las obras que vayan a ejecutar de conformidad con lo establecido en esta Ley”, instrumento que, al aplicarse realmente, solucionaría el problema de la implementación de intervenciones de los Ministerios en los territorios sin socialización a los GAD o sin criterio territorial.
- Dentro de la planificación de los GAD debe de coordinar con la planificación provincial y nacional existiendo la retroalimentación y complementarse desde la aplicación de las diferentes políticas públicas y objetivos planteados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los ejes articuladores con las diferentes instituciones que tienen planteado su accionar en el territorio; estos son el insumo base para cualquier intervención que se realice en el territorio.

- El GAD de Huaquillas y Arenillas deben de concretar acciones conjuntas para que participen en la construcción del desarrollo y ordenamiento del territorio ya que son circunvecinos para de esta manera no duplicar acciones.
- Los GAD de Huaquillas y Arenillas deben de coordinar acciones con el GAD Provincial sobre la aplicación de las políticas públicas en los ejes de actuación sobre el territorio.

- **Prevalencia del tema político sobre lo técnico**

- Sobre las actuaciones en el territorio y la ejecución de las políticas públicas del ejecutivo sobre el territorio de los GAD deben de plantearse.
- Es necesario que el Gobierno central, Provincial y cantonal atiendan los servicios priorizando lo que la población considerando también la vocación territorial, por ejemplo, el cantón Arenillas cuenta con algunas parroquias rurales por lo que debe haber más intervención del GAD provincial, evitando este tipo de consideraciones.
- Los GAD cantonales deben de aprovechar la coyuntura política para mejorar las intervenciones en el territorio y la aplicación de las políticas públicas, técnicamente se puede gestionar por medio de la implementación y gestión de convenios, políticamente se puede mejorar las intervenciones.

- **Poca participación de otros niveles de gobierno en las etapas del PDOT**

- En el desarrollo de los PDOT cantonales es necesario la aportación de otros niveles de gobierno y debe de ser con actores que aporten valor agregado al proceso de planificación y ordenamiento territorial, no solo veedores.
- Se deben fortalecer las capacidades de los técnicos de los GAD para mejorar la coordinación no solo en la formulación del PDOT sino también en la etapa de implementación, seguimiento y evaluación.
- Esta establecido en la legislación ecuatoriana que los GAD Parroquiales deben acoger el diagnóstico de los niveles cantonal y provincial, dichos GAD deben estar obligados a realizar el diagnóstico con la participación de representantes de las parroquias a fin de que el diagnóstico cantonal y provincial hayan sido validados por

las parroquias previo a la realización de sus respectivos PDOT parroquiales conforme indica el art 11 numeral 4 de la LOOTUGS.

- Para la elaboración de los PDOT se debe tomar en cuenta además de los plazos establecidos, una fecha en la que deben coincidir los diferentes niveles para la realización del diagnóstico territorial en conjunto con el GAD provincial a través de la metodología de cartografía participativa que permita construir el modelo territorial actual con representantes técnicos y políticos a fin de que los GAD construyan sus PDOT.
 - Aplicar los lineamientos de ente rector de la planificación, mismos que indican en el Flujo de articulación para la construcción del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que en la etapa diagnóstica al realizar el análisis estratégico territorial se deben considerar además de las variables estratégicas, las demandas gestionadas por otro nivel de Gobierno y según la investigación realizada, esta acción se realizan únicamente en la implementación y sólo cuando estas demandas de otros niveles concuerden con sus prioridades.
- **Escasa coordinación de las acciones sobre el territorio debido a el constante problema limítrofe**
- En el desarrollo de los PDOT cantonales se establecen la aplicación de políticas públicas sobre un mismo territorio, debido a la falta de definición de los límites territoriales de cada cantón.
 - Se deben fortalecer las vías de comunicación entre los GAD para mejorar la gestión de los programas y proyectos que se tienen planteados en el PDOT en el aspecto ambiental.
 - Para la elaboración de los PDOT se debe tomar en cuenta las actuaciones de los dos GAD sobre el área en conflicto limítrofe ya que tienen las mismas características territoriales, de esta manera que permita construir el modelo territorial actual y futuro más acertado a la realidad y de esta manera no se superpongas políticas públicas.

- Los GAD cantonales deben de aprovechar la coyuntura política para mejorar la gestión sobre el territorio y sobre la aplicación de programas y proyectos de nivel de gobierno.

6.2 Lineamientos desde las potencialidades

- Existe una estrecha relación con el GAD Provincial para la aplicación y ejecución de políticas públicas en el territorio en la participación de la elaboración del PDOT; es necesario el fortalecimiento de las capacidades de los técnicos para su participación en los diferentes momentos que componen la elaboración del PDOT Provincial, de esta manera mejorar la articulación en la etapa de implementación.
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán trabajar con los sistemas de participación cantonales existentes, ya que a través del tiempo se han ido estructurado varias instancias mismas que sirven para articular a los diferentes sectores que son parte del territorio.
- El GAD Provincial tiene establecido dentro de sus lineamientos el presupuesto participativo, debe de establecerse de manera más específica sobre las actuaciones puntuales sobre el territorio y no sólo especificar en cantidades lo que se tiene como meta cumplir anualmente en la ejecución presupuestaria.

6.3 Lineamientos desde las necesidades de articulación

- Necesidades de articulación entre GAD circunvecinos

- El GAD Municipal del cantón Arenillas tiene la necesidad de articularse con las diferentes juntas parroquiales que conforman el territorio identificando y priorizando las principales necesidades y de esta manera poder gestionar la ejecución de la obra y con el nivel Provincial fundamentalmente es en el tema vial, ya que es lo que más demandan los territorios; también se tiene una articulación por el tema agrícola y el manejo de las cuenca hídricas, esto se ejecuta mediante el mecanismos de convenios interinstitucionales.

- Es primordial que al momento del planteamiento de las actuaciones o la aplicación de políticas públicas en el territorio y en la elaboración del modelo territorial propuesto la articulación y la implementación de instancias de participación ciudadana lo que permitirá un acercamiento a la realidad del territorio y no superponer la aplicación de políticas públicas o duplicarlas.
- **Necesidades de articulación de los GAD cantonales con otros niveles de gobierno**
- El principal relacionamiento es con el GAD Provincial y el Gobierno central para la ejecución de proyectos que beneficien a toda la ciudadanía debido a la falta de presupuesto con el que cuentan los GAD cantonales; al nivel parroquial es necesario articular con el GAD cantonal que permita implementar proyectos que aumenten la cobertura de los servicios básicos.
 - Con el Gobierno central en el mejoramiento de los servicios y de la infraestructura que se ofrecen en el territorio en función de las competencias asignadas por ley, como son el tema de salud, educación y atención a los grupos vulnerables.
 - Con el Gobierno central en la implementación de controles más rigurosos en la aplicación de la normativa, en el cumplimiento de la seguridad ciudadana **política de Estado**, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador y que escasamente se presenta en los territorios sobre todo en los fronterizos.
- **Necesidades de articulación del GAD provincial con otros niveles de gobierno**
- La principal necesidad de relacionamiento con otro nivel de gobierno es con el Gobierno Central, ya que este nivel ha sido de gran apoyo para cumplir los objetivos de la Provincia en el ámbito ambiental y productivo; y en la implementación de

proyectos que beneficien a varios cantones lo que permite contar con infraestructura adecuada y mejorar la calidad de vida de la población.

- Por otro lado, al ser el cantón Arenillas agropecuario por naturaleza, es necesario articular con los Ministerios correspondientes, mismo que podría participar en la elaboración de PDOT, ya que juegan un papel muy importante.
- El GAD Provincial necesita fortalecer los mecanismos de comunicación con respecto a la información geográfica, que esta sea verificada y revisada por el órgano correspondiente lo mismo que permitirá a los GAD cantonales implementar políticas públicas en función de la vocación del territorio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- El Marco Normativo Ecuatoriano, a través de la Constitución, en cuanto a la denominación de su estructura territorial, incluye un título denominado Organización Territorial que se refiere a la división político administrativa, pues apropiadamente se ha dividido el tratamiento de esta importante materia, en los niveles de organización

territorial y en los niveles de gobierno de cada localidad, lo cual, ha permitido que se reconozcan y establezcan, nuevas propuestas de regímenes especiales en los señalados niveles territoriales.

- El Ordenamiento Territorial plantea crear una armonía entre las actividades de desarrollo humano y el medio físico en el que se desenvuelven, se lo entiende como un componente fundamental en los instrumentos de planificación; es importante entender que al ser obligatorio para todos los niveles de gobierno nos permite vincular las políticas públicas sobre las diferentes actuaciones que se den en el territorio.
- En el Ecuador la obligatoriedad de los PDOT como instrumentos para la planificación se establecieron desde el año 2008, ha propiciado el orden territorial, sin embargo, la sustentabilidad del proceso dependerá de los mecanismos y/o instancias que se apliquen según la realidad del territorio, para lo cual el fortalecimiento de capacidades en los GAD es primordial. El análisis del proceso de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales y Cantonales, permite concluir que la articulación de los diferentes niveles de gobierno se convierte en una necesidad en el proceso de planificación que identifica una serie de actores, con los cuales se debe coordinar en la búsqueda de construir una visión compartida; para lo cual es necesario esto requiere una sucesión de recursos financieros, humanos, como políticos.
- Los Gobiernos Autónomos deben aprovechar y fortalecer los mecanismos de participación, para definir temas prioritarios de articulación, además que la ciudadanía debe integrarse y empoderarse para acompañar a los GAD en este proceso, a fin de que se cubran las necesidades de la población.
- La coordinación intergubernamental en la elaboración de los PDOT es débil ya que no existe interés de los demás niveles de gobierno de participar y en su mayoría se contrata consultores para la elaboran el documento; en cuanto a la etapa de implementación presenta una mayor articulación por la deficiente capacidad técnica y financiera en la ejecución de proyectos, apenas se logra coordinar acciones a través de la participación de las autoridades y/o delegados municipales.

- Un mecanismo a considerar deberá ser la Comisión Técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial propuesta en los lineamientos de la secretaria técnica PLANIFICA ECUADOR, la misma que debería actuar durante todo el proceso de formulación de los planes como articuladores entre los diferentes niveles de gobierno.
- En el caso de estudio de esta investigación se pudo evidenciar que la aplicación de las políticas públicas en función de las competencias de su circunscripción, en algunos casos se diferenciaba siendo un territorio circunvecino con las mismas características, por lo que se puede evidenciar la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y que al momento de desarrollar los PDOT el nivel superior en este caso provincial sólo hace una articulación participativa informativa lo que evidencia la falta de articulación gubernamental.
- Las aspiraciones de este estudio llevaron a plantear este tema analizando en su totalidad, al inicio se consideraba la articulación de los planes como un simple hecho de coordinación para el logro de los objetivos, sin embargo con la profundización de los conocimientos al respecto se llegó a entender que la articulación es un proceso en la que dos o más niveles de gobierno ejercen sus competencias exclusivas sectoriales paralelamente.
- Uno de los sectores en donde se ha evidenciado la articulación entre el GAD Provincial y los GAD cantonales es la gestión de la política sectorial de vialidad y conectividad de los diferentes sectores que conforman los GAD teniendo como objetivo principal el desarrollo productivo, comercial y turísticos de los mismos.

RECOMENDACIONES

- Al momento de plantear las categorías de ordenamiento territorial, estas deberían definirse claramente con sus respectivas características para que sea aplicable a los distintos territorios, se debería crear una norma que establezca las categorías y que todos los PDOT la apliquen manejando de esta manera un mismo criterio, lo que permitirá una adecuada aplicación de las políticas públicas y acciones sobre el territorio.

- En esta investigación se puede identificar que en la elaboración de los PDOT y al momento de realizar las propuestas sobre las políticas públicas a aplicar en el territorio, se han encontrado acciones duplicadas, super puestas y en algunos casos contra puestas, debido a la falta de mecanismos de articulación, debido a que el proceso de planificación en los diferentes niveles de gobierno se realiza paralelamente.
- El ente estatal rector de la planificación debe establecer claramente los mecanismos para llevar a cabo la articulación de los PDOT, debido a que los GAD no dispusieron de los lineamientos necesarios para efectuar la coordinación de dichos instrumentos.
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben aprovechar la próxima actualización de PDOT para articular con otros niveles en función de los objetivos del nuevo Plan Creación de Oportunidades 2021-2025, procurando que, en este proceso participen los técnicos que posteriormente se responsabilizarán del PDOT en cada GAD.

Referencias Bibliográficas

Benabent, M., & Vivanco, L. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial. *Revista Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLIX (194), 109-122.

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.

Cordero Cueva, F. (2013). Competencias exclusivas y concurrentes para el ordenamiento territorial: Un debate inconcluso. En F. Cordero Cueva, *Competencias y Gestión Territorial: Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. (págs.

23-30). Cuenca: Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

Consejo de Europa (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. Disponible en: <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>.

ESTRELLA ESPINOSA, M.V. (2016). *Los nuevos procesos públicos de planificación y ordenamiento territorial como dispositivos de articulación del Gobierno Multinivel en el Carchi*. [Tesis de maestría, Flacso Ecuador]. <http://hdl.handle.net/10469/10224>

FLORES, J.M. (2017). Los desafíos de la gobernanza multinivel en la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales. (Tesis de Maestría en ordenación territorial, Universidad de Cuenca. Facultad de Arquitectura y Urbanismo).

GAD Provincial de El Oro, (2019). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincia de El Oro*. El Oro– Ecuador.

GAD Municipal del cantón Arenillas, (2018). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, del Cantón Arenillas*. Arenillas– Ecuador.

GAD Municipal del cantón Huaquillas, (2018). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, del Cantón Huaquillas*. Huaquillas– Ecuador.

GÓMEZ OREA, Domingo. Ordenación del Territorio, Madrid, Instituto Tecnológico Minero de España, Ediciones Mundi-Prensa 2007.

GUDIÑO, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36.

MASSIRIS CABEZA, A. (2002) Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> [ISSN: 1138-9788]

MASSIRIS CABEZA, A. (2005) Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 124 p .:il.

MASSIRIS CABEZA, A. (2012). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, Bogotá, Distrito Capital.

Memoria-VIII-Simposio-Nacional (s. f.). Recuperado 25 de mayo de 2019, de <http://sndu.org/wp-content/uploads/2016/08/Libro-Memorias-VIII-Simposio-Naciona.pdf>

MESIAS, O. (2010). *Investigación cualitativa. Venezuela. Metodología de la investigación* Sampieri Metodología de la investigación 5ta. Edición.

PAUTA CALLE, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, ISBN 978-9978-14-244-8, 2013.

OTERO POTOSÍ, E. E. (2018). *Articulación multinivel de los gobiernos autónomos descentralizados- GAD. Lineamientos operativos para la planificación y el ordenamiento territorial en la provincia de Imbabura*, Tesis de Maestría en Planificación y Ordenamiento Territorial para el Desarrollo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Geografía. Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/15299>

SENPLADES (2015): Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Versión Preliminar 2.0 Quito

SENPLADES (2017): *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SUING NAGUA, J., (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, Editorial UTPL.

ZHINDÓN PERALTA, R. H. (2018). "Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural" (Tesis de Maestría en ordenación territorial, Universidad de Cuenca. Facultad de Arquitectura y Urbanismo).

Legislaciones

Normativa Ecuatoriana

Constitución de 2008, de 20 de octubre, de la República de Ecuador. *Registro Oficial*, 20 de octubre de 2008, núm. 449.

Código Orgánico de 11 de agosto, de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. *Registro Oficial*, 19 de octubre de 2010, núm. 303.

Código Orgánico de 20 de octubre, de Planificación y Finanzas Públicas. *Registro Oficial Suplemento*, 22 de octubre 2010, núm. 306.

Ley Orgánica de 5 de julio, de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. *Registro Oficial*, 5 de julio de 2016, núm. 790.

Código Orgánico de 12 de abril, Ambiental. *Registro Oficial Suplemento*, 12 de abril de 2017, núm. 983.

Normativa Internacional

Ley N°31315/2021, Desarrollo Urbano Sostenible, Diario Oficial El Peruano, 25 de julio de 2021, Perú.

Ley 388/1997, de Desarrollo Territorial. Diario Oficial N°43.091, de 24 de julio de 1997. Actualizada a 29 de enero de 2017, Colombia.

Ley Orgánica de 11 de agosto de 1983, de Ordenación del Territorio. *Gaceta Oficial* N°3.238, 11 de agosto de 1983, Venezuela.