

Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial *en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación.*

Development and Territorial planning in Ecuador at cantonal scale. Planning Zone 6 Case study.

Resumen

Autoras:
Mónica Janeth González Llanos
 monica.gonzalez@ucuenca.edu.ec
María Cristina Chuquiguanga Auquilla
 cristina.chuquiguanga@ucuenca.edu.ec

Universidad de Cuenca
 Ecuador

Recibido: 15 Ene 2018
 Aceptado: 14 Abr 2018

De conformidad al marco jurídico establecido en Ecuador a partir del 2008, se elaboraron un conjunto de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Ecuador y fueron aprobados desde el 2014. Al ser la primera experiencia en ordenación territorial, la investigación analiza la adopción de dichos planes en los cantones de la Zona 6 de Planificación. En el análisis teórico se identificaron posibles factores económicos, ambientales, jurídico-administrativos, políticos y socioculturales que pudieron incidir en la adopción de dichos planes; posteriormente se identificaron cinco conglomerados de cantones, definidos por once variables, lo que permitió establecer cantones con territorios más urbanos que otros, y definir finalmente la relación entre los factores antes citados y su incidencia en los conglomerados.

Palabras clave: Ordenación territorial, aprobación de planes, evaluación de planes.

Abstract:

In concordance to the current national legislation of Ecuador, stated on 2008, a set of Plans for Development and Territorial organization were drawn up and took in force since 2014. This article aims to analyze the adoption –or not- of their recommendations, which constitutes the first experience in territorial planning. The cantons which belong to the planning Zone 6, have been selected as case study. The theoretical analysis identifies some possible factors: economic, environmental, legal-administrative, political and sociocultural, that might affect the adoption of such plans. Moreover, a deep analysis is presented concerning to five conglomerates of cantons, which were defined considering eleven variables, to assess the influence of the aforementioned factors on the conglomerates.

Keywords: Territorial planning, approval of plan, evaluation of plans.

1. Introducción

Ecuador ha sufrido considerables cambios en relación a la Ordenación Territorial en los últimos años. Diversos textos jurídicos, como la Constitución aprobada en el 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, aprobados ambos en el 2010, profundizan en el proceso de autonomías y descentralización del estado, definiendo mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública. La Constitución precisa que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será de obligatorio cumplimiento para todos los gobiernos autónomos descentralizados que, entre sus competencias exclusivas, deben planificar el desarrollo regional, provincial, cantonal y parroquial, y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional y entre ellos. Como mecanismo de control (“enforcement mechanism”) el Estado central no transferiría las asignaciones presupuestarias a aquellos niveles de gobierno que no hubieren aprobado sus planes hasta el 31 de diciembre de 2011.

En este contexto jurídico, los gobiernos autónomos descentralizados de los diferentes niveles de gobierno han tenido que llevar a cabo una producción masiva de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (24 planes provinciales, 221 planes cantonales y 811 planes parroquiales), para redactar y aprobar los planes en el plazo fijado. De acuerdo a la información presentada por la Asociación de Municipalidades de Ecuador, «hasta noviembre de 2012, 181 de los 221 cantones de Ecuador cuentan con un Plan de Desarrollo (PD) aprobado y 183 poseen un Plan de Ordenamiento Territorial (OT) aprobado», lo cual significa que aproximadamente un 80% de los cantones aprobaron sus respectivos planes.

Dado que los planes son actualmente el único instrumento para la ordenación del territorio en Ecuador, y siendo la primera experiencia de elaboración de dichos instrumentos de manera simultánea en los diferentes niveles de gobierno, se pretende identificar los factores que permiten adoptar o no los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial -PDOT- cantonales, entendiendo esta adopción desde su formulación hasta su aprobación. El área de estudio corresponde a la "Zona de Planificación Z6 – Austro", a la cual pertenecen 34 cantones de los

221 de Ecuador, zona en la cual vive actualmente el 8% de la población total del país.

El artículo analiza el aspecto conceptual de los factores: i) económicos; ii) jurídicos y administrativos; iii) ambientales; y, iv) Políticos y socioculturales, que inciden en la aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de los cuales se identifica un conjunto de variables que definirán conglomerados de cantones con características homogéneas. Finalmente, se establece la relación entre los factores antes citados y su incidencia en cada conglomerado.

2. La adopción de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

Ecuador, un país ubicado sobre la línea ecuatorial en América del Sur, tiene una población que sobrepasa los 16 millones de habitantes, con una extensión de 256.370 kilómetros cuadrados, y en donde el Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación y una política pública, elevada a la categoría de norma constitucional. Dicha norma, sobre la base de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, orienta y articula la política pública sectorial y territorial para lograr la cohesión social, siendo obligación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado su elaboración y aprobación.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO- define a la planificación como un proceso para el logro de objetivos a través de la puesta en práctica de una política, proceso en el que se involucra una metodología para la toma de decisiones e instrumentos para alcanzar dichos objetivos.

Los gobiernos de América Latina introducen a la planificación del desarrollo como un pilar fundamental de los deberes estatales, considerada ésta como una de las funciones centrales de los estados nacionales.

A la ordenación del territorio, desde distintas aproximaciones, se la define como una política pública para dirigir la localización de las intervenciones del desarrollo del Estado, a fin de alcanzar un equilibrio territorial (Massiris, 2002). El fundamento socioespacial que sostiene la necesidad e importancia del ordenamiento territorial, es el asumir que el uso del espacio –individual o colectivo- resulta en estructuras específicas (materiales), que son afectadas por contextos políticos, administrativos, culturales, religiosos, sociales o económicos (Mertins y Paal, 2009).

Dada la importancia, entonces, de estos instrumentos de planificación, el proceso histórico de elaboración de los 1056 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial demanda reflexiones conceptuales interdisciplinarias, de manera que se puedan identificar espacios de aprendizaje que garanticen mejoras en el ejercicio de la competencia del ordenamiento territorial en los gobiernos autónomos descentralizados a través de la generación de nuevos mecanismos, procedimientos y/o políticas de ordenación territorial que posibiliten «auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad», como reza el objetivo 2 del Plan Nacional para el Buen Vivir (SENPLADES, 2009); más aún, se requiere la evaluación de la primera generación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT– elaborados, en tanto en el artículo 48 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se dispone su actualización al inicio de cada gestión de gobierno.

Hasta el momento no se ha realizado una evaluación detallada y efectiva de la adopción del principal instrumento de ordenación contemplado en la normativa vigente que determine cuáles son los factores que han facilitado o impedido su adopción. Por lo tanto, se busca establecer cuáles son las razones que han llevado a ciertos cantones a adoptar (formulación y aprobación) o no Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

2.1. Metodología

La metodología que se aplica en esta investigación es una mezcla de aproximación cuantitativa y cualitativa.

La primera fase inicia con la elaboración del marco teórico que permitirá identificar variables dentro de los aspectos económicos, jurídico–administrativos, ambientales, políticos y socioculturales que condicionan o no la adopción de los PDOT.

Se continúa con un análisis cuantitativo, basado en estadísticas descriptivas necesarias para entender qué características socioeconómicas y físicas tienen aquellos cantones que han adoptado o no planes. Se realiza un análisis de conglomerados donde se agrupan (en un grupo no mayor de 5) los cantones en conglomerados de similares características. Este análisis se realizó por el método de Ward, con el empleo de once variables.

Se utiliza este método ya que permite clasificar un grupo de individuos, en este caso “cantones”, en grupos homogéneos, y las variables identificadas como relevantes determinan la conformación de dichos grupos, teniendo un análisis de carácter exploratorio y obteniendo clústeres con características tan similares entre sí como sea posible.

Finalmente, se identifica la relación entre los posibles factores que condicionan la adopción de los PDOT y la influencia en cada conglomerado.

2.2. Aspectos que influyen en la aprobación de los instrumentos de planificación territorial

Aunque en la literatura internacional el estudio de la adopción de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial no ha recibido toda la atención necesaria, dada la relevancia que tiene por ser el fin de cualquier política de este tipo, existen varias razones por las cuales esta adopción se realiza o no. Dichas razones se pueden agrupar en los siguientes tipos: razones de tipo económico, razones de tipo jurídico o administrativo, razones de tipo ambiental o físico y razones político y socioculturales.

a. Factores económicos

Para Aguilar, existe una estrecha relación entre los procesos económicos y el orden territorial. A su juicio el ordenamiento territorial "debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial" (citado en Massiris, 2002). Lo debe hacer en una perspectiva de largo plazo, y considerando la concertación entre la acción pública y la privada. Para este autor, los efectos del ordenamiento territorial no se perciben en corto plazo, pues implica actuar sobre los procesos económicos y políticos que han condicionado, a través del tiempo, la actual organización espacial para lograr el reordenamiento esperado.

Respecto de la relación entre el interés privado y la aprobación o no de los planes en un contexto europeo, Hildenbrand menciona que tienen mayor facilidad para aprobarse

"considerando que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial (...) pues son los agentes económicos privados quienes demandan cada vez más regulaciones elaboradas por el ordenamiento territorial para sus decisiones de localización de sus inversiones. Dichas regulaciones se complementan con los intereses del inversionista en la medida en que se contribuyan a mantener los factores de localización: eficiencia de las infraestructuras de transportes, oferta de suelos equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas, atractivos culturales y de residencia de las ciudades, calidad ambiental (...)" (Hildenbrand, 1996, p.32)

Así pues, también los principales sectores económicos van a sentirse más seguros si existe un plan de ordenación de los usos del suelo que les ofrezca estabilidad jurídica a la hora de realizar sus inversiones en vivienda, agricultura, industria, etc. (Needham, 2006). Se entiende, por lo tanto, que una de las hipótesis es que los cantones con características más urbanas y que tienen un sector empresarial mayor van a ser más propensos a aprobar un PDOT con la intención de aportar una mayor seguridad jurídica a las inversiones de las propias empresas.

Una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del nivel cantonal en Ecuador, incorporadas a la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, es la regulación del uso y

ocupación del suelo, en la medida que posibilita la localización de empresas industriales, que reduzcan los impactos ambientales. Pero casi siempre, "el interés de los agentes económicos no coincide con el interés colectivo, por lo que el ordenamiento territorial debe enfrentar fuerzas económicas y políticas poderosas que intentarán hacer valer el interés económico y político de unos pocos grupos sociales sobre el interés de las mayorías" (Hildenbrand, 1996). Más aún cuando, las decisiones de localización de las actividades económicas que toman los agentes económicos privados en función de sus intereses no conducen a una ocupación del espacio y a unos usos del suelo que corresponden con el interés colectivo. Al contrario de lo que afirma Hildenbrand (1996), numerosos ejemplos corroboran que la lógica de mercado no sólo origina fuertes desequilibrios intra o interregionales de desarrollo socioeconómico sino también los perpetúa y profundiza. Se entiende entonces que una hipótesis para entender la adopción de los PDOT es que los Gobiernos Autónomos Descentralizados querían controlar los desequilibrios que puede originar el mercado cuando usa el suelo sin ningún tipo de restricción.

En este sentido, como indica Massiris "los planes de OT no deben orientarse a resolver todos los problemas existentes en el territorio, es decir, no pueden concebirse en términos omnivalentes, buscando lograr una ordenación precisa para todas las contingencias" (1998). Asimismo, al formular los planes es necesario conocer muy bien los medios y recursos que se tienen disponibles para su ejecución. Muchos planes de OT bien concebidos y con finalidades claras que apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población, fracasan por la falta de medios para llevarlos a cabo. Por ello estos planes deben ser "realizables y soportados en regulaciones y controles que permitan ir llevándolos a la realidad en el momento y con los medios adecuados" (Massiris, 1998). Por lo tanto, otra de las hipótesis económicas que puede ayudar a entender por qué unos cantones han adoptado los planes y otros no, son los recursos económicos con los que han dispuesto.

Frente a los marcados desequilibrios entre el área urbana y rural, la política de desarrollo rural como parte del desarrollo económico y social, adquirió relevancia y formó parte de la agenda política en Ecuador, a fin de ejecutar políticas diferenciadas buscando complementariedad y articulación, constituyéndose esta política en otra de las determinantes esenciales de los planes de ordenamiento territorial. La legislación vigente en Ecuador y los instrumentos de planificación que de ella se derivan incorporan estrategias como la "Estrategia Territorial Nacional", la "Estrategia Nacional para la Erradicación de la pobreza" y la "Estrategia para el Buen Vivir Rural", que intentan resolver los problemas territoriales relativos a disparidades del desarrollo regional, integración económico-territorial, uso no sostenible de recursos naturales y las condiciones de pobreza. El análisis del componente rural en los planes de ordenamiento territorial sin duda busca aportar a la solución de problemas estructurales relacionados con

la tenencia de la tierra, el empleo, la calidad de vida de la población rural, a fin de aportar al cierre de brechas urbano-rurales en la prestación de servicios de educación, salud, vivienda e inclusión social; y ampliar oportunidades de ingresos y producción de los actores de la economía popular y solidaria, articulando de forma equitativa y activa en los procesos de cambio de la matriz productiva y sustitución selectiva de importaciones.

b. Factores jurídico y administrativo

Todo plan está basado en un marco jurídico que tiene que insertarse en una realidad sociocultural para tratar de modificarla. Sin embargo, se ha comprobado, por ejemplo, en Holanda, que cuando se diseñan determinados instrumentos legales que están alejados de la realidad sociocultural, es mucho más difícil que los municipios los adopten (Buitelaar, Galle y Sorel, 2011). Tiene, por lo tanto, que existir una alineación entre el marco jurídico y el contexto sociocultural en el que se pretende insertar ese instrumento. En este sentido, es necesario analizar en qué medida los cantones que aprobaron planes tenían intereses alineados con los objetivos del propio marco jurídico y el contexto sociocultural.

Es posible mencionar casos como el de Colombia, donde primero se estableció la regulación jurídica sin que en las entidades existieran procesos de ordenamiento territorial. Aquí no se consideró un período de transición, al menos de dos años, para que se transfirieran las bases conceptuales, metodológicas e instrumentales que guiarían la elaboración de estos instrumentos, para luego proceder a su formulación. Además, estas normas desencadenaron procesos en cuyos casos los alcaldes no tenían preparación alguna en el tema, (Massiris, 1999) provocando que las metodologías planteadas rebasaran las capacidades técnicas de los equipos existentes o, en términos de Redmond (2005), se podría decir que la ausencia de un marco para el análisis de la estabilidad y el cambio en las instituciones formales no facilitó la aprobación de los planes de ordenamiento territorial.

La integración y armonización de la legislación de incidencia territorial, el fortalecimiento de la participación social en la formulación de los planes, de las instituciones técnicas productoras de información geográfica y territorial, y apoyo a la elaboración de estándares técnicos de manejo de información espacial (indicadores, escalas, etc.) e implementación de sistemas de información geográfica que faciliten el intercambio y uso eficiente de la información, han sido los mayores obstáculos dentro de los mismos municipios. Es decir, la falta de conciencia territorial en los agentes municipales y el manejo de la información fragmentado (Molina, Schilan, Sedevich y Bombal, 2012). Se podría decir, entonces, que una de las hipótesis por la que no se adoptó los PDOT fue la carencia de información y las dificultades metodológicas en las guías previstas para la elaboración de estos instrumentos.

Por último, es necesario analizar cómo interpretaron los cantones el "enforcement mechanism" del gobierno

Ecuatoriano para forzarlos a aprobar planes en dos años, pues de conformidad con la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador no podrían aprobar proformas presupuestarias y, por tanto, no se transferirían los recursos económicos si no han aprobado sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Los “enforcement mechanisms” no son efectivos si no hay una vigilancia firme para que se cumplan, y sólo son efectivos si son creíbles (Redmond, 2005), hipótesis que puede ayudar a entender la adopción o no de planes.

Estos “enforcement mechanisms” deben entenderse como aquellos métodos que pueden fomentar el cumplimiento, aplicándose en Ecuador; aquellos de categoría negativa, esto es, que promueven el cumplimiento al amenazar y usar castigos o desincentivos, en este caso de índole económico, como se señaló en el párrafo anterior.

c. Factores Ambientales

En Latinoamérica, los movimientos ecologistas penetraron en las estructuras del poder estatal como reacción a la crisis ambiental, incluso influyendo en las políticas públicas (Tobasura, 2006); siendo necesario hoy en día la aplicación de políticas ambientales e instrumentos para regular y controlar el uso de los recursos naturales. Es así que la racionalidad ambiental implica integrar la diversidad cultural y las relaciones no pecuniarias entre naturaleza y cultura en la valoración del medio ambiente (Leff 2004, citado en Fontaine, 2007).

La aplicación de políticas ambientales e instrumentos que regulen el uso de los recursos naturales es algo cada vez más necesario, sobre todo en un momento donde tanto problemas sociales y ambientales son generados por las externalidades de los procesos productivos. En el caso de Ecuador, la aplicación de estas políticas se desarrolla de manera transversal, a fin de garantizar la restauración de los ecosistemas, siendo importante determinar si los planes de desarrollo y ordenamiento territorial no se aprobaron por ausencia de políticas ambientales que permitan controlar y regular el uso de estos recursos (Tobasura, 2006).

Otras situaciones a considerar son, por una parte, la susceptibilidad de los territorios a riesgos naturales (inundaciones, movimientos en masa, deslizamientos, etc.), que generan amenaza para los habitantes; o por otra, la probabilidad de que donde haya usos de suelo mixtos y muy intensos que están en conflicto entre sí (expansión urbana con usos agrícolas y forestales) (Duke, 2004), estos se constituyan en factores que conlleven a la necesidad de planificar y gestionar el territorio, y consecuentemente en aprobar dichos instrumentos.

d. Factores políticos y socioculturales

Los aspectos socioculturales pueden condicionar a los cantones a la adopción de planes. Uno de estos es la

orientación política de la circunscripción territorial. Si bien a nivel local no existe literatura al respecto, Solé-Ollé y Viladecans-Marsal (2012) señalan que, tanto en EEUU como en España, la ideología de los partidos determina las políticas de uso de suelo, que van desde la liberación del mercado hasta su control a través de la planificación.

En Ecuador, hasta el año 2006 se evidenciaron dos subsistemas políticos, uno multipartidista, fragmentado y volátil en la sierra, y otro estable en la costa, además de la tendencia antipartidista, que favoreció la multiplicidad de movimientos independientes a escala local y la creación de nuevos partidos - con la inclusión de sectores históricamente excluidos-. Tanto la división regional como la tensión étnica imprimen características particulares al funcionamiento de los partidos ecuatorianos (Freiderberg, 2006). Así, también se caracteriza Ecuador por un multipartidismo extremo donde han competido cuatro espacios ideológicos: el populista, el de la derecha, el de centro o centro izquierda, y el de izquierda. En Latinoamérica existen por lo menos 10 ejes de antagonismo que caracterizan la izquierda y la derecha, entre los que cabe destacar: estado frente a mercado, movimiento social frente a partido político, multiculturalismo frente a monocultura y colectivismo frente a autonomía individual (Alcántara, 2008).

Los resultados presidenciales del 2006 y 2009 dieron el triunfo al partido político Alianza País, con mayoría legislativa, cuya ideología se enmarca en el socialismo del siglo XXI, que entre otras políticas “defiende el rol regulador del Estado frente a las dinámicas del mercado” (Constitución 2008), apostando por la planificación del desarrollo y manteniendo, por lo tanto, una postura de izquierda. Alcántara, señala que “la orientación ideológica del presidente define con nitidez el color de la política del país” (2008), siempre y cuando cuente con mayoría absoluta en el poder legislativo, que puede ser propio o coyuntural, pero estable.

Otro aspecto relevante para la aprobación o no de planes y que se considera la razón principal (Sellers 2004 citado en Halleaux, Marcinczak y Van der Krabben, 2012) es la “relación de poder”, entre lo urbano y lo rural, y consecuentemente los deseos de la sociedad. En tal sentido las sociedades en crecimiento estaban a favor de implementar políticas o reglamentos de planificación, en contraposición de sectores agrícolas o sociedades de menor tamaño que eran reacios a tales medidas. Por lo tanto, esta hipótesis indicaría que las sociedades, cuanto más urbanas, tanto más propensas a aprobar políticas de uso del suelo.

Finalmente, el tercer aspecto se relaciona con razones culturales. La sociedad indígena en Ecuador, a lo largo del tiempo, a través de organizaciones o movimientos políticos, ha luchado por un espacio étnico y de representación en la escena pública; espacio que le había sido negado, excluido y marginado socialmente. Esta reivindicación tenía como uno de sus objetivos de fondo la legalización, adjudicación, fraccionamiento, control y

respeto del territorio indígena (Díaz, 2001). Tal como indica la Constitución de 2008, Ecuador es un estado constitucional intercultural y plurinacional, que reconoce las nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, montubio y las comunas, así como los derechos citados en el artículo 57, numeral 9: “Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”. Es necesario, entonces, identificar cómo este marco legal instituido y los principios de los movimientos indígenas pueden o no incidir en la aprobación de planes.

3. Resultados del análisis cuantitativo

Las variables relevantes para conformar conglomerados de similares características provienen del análisis de la información disponible y de los factores económicos, ambientales, políticos y socioculturales que dan cuenta de territorios más urbanos que otros; para lo cual, se emplearon las siguientes once variables:

- a. Factores económicos: i) Área agrícola, ii) Fuerza laboral agrícola; y, iii) Necesidades Básicas Insatisfechas
- b. Factores ambientales: Área forestal.
- c. Factores políticos y socioculturales: Las variables consideradas dentro del aspecto “relación de poder” entre lo urbano y lo rural y que caracterizan dichos territorios son: i) Población urbana; ii) Población rural; iii) Densidad poblacional; iv) Disponibilidad de servicios

básicos; y, v) Densidad de localidades. Se suman a este factor las variables; vi) Escaños políticos; y, vii) Grupos étnicos.

Como resultado del análisis cuantitativo, el área de estudio, que corresponde a la Zona de Planificación 6, se conformó por cinco grupos de cantones, de tal manera que el conglomerado 1 (Cuenca y la Troncal) corresponde a los municipios con características más urbanas hasta el conglomerado 5, que corresponde a los municipios con características más rurales (Tiwintza, Huamboya y Taisha), como se muestra en el Gráfico 1.

Partiendo de los aspectos que influyen en la aprobación de los instrumentos de planificación territorial, que da cuenta de un conjunto de razones económicas, jurídico y administrativos, ambientales, político y socioculturales para la adopción de planes, y de la conformación de conglomerados, se identifican cuáles se cumplen a la hora de explicar el patrón de adopción de los PDOT en la Zona 6 de planificación.

Tan solo un 29% de los cantones cumplieron con la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de aprobar los planes hasta diciembre de 2011, por lo que el mecanismo de control (“enforcement mechanism”) no fue lo suficientemente efectivo para que los gobiernos autónomos descentralizados cantonales cumplieran lo dispuesto en la ley; esto por un lado, dada la incidencia del gobierno desde la secretaría nacional de planeación, donde se dilataban los plazos, e incluso donde no importaba la calidad de los productos, hasta la responsabilidad de los gobiernos locales por contar con un instrumento que en algunos casos no responde a su realidad, y del cual sus autoridades no confiaban, siendo únicamente el hacerlo más allá de su utilidad (Ver Tabla N° 1).

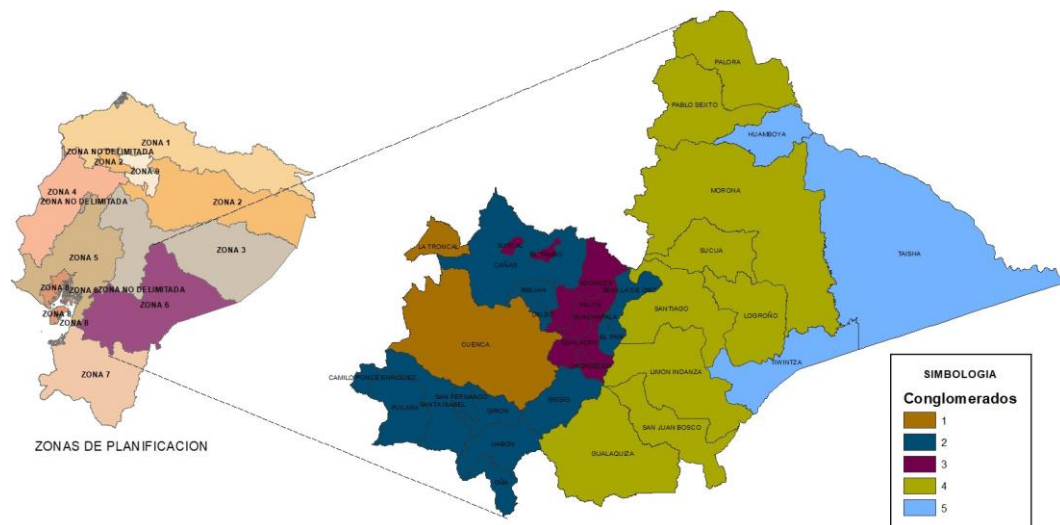


Gráfico 1: Mapa de conformación de conglomerados en la Zona 6 de Planificación
Fuente: INEC, SENPLADES, Gobiernos Autónomos Descentralizados Z6
Elaboración: Propia

Año de aprobación	Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3	Conglomerado 4	Conglomerado 5
2011	Cuenca	Nabón, Oña, Camilo Ponce Enríquez, Biblián	Azogues	Gualaquiza, Sucúa	Tiwintza
2012		San Fernando, Cañar, Déleg	Chordeleg, El Tambo, Suscal	Limón Indanza, Palora, Logroño, Pablo VI	Huamboya, Taisha
2013		Girón, Sigsig, El Pan, Sevilla de Oro	Gualaceo, Paute, Guachapala,	Morona, San Juan Bosco	
2014*	La Troncal				
No aprueba		Pucará, Santa Isabel			
Sin información				Santiago de Méndez	
TOTAL	2	13	7	9	3
% aprobado por conglomerado al 2011	50	30	14	22	33
%Aprobado hasta mayo 2014	100%	70%	100%	88%	100%

Tabla 1: Conformación de conglomerados

Fuente: INEC, Gobiernos Autónomos Descentralizados Z6, Consejo Nacional Electoral.

Elaboración: Propia

Los cantones que cumplieron con la determinación de aprobar los planes antes de diciembre de 2011 pertenecen unos al conglomerado 1 (más urbanos) y 5 (más rurales), de donde el 50% de los cantones del conglomerado 1 aprobaron sus planes y el 30% de los cantones del conglomerado 5, lo que da cuenta que no existe una marcada diferencia de adopción de PDOT entre municipios más urbanos o más rurales. Los cantones de dichos conglomerados se caracterizan por tener una mayor densidad de población, así como una mayor dotación promedio de servicios públicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basura). (Ver Gráfico N° 2 y 3).

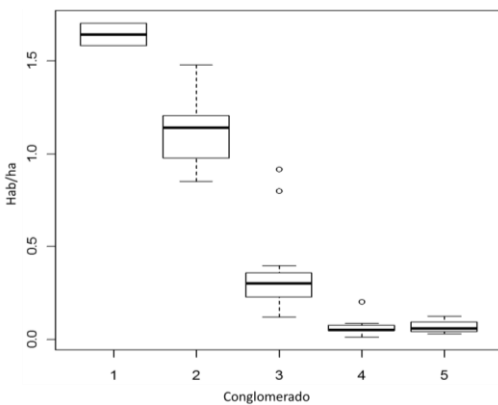


Gráfico 2: Densidad poblacional por conglomerado

Fuente: INEC, Gobiernos Autónomos Descentralizados Z6.

Elaboración: Propia

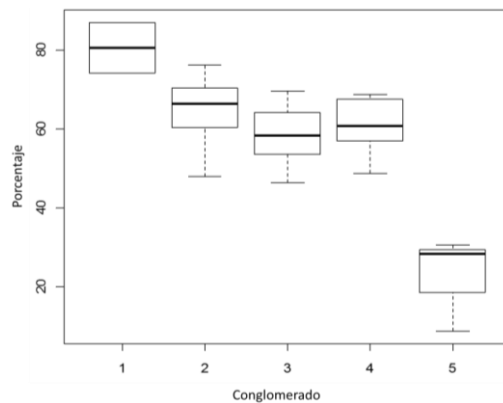


Gráfico 3: Dotación promedio de servicios públicos

Fuente: INEC, Gobiernos Autónomos Descentralizados Z6.

Elaboración: Propia

Del conglomerado 1 y 2 hasta la fecha fijada se aprueban un 37,5% del total de cantones de la Zona 6 de planificación, en tanto que de los conglomerados 4 y 5 se aprueban en un 25%. Se puede decir, entonces, que la condición de urbanos no incide sustancialmente en la aprobación de planes.

Sobre el hecho de que los municipios más rurales aprueben casi tantos planes como los más urbanos, la hipótesis que puede explicarlo es la influencia de los grupos étnicos en la adopción de planes, siendo los conglomerados 2, 4 y 5 aquellos con mayor porcentaje de población que se autoidentifica como indígena,

montubio y afro. Por otro lado, en el conglomerado 2 se aprueba un mayor porcentaje de planes en relación a los conglomerados 4 y 5. Se puede decir que dichos resultados obedecen a las particularidades de cada etnia (niveles de organización, formas de vida y su cosmovisión), puesto que en el 4 y 5 se encuentran etnias únicamente de la región amazónica, en tanto que en el conglomerado 2 están grupos indígenas de la sierra que influyeron en el proceso de adopción de planes. (Ver Gráfico N° 4).

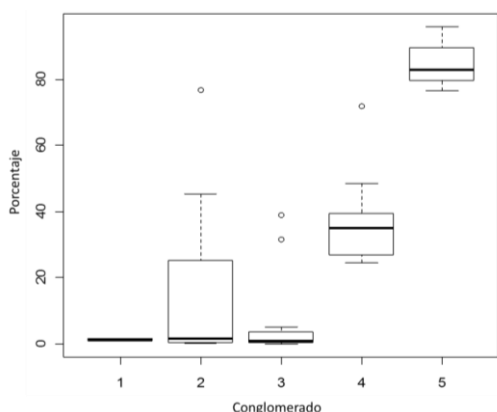


Gráfico 4: Porcentaje de etnias por conglomerado

Fuente: INEC.

Elaboración: Propia

Si los planes de ordenamiento territorial armonizan el desarrollo económico con la preservación de los recursos naturales, los cantones con mayor porcentaje de su territorio destinado a este fin son los que deberían aprobarlos. En el gráfico N° 5 se evidencia que los cantones del conglomerado 4 y 5 son los que cuentan con mayor porcentaje de área forestal, cumpliéndose dicha hipótesis únicamente en el conglomerado 5.

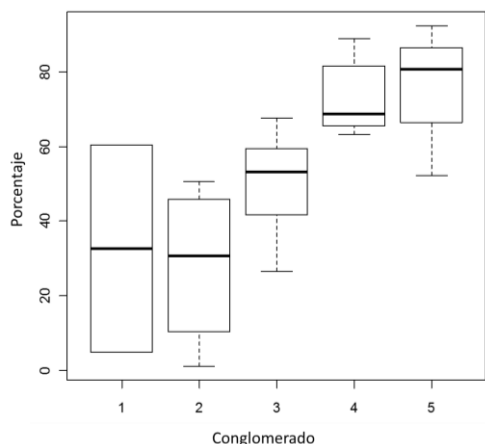


Gráfico 5: Porcentaje de área forestal por conglomerado

Fuente: INEC, Gobiernos Autónomos Descentralizados Z6.

Elaboración: Propia

A nivel nacional, la orientación política-ideológica desde el año 2006 se caracterizó por ser un gobierno de izquierda, o del denominado *socialismo del siglo XXI*. A nivel local, en los gobiernos autónomos descentralizados cantonales (2009-2014) existió una multiplicidad de partidos y movimientos políticos que lideraron los procesos de elaboración de los PDOT. En todos los municipios de la Zona 6 la máxima autoridad (alcalde) mantenía entre sus principios una posición de izquierda o centro izquierda.

A su vez, en la conformación de los Concejos Cantonales se presentaron tres escenarios: a) Alcaldes con mayoría legislativa; b) Alcaldes con minoría legislativa; y, c) Alcalde con igualdad de escaños, incluido el suyo propio, en cuyo caso se considera mayoría por su voto dirimente. Con estos antecedentes, en el gráfico N° 6 se observa que los cantones del conglomerado 3, en cuyo caso el alcalde cuenta con minoría legislativa, son los que menor número de planes han adoptado, a diferencia de los conglomerados 1, 2 y 5.

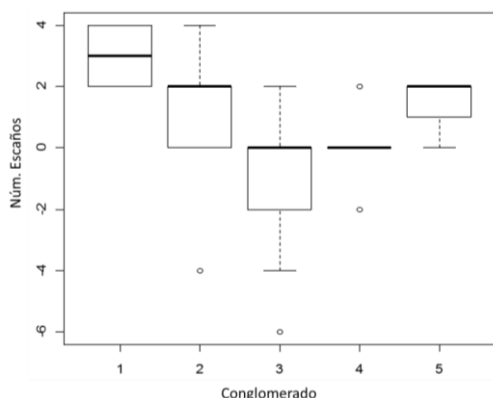


Gráfico 6: Alcaldes (Conformación del Concejo Cantonal)

Fuente: Gobiernos Autónomos Descentralizados Z6, Consejo Nacional Electoral.

Elaboración: Propia

Finalmente, se puede ver que hasta el mes mayo del 2014, casi en todos los conglomerados se han aprobado el 100% de los PDOT, salvo en el conglomerado 2 (dos no aprueban) y conglomerado 4 (uno sin información), lo que da cuenta que el 71% de los cantones de la Zona 6 de Planificación de Ecuador, hicieron caso omiso a la obligatoriedad de aprobar PDOT, sin ser efectivos los “enforcement mechanism”.

4. Conclusión

Los “enforcement mechanism” no fueron un mecanismo efectivo, y por lo tanto no fueron creíbles a la hora de dar cumplimiento a la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Es decir, no se dio un proceso de seguimiento y vigilancia, y por lo tanto tampoco se aplicó la condición de no aprobar proformas presupuestarias y con ello no transferir los recursos económicos, pues el 71% de cantones de la

Zona 6 de planificación en Ecuador no adoptó un PDOT en el plazo previsto, y sin embargo de ello, si fueron aprobadas las proformas presupuestarias.

En la Zona 6 de planificación, las características de los cantones, más urbanos o más rurales, no fue un factor relevante para la adopción de los PDOT, puesto que en los respectivos conglomerados (1 y 5) se evidencia un porcentaje similar de adopción de planes.

Así como tampoco tiene mayor incidencia que los cantones con mayor área forestal y por ende la preservación de los recursos naturales, tiendan a aprobar los PDOT.

Se pudo verificar que la conformación de Concejos Cantonales, estructurados con mayoría legislativa a favor del alcalde, son los que mayor número de PDOT han aprobado, a diferencia del conglomerado 3, en cuyo caso el alcalde cuenta con minoría legislativa.

Por otra parte los factores identificados en los ámbitos jurídico-administrativo, y los identificados en los ámbito económicos, culturales y medioambientales, tales como:

a) El sector privado demanda regulaciones en relación al ordenamiento territorial para la localización de sus actividades; b) Los planes de ordenamiento territorial enfrentan fuerzas económicas y políticas para su aprobación; c) La falta de recursos financieros o voluntad política condicionan la aprobación de planes; deben ser abordados a través del análisis cualitativo, así también los factores d) Influencia de grupos étnicos; y, e) Preservación de recursos naturales.

Como citar este artículo/How to cite this article:
González, M. & Chuquiguanga, C. (2018). Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 7(13), 101-110.
doi:10.18537/est.v007.n013.a08

Bibliografía

- Alcántara, M. (2008). La escalada de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, (217), 72-85.
- Buitelaar, E., Galle, M. y Sorel, N. (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning*, 43(4), 928 - 941.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (22 de Octubre de 2010). *Registro Oficial Nº 306*. Quito, Ecuador.
- Díaz, H. (2001). El movimiento indígena como actor social a partir del levantamiento de 1990 en el Ecuador: Emergencia de una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado entre 1990-1998. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Duke, J. (2004). Institutions and Land-Use Conflicts: Harm, Dispute Processing, and Transactions. *Journal of Economic Issues*, 38 (1), 226-252.
- Fontaine, G. (2007). Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador. En G. Fontaine y R. Pasquis, *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina* (pp. 223-256). Quito, Ecuador: Flacso.
- Freiderberg, F. (2006). Izquierda vs. derecha Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatorianos. *Política y Gobierno*, XII,(2), 237-278.
- Halleaux, J.M., Marcinczak, S. y Van der Krabben, E. (2012). The adaptative efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherland, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 29 (4), 887-898. doi: 10.1016/j.landusepol.2012.01.008
- Hildenbrand, A. (1996). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Massiris, A. (1998). Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. *Perspectiva Geográfica*, 2, 7-70.
- Massiris, A. (1999). Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptales y legales realizados en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, (4), 7-75.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. VI (121). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Mertins, G., & Paal, M. (2009). Regional Planning within the German Institutional Planning Framework: Instruments and Effectiveness. *Investigación y Desarrollo*, 17(2), 242-267.
- Molina, G., Schilan, R., Sedevich, A. y Bombal, D. (2012). Los Territorios Municipales de Mendoza frente a las prácticas de planificación participativa. *11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, "Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation"*. La Plata, Argentina. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00941635/document>
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. Abingdon, Reino Unido: Routledge-Taylor & Francis Group.
- Redmond, W. H. (2005). A framework for the analysis of stability and change in formal institutions. *Journal of Economic Issues*, 39 (3), 665-681.
- SENPLADES (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.
- Solé-Ollé, A. y Viladecans-Marsal, E. (2012). Do political parties matter for local land use policies? *Document de treball de l'IEB*, 2012/28. Recuperado de <http://www.ub.edu/ubeconomics/wp-content/uploads/2013/01/doc2012-28.pdf>
- Tobasura Acuña, I. (2006). *Ambientalismos y ambientalistas. El ambientalismo criollo a finales del Siglo XX*. Manizales, Colombia: Universidad de Caldas.