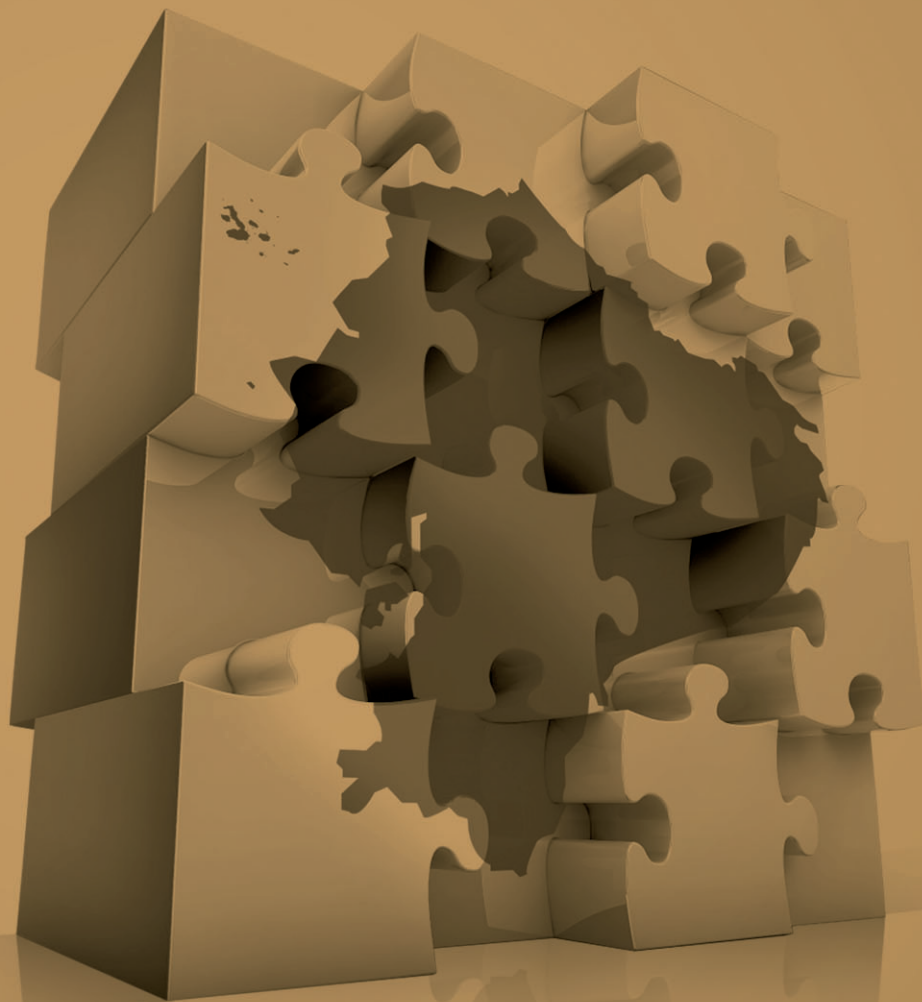


COMPETENCIAS Y GESTIÓN TERRITORIAL

MEMORIAS DEL VIII SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



La Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1727 del 9 de agosto del 2006 (R.O. No. 339, 22 de agosto 2006) con la finalidad de organizar la realización de la bienal del “Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial” con sede en la ciudad de Cuenca. La comisión está presidida por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, que actúa como Secretario Ejecutivo, el Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.

Integran la comisión las siguientes entidades: MIDUVI, SENPLADES, Banco del Estado, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consorcio de Gobiernos Provinciales y Universidad de Cuenca. Actúa en la comisión desde el año 2008, por resolución de la Asamblea General del VI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Competencias y Gestión Territorial:
Memorias del VIII Simposio Nacional de
Desarrollo Urbano y Planificación Territorial
2013, Fernando Cordero Cueva
2013, Comisión Coordinadora del Simposio
Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación
Territorial
ISBN: 978-9978-14-267-7
Derecho de Autor: CUE - 001501

CRÉDITOS

Arq. Pedro Jaramillo Castillo
Presidente de la CSNDU y PT
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

Arq. Fernando Pauta Calle
Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT
Decano de la Facultad de Arquitectura y
Urbanismo de la Universidad de Cuenca

Arq. Fernando Cordero Cueva
Coordinador Académico del SNDU y PT

COMISIÓN COORDINADORA DEL VIII
SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Econ. Fander Falconí
Secretario Nacional de Planificación y
Desarrollo

Econ. María Soledad Barrera
Gerente General del Banco del Estado

Ing. Jorge Martínez Vázquez
Presidente de la Asociación de
Municipalidades Ecuatorianas (AME)

Ing. Montgomery Sánchez Reyes
Presidente de Consorcio de Gobiernos
Autónomos Provinciales del Ecuador
(CONGOPE)

Ing. Carlos Chilán Chilán
Presidente del Consejo Nacional de
Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
(CONAGOPARE)

Ing. Fabián Carrasco Castro
Rector de la Universidad de Cuenca.

**COMISIÓN TÉCNICA DEL VIII SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Dr. Arturo Mejía Granizo
Ing. José Brito Toledo
Arq. Diego Espinoza Piedra
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Econ. Eugenio Paladines C.
Lcda. María Caridad Vázquez Quezada
Econ. Carmen Balarezo Pesántez
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Econ. Lorena Saavedra Yépez
Lcda. Vanesa Rodríguez Egüez
Banco del Estado

Ing. Guido Crespo
**Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
(AME)**

Msc. Mileny Santillan Núñez
**Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador (CONGOPE)**

Ing. Roberto Fuentes Borja
**Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales
Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)**

Arq. Carlos Jaramillo Medina
**Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la
Universidad de Cuenca**

Soc. Patricio Carpio Benalcazar
**Delegado Técnico de la Asamblea Nacional a
la Comisión Técnica del SNDU y PT**

Arq. María Elizabeth Santacruz Arias
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT

.....

Verónica Puruncajas Calvache
Revisión Ortográfica

Renato Puruncajas Calvache
Diagramación y Diseño

Impreso en
AUSTROCOPY S.A.

Los GAD en los procesos de formulación de PDyOT; balance y perspectivas. Mtr. Mileny Santillán Núñez Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)	Pag. 224
Estructuración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Azuay Arq. Juan Carlos Macancela	Pag. 234
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Cañar Econ. Ana María Gómez Gobierno Provincial del Cañar	Pag. 250
El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca Arq. Mónica Quezada Jara Econ. Mónica Mendieta Orellana Econ. Mario Merchán Barros Ing. Julia Martínez Gavilanes Mtr. Arq. Boris Vélez Tamariz Arq. Tania Quinde Maldonado Ing. Diego Pacheco Prado Mtr. Ing. Omar Delgado Inga Arq. Rafael Landy Vázquez Econ. Graciela Verdugo Ochoa Ing. Patricia Quezada Jara Mtr. Ing. Esteban Balarezo Sarmiento Municipalidad de Cuenca Universidad del Azuay	Pag. 268
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal Arq. Mónica Janneth González Llanos C+C Consulcentro Cía. Ltda.	Pag. 290

LOS GAD EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DE PDYOT; BALANCE Y PERSPECTIVAS

Mtr. Mileny Santillán Núñez

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

La Planificación del territorio, un desafío para los GADP

El año 2011 fue el “año de la planificación” en los gobiernos sub-nacionales del Ecuador. La obligación legal de actualizar los planes estratégicos de desarrollo y formulación de planes de ordenamiento territorial impulsó la realización de procesos de planificación, que en el caso de las provincias, se cumplieron en las veinte y tres provincias (Se excluye Galápagos por no contar con Gobierno Provincial).

Para el proceso de aplicación de los PDyOT, las prefecturas están adecuando sus estructuras orgánicas y funcionales de acuerdo a sus competencias como también el modelo de gestión provincial e institucional. De la ejecución de los planes se derivan otras herramientas como es el sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación e índice de cumplimiento de metas exigido por la SENPLADES, formulación de presupuestos participativos, Plan Plurianual, Plan Operativo Anual. Estas herramientas, sin duda, lo que buscan es mejorar la eficiencia y la inversión pública y gestión transparente de los GADS.

El proceso de planificación ha exigido asumir el reto en varios niveles. Planificar exige un esfuerzo integral, que comienza desde el ámbito institucional, por la exigencia de la normativa vigente de un cambio en el Modelo de Gestión, que da un salto cualitativo de los Planes de Desarrollo Institucional desde la Gestión por Resultados articulados con el Plan Presupuesto, Plan Plurianual, POA y PAC, lo que ha impulsado a ge-

nerar mecanismos e instrumentos para que las diferentes unidades administrativas de los GADP se adapten para realizar una planificación institucional, con una base de gestión por procesos.

Superada la primera etapa de planificación institucional, la siguiente etapa es la planificación desde el ámbito provincial a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que plantea retos desde su formulación como la configuración estratégica, la articulación horizontal y vertical, la asunción de competencias exclusivas y concurrentes, que deben plasmarse en el modelo de gestión, la planificación participativa, la dinámica de alineamiento con lo nacional, sectorial y los GADP, entre otras complejas variables.

Los procesos de formulación y ejecución de los PDyOT están íntimamente ligados por la secuencia lógica, los contenidos son vinculantes y varios son los aprendizajes como las experiencias que han dejado estos procesos a escala provincial, y los retos que se avizoraran dentro de la ejecución de los planes.

Al proceso de Ordenamiento Territorial, quizá en parte por la especialidad de las herramientas informáticas, se lo vio en provincias y cantones como un proceso muy complejo, que tendría un alto componente de destreza técnica. Los Gobiernos Provinciales hicieron un esfuerzo importante de contar con personal técnico-aunque temporal en muchos casos- para realizar el proceso.

El proceso de Planes de Desarrollo tuvo una complejidad en su formulación que exigió pensamiento sistemático, análisis estratégico, formulación prospectiva y dimensiones como social-cultural, político institucional, ambiental, económico productivo, conectividad y movilidad, que permiten cruce de factores complejos.

Esta percepción de complejidad puede explicarse en varios factores, mencionaremos al menos tres:

a) **La relatividad del proceso planificador:**

Cuando nos referimos a la “relatividad” del proceso planificador, lo que queremos decir es que el ejercicio de construcción de PDyOT no es puro y absoluto, sino íntimamente relacionado con la orientación estratégica, explícita o implícita de los actores del territorio, la capacidad de los actores de lograr acuerdos y, en función de lo anterior, construir una propuesta de territorio.

La construcción de los PDyOT’S por parte de los Gobiernos Provinciales, se la efectuó considerando lineamientos que nacieron de diálogos a través de espacios que armonizó el CONGOPE para fortalecer los procesos de diseño de los Planes. No obstante, las experiencias son diversas, complejas y enriquecedoras.

Pondremos un ejemplo para observar la complejidad del proceso. Desde el sistema económico productivo, si en un territorio la apuesta de desarrollo apunta hacia el fortalecimiento de la producción ganadera con valor añadido, vía procesamiento industrial, la identificación de áreas adecuadas para pastizales, fuentes y canales proveedores de agua, así como espacios adecuados para la instalación de plantas de procesamiento, y sus consiguientes accesos a vías que aseguren tanto la provisión de materia prima, como la salida de mercadería hacia los puntos de comercialización, serán los ejes del ejercicio de Ordenamiento Territorial.

Por el contrario, si el mismo territorio apuesta por un desmonte gradual de la actividad ganadera y un reemplazo progresivo por parte de actividades de ecoturismo, las mismas áreas de pastizales podrán ser definidas como áreas prioritarias para la regulación y desincentivo progresivo de ganadería; la proyección de redes viales sería menos densa y orientada hacia observación paisajística, con el consiguiente trazado que privilegie la observación antes que la minimización de distancia entre puntos de arranque-destino, etc. En este sentido, mucho del ejercicio se relativiza, o por lo menos absorbe a veces de manera implícita, “no consciente” una apuesta de desarrollo según la visión de los actores que proponen los temas estratégicos, los insumos con los que se cuenta para realizar el ejercicio de diagnósticos, la lógica sectorial y nacional, los procesos de participación ciudadana, y los juegos de poder que se involucran en los diálogos para producir consensos. He aquí la complejidad del proceso, el momento de la elección y no descuidar los elementos que pueden configurar el ejercicio de Planificación.

- b) **La intensidad informativa implicada:** El factor de intensidad informativa es quizá el más sentido –y paradójicamente– no el más importante. Si bien un ejercicio de planificación y ordenamiento territorial puede requerir información muy específica, esta demanda puede ser minimizada acorde a la priorización resultante de la orientación estratégica territorial, de la apuesta de desarrollo. Siguiendo el ejemplo anterior, en el caso de mantener la apuesta ganadera de futuro, la información requerida para seleccionar los sitios clave para localizar las plantas de procesamiento cárnico, es voluminosa: Calidad del suelo, cercanía de fuentes de agua, distancia hacia arterias viables clave, no presencia de viviendas cercanas, amenazas ambientales, valor del suelo, presencia de redes de servicios básicos, actividades productivas actuales, actividades produc-

tivas potenciales, vocación del suelo, perfil climático y *microclimático*, distancia a áreas protegidas, etc.

Sin embargo, no toda esta información (Relevante para las zonas de localización de plantas) lo es para todo el territorio en análisis, a eso se suma la capacidad estratégica de enfoque y pensamiento sistémico, que requiere el proceso final de elección de la información. Esto, por supuesto, cambia cuando hablamos de información detallada requerida por los procesos de catastro territorial, clásicamente encargados a los Gobiernos Municipales; en cuyo caso, la demanda de información es intensiva, acorde a un servicio altamente detallado y específico. Sin embargo, mucha de la información catastral se halla ya acumulada en los municipios del país, y en los casos en que no, su perfil y nivel de detalle puede ser perfilado de manera muy rápida; en este caso, las necesidades pueden ser nuevas: La actualización, estandarización y homogeneidad de la información ya existente, el cruce o intercambio de la misma entre diversas fuentes institucionales, y el financiamiento de los esfuerzos de levantamiento extraordinarios que se detectaran.

- c) **El reto de la operativización:** Por último, el reto de la *operativización* implica la definición de instrumentos, estrategias y mecanismos para promover y asegurar la aplicación de las orientaciones definidas en el proceso de planificación.

El reto de asumir la compleja apuesta de planificar no queda allí, debe sumarse la complejidad de producir sistemas de seguimiento y evaluación adecuados. Esto implica que el diseño de instrumentos, estrategias y mecanismos requiere quizá un mayor esfuerzo. El diseño de marcos, estrategias, matrices, instrumentos de proceso y de diálogo, de incentivos positivos, normas y control; estrategias de cooperación y coordinación institucional; sensibilización y co-

municación; diseño de marcos regulatorios, entre otros. Lo complejo del proceso es que cada realidad territorial es distinta, y cada metodología aplicada diferente, lo que dificulta el inter-aprendizaje entre pares.

Una reflexión sobre el concepto de territorio

Antes de avanzar es necesario detenernos un poco en el concepto del *territorio*, parte de la complejidad viene de los múltiples conceptos de territorio. Lo más fácil, si uno se atiene a los instrumentos de política pública del Ordenamiento Territorial, es identificar el territorio con el suelo. Entonces, el proceso de análisis y construcción se decanta en la ordenación del “uso del suelo”, que resulta el producto central de los procesos de ordenamiento (Al menos en el nivel cantonal).

Es necesario superar la visión del territorio como el suelo solamente. Tomamos como referencia un documento producido por el CONGOPE del año 2008, el Modelo de gestión territorial (Tamayo 2008). El CONGOPE ha venido sosteniendo en diversos foros la “visión territorial”, que implica un intento de aproximación al territorio más cercano a una visión sistémica que integra la economía, lo social, lo antropológico, y varias dimensiones del desarrollo, desde un enfoque múltiple de las ciencias sociales, más que a una perspectiva administrativa o geográfica tradicional.

Las dinámicas sociales y los espacios naturales son sistemas abiertos y continuos, no limitados sino por convenciones temáticas, administrativas o políticas. El que fijemos la mirada en relaciones sociales económicas no implica que las personas sólo se dediquen a actividades económicas; somos nosotros, los observadores, quienes hacemos un “recorte” temático, un enfoque. Igual en términos espaciales: en este sentido, la definición de un territorio está en íntima relación con el enfoque asignado por quien la construye. Así, un mismo set de relaciones socio-espaciales puede corresponder a diferentes enfoques territoriales.

En el ejercicio de planificación definir criterios de recortes, de enfoques, de maneras de ver la realidad territorial es complejo. Un ejemplo simple, un productor de fréjol establecido en la localidad XYZ será, para su ámbito parroquial, un importante generador de empleo y riqueza; además de miembro importante de la comunidad, dada su capacidad de colaboración con diversas iniciativas vecinales; a nivel cantonal, ese productor podría representar además un importante usuario de los servicios de mercados y vialidad en la zona; a nivel provincial, el mismo productor representará uno de los varios productores vinculados con la cadena de valor del fréjol, segundo producto más importante de la zona, cuya principal limitación es la concentración en producción básica sin agregación de valor; a nivel nacional, ese productor será parte de un sector agrícola rural que necesita ajustarse a una demanda de mercado internacional que considere la competencia, especialmente con el fréjol exportado por Colombia.

El entramado social y el marco espacial no pierden su continuidad, sino que es la atención del observador la que se concentra en uno u otro nivel. El arte de la planificación radica en que cada nivel de enfoque aporte significativamente (Sin superposiciones, duplicaciones o anulación mutua) a todo el complejo territorial, en que exista el suficiente flujo de información (Si no franca coordinación) entre los diversos actores de planificación. Caso contrario, se puede generar efectos perniciosos.

Sigamos con el ejemplo anterior: La Junta Parroquial podría considerar y solicitar un aporte económico voluntario al productor en mención, para crear un fondo de obras vecinales emergentes. A su vez, el Municipio podría crear una tasa de servicios de mercado, dirigida a todos los productores agrícolas que usan los espacios municipales. Por otro lado, el Gobierno Provincial decide que hay que apostar por la agregación de valor, así que negocia con el BID la instalación de una planta de procesamiento de fréjol, a fin de producir harina.

Mientras, el gobierno nacional, al tanto de las proyecciones de exportación de fréjol colombiano y su relación de precios desfavorable para el Ecuador, considera seriamente implementar un programa nacional de sustitución de producción doméstica de fréjol por otros cultivos más rentables. ¿Cuál es la sumatoria de efectos, actuales y futuros, sobre el mismo productor?

En todo caso, esto permite aclarar la siguiente afirmación: Cada Ejercicio de Ordenamiento y Planificación se basa en un enfoque territorial particular, aunque el espacio físico sea el mismo. De aquí que uno de los grandes retos de la planificación sea diferenciar y complementar los diferentes niveles de enfoque, para construir procesos que incidan en el desarrollo de los territorios.

Lo estratégico: Una apuesta medular en los procesos de planificación

Si el territorio es especialmente una construcción social, el proceso de ordenamiento territorial, *“mas que un arreglo de espacios físicos, está referido a la definición de las actividades y relaciones humanas sobre un territorio, producto de acuerdos y concertaciones al interior de las comunidades y el Estado”*.

Si ello es así, el proceso de ordenamiento territorial implica principalmente un fuerte proceso de concertación, que en último término es un proceso político. Ahora un reto adicional es sumar las competencias exclusivas y concurrentes en la gestión de planificación. Si bien si es cierto, que no hay competencias expresas en los temas socio culturales o político institucionales, estos dos sistemas son vitales para el funcionamiento de la planificación y para la gobernabilidad del territorio y podrían apropiarse como competencias concurrentes. La institucionalidad (Entendida no sólo como las organizaciones públicas y actores del territorio, sino como normas y formas de actuación o “regularidades repetitivas entre individuos”)

da el marco que permite ordenar realmente el territorio. (North, 1990)

Esa concertación o “inteligencia del territorio” se expresa principalmente en la estrategia territorial: Cómo queremos que sea el territorio. Esto nos lleva a la relación entre Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, y el reto de asumir las nuevas competencias que dicta la ley. El criterio básico es que el Ordenamiento Territorial implica la redefinición del modelo o de aquellos ajustes que permiten la concreción en el territorio del Plan de Desarrollo. En los procesos de construcción de OT’S se dio una fuerte primacía de lo técnico, ahora hay que revisar el proceso de actualización de los PDyOT con un lente más estratégico.

Ello se observa, especialmente, en los modelos de territorio que se presentan en los planes, muchos de ellos *georeferenciados* o contruïdos con SIG. Pero que muchas veces requieren de mayor fuerza y destreza técnica, para que se reflejen en el Plan de Desarrollo Provincial, desde lo estratégico.

El enfoque metodológico de la construcción de los Planes de Ordenamiento se basó, en mucho, en los lineamientos que SENPLADES y la alianza de los GAD’S definieran entre los años 2009 y 2012. En muchas de las experiencias se buscó dar cumplimiento bastante exacto a lo que dichos lineamientos desarrollaron. Entre otros enfoques, destaca en esos lineamientos, la construcción del plan por subsistemas (Económico, social, institucional, ambiental, y en algunos casos de asentamientos humanos y de conectividad).

Por otra parte, existe un ejercicio muy rico de listados de indicadores por subsistema que se utilizaron para definir la información necesaria para el diagnóstico. No obstante, la falta de actualización de la información disponible, especialmente de los datos censales o la expectativa de contar con información *georeferenciada* a una escala apropiada, provocó retrasos o en muchos casos vacíos de información. Otro pro-

blema podría ser la falta de un mayor análisis para discriminar los indicadores estratégicos, que efectivamente tengan un impacto en el territorio.

Una reflexión al respecto, Delich (2007, p. 23) nos dice que: “*no son datos, hechos, fenómenos, sino relaciones entre instituciones, conductas, movimientos sociales, (los) capaces de descubrir la naturaleza de una acción social determinada*”. Para coincidir con Delich, el reto ahora de mejorar la calidad de la información es madurar el enfoque estratégico en la actualización de los Planes.

Retos a superar en el fortalecimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Los procesos de formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Institucional para adecuar el marco de fortalecimiento de capacidades, para la implementación de los PDyOT, están íntimamente ligados por la secuencia lógica. Los contenidos son vinculantes en el paso de la formulación, la ejecución y el seguimiento del Plan, adecuar las instituciones desde la Planificación Institucional requiere de un esfuerzo adicional paralelo a los procesos de construcción de los Planes de Desarrollo Provincial.

Para asumir el reto y dar cumplimiento a la normativa vigente, desde cada GADP se realizó una serie de ajustes para asumir una nueva gestión por proceso en el modelo institucional, gestión por resultados, generación de indicadores de desempeño, entre otros. En este escenario, varios son los aprendizajes como las experiencias que contamos a escala provincial y los retos que se avizoraran dentro de la ejecución de los planes.

Para aproximar un análisis de lo que se debe superar en el natural proceso de madurez del proceso de ejecución y seguimiento de los PDyOT, y la dinámica del ejercicio mismo de planificación, se han caracterizado dos dimensiones:

Dimensión de entorno (Aspectos relacionados a factores de entorno para la construcción de los PDyOT)

- La caracterización de la información con la cual cuenta el país ha sido limitada. En el caso de la información *georeferenciada* no siempre se ha obtenido a una escala apropiada, eso ha dificultado lograr de forma óptima la construcción de líneas de base, mapas de diagnóstico territorial, para realizar los diagnósticos requeridos en la primera etapa de planificación. Esto requiere revisión en la etapa de actualización de los PDyOT.
- En varias dinámicas de planificación se ha observado que el nivel sectorial maneja agendas de implementación. Los territorios manejan una dinámica diferente al nivel sectorial, lo cual requiere de un mayor esfuerzo de diálogo y negociación para la implementación.
- La agenda política, desde los distintos niveles GADP, genera una riqueza de posibilidades de gestión. Pero muchas veces entraba la articulación horizontal entre GADP.
- La complejidad de la dinámica económica, política, social, ambiental, de los sistemas territoriales generó algún grado de dificultad desde los actores del territorio. Para lograr consensos y definir criterios, que se plasmen como acuerdos en los PDyOT, es necesario madurar procesos de apropiación de una visión territorial conjunta.
- Otra variable compleja fue lograr la inclusión de la ciudadanía en los procesos de participación y que se reflejen los consensos obtenidos de los acuerdos en la cartera de proyectos en los PDyOT, ya que existen variables complejas como, nivel de representatividad de los ciudadanos en la mesa de construcción de procesos, demandas de obras inmediatas más que de impacto estratégico, participación activa en reuniones pero bajo nivel de propuestas que incidan en procesos de desarrollo, entre otros complejos problemas.
- Se requiere realizar una revisión de la normativa porque existen vacíos se pueden ge-

nerar procesos de duplicación. Ejemplo, el rol de los Gobiernos Provinciales frente a la gestión de riesgos, en el COOTAD.

Dimensión operativa (Aspectos relacionados a factores institucionales para la construcción de los PDyOT)

- La urgencia de los plazos vs la capacidad técnica instalada para la elaboración de los PDyOT, es un factor a considerar. El nivel técnico asume un gran reto al generar insumos e instrumentos que permita producir procesos sostenibles de planificación. No obstante, el ritmo de adaptación es diverso, y en algunos casos los equipos de planificación de los GADP aún se encuentran permeando la cultura institucional, para no generar resistencias al proceso.
- Se requiere fortalecer procesos de construcción de política pública, como una orientación estratégica marco para los PDyOT y fortalecimiento de procesos de gobernanza.
- La dificultad histórica de lograr una coordinación vertical (Del Estado a la provincia) y horizontal (De la provincia hacia los otros actores del territorio), para producir consensos y generar los resultados esperados.
- La necesidad de incluir la participación ciudadana de forma obligatoria según la normativa vigente que se requiere en todos los niveles de los GAD (Provincial, cantonal y parroquial), en muchos casos ha debilitado los procesos de convocatoria, ya que los ciudadanos se quejan de la excesiva demanda de reuniones, lo que ha provocado un desgaste del proceso de convocatoria.
- La rotación de funcionarios de los equipos técnicos de los GADP se ha constituido un problema por la continuidad de los procesos.
- La construcción y adecuación de herramientas como es el sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación e índice de cumplimiento de metas exigido por la SENPLADES, formulación de presupuestos participativos, Plan Plurianual, Plan Operativo Anual. Estas herramientas, sin duda, lo que buscan es mejorar

la eficiencia y la inversión pública y gestión transparente de los GADS. No obstante, se requiere en muchos casos superar la resistencia propia de la cultura institucional.

Balance y conclusiones de los procesos de construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El cien por ciento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial provincial responden a la normativa legal vigente. En los Modelos de Gestión de los PDyOT se incorporan una cartera de planes, programas y proyectos, en los cuales se inserta el criterio de concurrencia para la gestión de las competencias exclusivas y adicionales.

El cien por ciento de los PDyOT están alineados a las estrategias territoriales nacionales, los lineamientos, objetivos y metas del Plan Nacional del Buen Vivir.

Como un factor de mejora se requiere más complementariedad y coordinación con las otras instituciones del ejecutivo para lograr mejores resultados en la articulación vertical y horizontal.

Es clara la necesidad de contar con una estrategia profunda de fortalecimiento de capacidades que no se limite a las estructuras orgánicas, la capacitación o entrenamiento de funcionarios sino que incida en los actores del territorio. Los GADP han adecuado sus estructuras y están en capacidad de ejercer competencias, ya que cuentan con experiencias anteriores en temas de infraestructura, en vialidad, riego, fomento productivo, cooperación internacional, incluso en las competencias concurrentes como salud y educación.

En el nivel político hay que resaltar la conformación de la cámara provincial, que permite que los miembros planifiquen y coordinen el desarrollo de la provincia, y en la toma de decisiones lo que cual da un marco de apoyo en

la gestión, y a su vez de análisis de procesos en función potenciar los territorios.

Es necesario resaltar la necesidad de construir políticas públicas como un instrumento de gobernanza, de articulación y cohesión de actores en el marco de la ejecución de PDyOT y para garantizar el efectivo ejercicio de implementación de competencias en los GADP.

Es necesario fortalecer la visión estratégica de los territorios, no como un proceso subyacente a la planificación sino como una apuesta vital, en la cual confluyan los objetivos, recursos, metas, potencial humano, y la apuesta a la cual se suscriben todos los actores que tienen el reto de construir una verdadera apuesta de desarrollo en las provincias del país que haga efectivo el Plan de un Buen Vivir.

Bibliografía

- Abad Aragón, Luis (2010) Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. En documentos de trabajo gedeur, n° 10. Disponible en internet en http://www.gedeur.es/documentostrabajo/Doc10_Abad%20Luis.pdf. Revisión realizada el 8 de octubre de 2012
- Amin, Ash. Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. En Fernández, R. – Amin, A. – Vigil, J. (comp.) Repensando el desarrollo regional. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.
- Ander-Egg, Ezequiel. (1993) La planificación educativa, conceptos, métodos, estrategias y técnicas para educadores. Editorial Magisterio, Río de la Plata, Argentina.
- Blanco, Jorge. Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda. Revista Transporte y Territorio, N° 3, Universidad de Buenos Aires, 2010. pp. 172-190.
- Caballero-Mínguez, G. (2009): “El papel de las instituciones en la geografía humana: un enfoque desde la nueva economía institucional”, en Economía, Sociedad y Territorio, no. 29, pp 1-31
- Carter, Jean (2005): PIAR, planificación integrada de acceso rural OIT, Lima
- Gutiérrez, María Teresa (2009). Introducción a los indicadores de los sistemas de transporte. Ponencia. Lima
- Paúl Bairoch (1985) De Jericó a México, pueblos y economía en la historia. Traducción 1990 Ed. Trillas, México
- Plassard, François (1977): Les autoroutes et le developement regional. Ed. Economica
- Raffestin, Claude. Por uma geografia do poder. San Pablo: Atica, 1993.
- SENPLADES – CONGOPE AME CONAGOPARE (2010) Lineamientos para el proceso de planificación y ordenamiento territorial. Quito.
- Tamayo, Magda; Carrión, Andrea; Enríquez, Francisco (2008) Modelo de gestión territorial. CONCOPE . PNUD, Quito.

2.3. Experiencias nacionales de ordenamiento territorial

2.3.1. SENPALDES, Zona 6

María Caridad Vazquez, Coordinadora de Senplades de la Zona 6, expuso sobre la “Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en aplicación del nuevo marco legal del Ecuador”, realizando su conferencia sobre cinco elementos: Antecedentes; definición, contenido y alcance de los PDOT; situación actual de los PDOT a nivel nacional con referencia al proceso en la Zona 6; coherencia de los procesos de planificación entre niveles territoriales y con el PNBV; conclusiones y recomendaciones. Sin embargo, por razones de espacio nos centraremos en las ideas principales de su conferencia.

Vazquez señala que antes de la Constitución, no existía la obligación de planificación que ahora existe por mandato de la Constitución, el COOTAD y el COPFP¹⁹ y estos son instrumentos que definen los programas, proyectos y acciones que realizarán los GAD según sus competencias y basados en el principio de concertar y construir de manera participativa las condiciones para la formulación y la ejecución de los planes. Por ello, la comprensión teórica y aplicación metodológica ha sido paulatina.

Sobre el nivel de cumplimiento, señala que aún están en elaboración el 37% de los Consejos Provinciales, 38% de los Municipios y 29% de las parroquias, siendo realizados por

administración directa el 62% de las provincias, 34% de los cantones y el 21% de las parroquias. Así mismo señala que la normativa vigente no es clara respecto de los plazos y del horizonte temporal de los PDOT, y que propone fundamentalmente criterios y lineamientos generales que dejan espacios a la discrecionalidad.

A manera de conclusiones, la conferencista señala que debe resaltarse el esfuerzo realizado por las instituciones para abordar los desafíos necesarios para construir un nuevo modelo de Estado, esto ha sido posible gracias a tres instrumentos: el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013; la Estrategia Territorial Nacional; y, la Estrategia de Acumulación y (Re)distribución en el Largo Plazo del PNBV. Así mismo, señala que a pesar de ciertas ambigüedades de la legislación, la concepción del desarrollo integral para “el Buen Vivir”, que manda la Constitución, facilita la comprensión que un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se puede -se debe- formular en un solo proceso participativo y con una sola visión. Finalmente, considera que un tema pendiente es el fortalecimiento del modelo de gestión.

2.3.2. La experiencia de CONGOPE

En las experiencias nacionales, se presentaron reflexiones del CONGOPE, disertada por la Directora de Planificación, Mileny Santillan, quien centró su análisis en cinco subtemas: a) Marco normativo; b) Entidades y procesos involucrados; c) El ciclo de formulación de los PD

¹⁹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.