

AVANCES Y DESAFÍOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

PROGRESS AND CHALLENGES IN TERRITORIAL MANAGEMENT IN ECUADOR.

Michelle Alexandra Cabrera Rosales

✉ Gobierno Autónomo Descentralizado de Colta, Chimborazo, Ecuador

🌐 <https://orcid.org/0000-0003-4783-3600>

Recibido: Octubre 23/2023

Aceptado: Noviembre 29/2023

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional



RESUMEN

Este estudio analizó cómo las funciones del ordenamiento territorial (OT) influyen en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel cantonal en Ecuador. Se empleó una metodología de revisión sistemática para examinar la literatura relevante, centrando la atención en cuatro variables clave: marco normativo y legal, gestión y uso del suelo, capacidad institucional y recursos, y participación y dinámicas locales. Los hallazgos revelan que el marco normativo y legal, especialmente tras la Constitución de 2008, ha sido fundamental en la configuración de los planes de OT. Sin embargo, se identificaron desafíos en la implementación efectiva de estos marcos debido a la falta de claridad y adaptación a las realidades locales. La gestión y uso del suelo emergieron como aspectos críticos, destacando la tensión entre el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental. Se observó que los intereses económicos y políticos a menudo influyen en las decisiones de OT, lo que puede comprometer la sostenibilidad a largo plazo. La capacidad institucional y los recursos disponibles se identificaron como limitantes significativas para la implementación efectiva de los planes de OT. Muchos cantones enfrentan deficiencias en recursos humanos y financieros, lo que afecta la calidad y ejecución de los planes. Además, la participación ciudadana y las dinámicas locales se reconocieron como esenciales para el éxito de los planes de OT. La falta de participación comunitaria puede llevar a la resistencia y a la ineficacia de los planes. En conclusión, el estudio destaca la necesidad de una mayor coherencia entre las políticas de OT y los planes de desarrollo cantonal, enfatizando la importancia de un enfoque participativo y adaptativo que considere las particularidades de cada cantón. Se sugiere un modelo de gobernanza territorial más colaborativo y flexible, esencial para un desarrollo sostenible y equitativo en Ecuador.

PALABRAS CLAVE: Ordenamiento territorial, planes de desarrollo cantonal, marco normativo y legal, gestión y uso del suelo y participación ciudadana.

SUMMARY

This study explores the impact of territorial ordering functions on the development and territorial ordering plans at the cantonal level in Ecuador. This research is grounded in a systematic literature review, focusing on the period following the enactment of Ecuador's 2008 Constitution, which introduced mandatory territorial ordering. Four key variables were identified: legal and normative framework, land use and management, institutional capacity and resources, and local participation and dynamics. The findings highlight the critical role of Ecuador's legal and normative framework in shaping cantonal development and territorial ordering plans. Despite legal advancements, challenges in effectiveness implementation persist due to ambiguities in laws and their inadequate adaptation to local and regional realities. These results in uneven and often ineffective application of territorial ordering plans. Land use and management emerged as a pivotal factor, with cantons struggling to balance economic development and environmental sustainability. The study reveals that territorial ordering plans are often influenced by economic and political interests, leading to decisions favoring short-term development at the expense of long-term sustainability. Institutional capacity and resources are essential for the effectiveness of territorial ordering plans. Many Ecuadorian cantons face limitations in human and financial resources, hindering the effective implementation and enforcement of these plans. Additionally, the lack of training and expertise in territorial planning among local government staff exacerbates these challenges. Lastly, the study underscores the importance of local participation and dynamics. The lack of community involvement in the planning process can lead to plans that do not reflect local needs and priorities, resulting in resistance and a lack of support for territorial ordering plans. In conclusion, the study provides insights into how the functions of territorial ordering influence development and territorial ordering plans at the cantonal level in Ecuador. It emphasizes the need for clear legal frameworks

balanced land management, robust institutional capacity, and active community participation to ensure effective and sustainable territorial planning.

KEYWORDS: Territorial Ordering, Cantonal Development Plans, Legal and Normative Framework, Land Use and Management, Community Participation.

INTRODUCCIÓN

La ordenación territorial como política de Estado logra un gran impacto en la mayoría de contextos geográficos (Rodríguez, 2020) debido a sus características inminentes que permiten comprender la complejidad del sistema territorial y orientarlo hacia un desarrollo social y económico en armonía con el entorno natural (Carrión et al. 2020; Damasco et al. 2021; Sánchez et al. 2013). En este sentido, la ordenación territorial como política pública tiene tres funciones básicas (Mesa & Merinero, 2010) o también conocidas como misiones (Massiris, 2012) las cuales son: i) desarrollo, en el sentido de potenciar y aprovechar los recursos propios del territorio en función de sus características; ii) ordenación, de los usos de suelo y las actividades que se llevan a cabo en el territorio; y, iii) coordinación, que se refiere al trabajo articulado y compatibilizado dirigido a una planificación integral del territorio, llamada también gobernanza. No obstante, la implementación exitosa de estas funciones se vuelve compleja en la realidad actual, más aún en los países latinoamericanos como Ecuador, en donde este es un proceso relativamente reciente (Carrión et al. 2020; Sánchez et al. 2013).

Antes de llevar a cabo una investigación empírica que recolecte los datos se debe formar un modelo teórico que se ajuste a la realidad ecuatoriana. Este estudio logró identificar en la literatura especializada aquellos factores que efectivamente se correlacionan con el ordenamiento territorial y desarrollar una teoría fundamentada en evidencia empírica. Los artículos revisados constituyen investigaciones realizadas: (Américo et al. 2017); (Asamblea Constituyente, 2008); (Asamblea Nacional, 2016); (Barón, 2021); (Benavent y Vivanco, 2019); (Benavent y Vivanco, 2021b); (Cabrera, 2014); (Cáceres, Silvetti & Díaz, 2016); (Carrión et al. 2020); (Covilla, 2019); (Covilla, 2020); (Dalla-Torre, 2017); (Damasco et al., 2021); (Devissche et al., 2022); (Farinós, 2008); (Farinós & Peiró, 2019); (Hernández, 2010); (López, 2015); (Massiris, 2002); (Massiris, 2011); (Massiris, 2012); (Máttar & Cuervo, 2017); (Mesa & Merinero, 2010); (Montes, 2001); (Orellana et al., 2020); (Pauta, 2013); (Peresini, 2020); (Rodríguez, 2020); (Sanabria, 2014); (Sánchez et al., 2013). (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019); (SENPLADES, 2010); (Ugalde, 2010); (Valdebenito & Álvarez, 2016); (Zoido, 1998).

En síntesis, la estructura organizativa del ordenamiento territorial en América Latina sigue siendo frágil, en gran parte debido a su naturaleza técnico-política, como señala Massiris (2012). Por lo tanto, cualquier esfuerzo en esta área enfrenta obstáculos significativos, como indican Orellana y colaborado-

res (2020). Esto se debe a que la región está marcada por complejidades históricas, legados geopolíticos inadecuados, instituciones gubernamentales inflexibles y entrometidas, y patrones de gobernanza que suelen estar alineados con intereses específicos, según Devisscher y otros (2022).

Rodríguez (2020) indica que el ordenamiento territorial no se ha consolidado en algunos municipios latinoamericanos, debido a que las realidades locales son a menudo ignoradas en la planificación, convirtiendo el territorio en un espacio dominado por la política de los gobernantes. Cáceres y colaboradores (2016) identifican dos modelos que explican esta desconexión entre planificación y políticas: un déficit de información, donde hay una comunicación ineficaz entre políticos y técnicos, y una dinámica de poder, donde las políticas son influenciadas por intereses particulares en lugar de un bien social más amplio. Máttar y Cuervo (2017) añaden que los desafíos en la formulación de políticas públicas incluyen capacidad técnica insuficiente, desconexión entre formulación e implementación, falta de coordinación y control de calidad deficiente.

La complejidad del ordenamiento territorial en América Latina, según Hernández (2010) y Rodríguez (2020), se debe a la divergencia de intereses sobre el territorio, dificultando el consenso entre los distintos actores involucrados. Cabrera (2014) sugiere que se necesita un modelo de planificación que abarque desde lo general a lo específico, donde los planificadores organicen el territorio y el Estado promueva políticas para un desarrollo sostenible, desalentando comportamientos oportunistas. Massiris (2011) destaca dos aspectos clave de la ordenación territorial: la planificación a largo plazo y la gestión del territorio a través de diferentes niveles de gobierno (multiescalaridad). Peresini (2020) resalta la importancia de aceptar y aprobar los planes de ordenamiento territorial como herramientas estratégicas para una implementación eficiente de políticas, programas y proyectos. Benabent y Vivanco (2021) enfatizan el papel crucial de los planes municipales, especialmente en los cantones de Ecuador, para el desarrollo local de áreas urbanas y rurales.

Sin embargo, Massiris (2002) observa que, en muchos casos, los planes de ordenamiento reflejan más los intereses de los gobiernos y grupos empresariales que los del bien común. Valdebenito y Álvarez (2016) señalan que los conflictos entre intereses privados y públicos complican la implementación de estos planes. Finalmente, Damasco et al. (2021) cuestionan la efectividad de estos planes en la región, indicando una falta de coherencia entre la planificación y los resultados reales, lo que lleva a una desconexión entre los planes y la gobernanza territorial, convirtiendo a menudo los planes de ordenamiento en proyectos utópicos más que en realidades concretas. La implementación de los planes de ordenamiento territorial en Ecuador es compleja, enfrentando obstáculos como la falta de claridad y coordinación en aspectos teóricos y metodológicos, lo que dificulta alcanzar los objetivos propuestos. Una definición más precisa de las funciones puede mejorar la afinación y coordinación de los instrumentos de política pública, llevando a un sistema de responsabilidades más claro. Sin embargo, la planificación en Ecuador ha sido tardía y débil, especialmente

debido a crisis políticas y económicas, con avances significativos recién a partir de la Constitución de 2008, que exige la elaboración de planes de ordenamiento territorial.

A pesar de estos esfuerzos, según Máttar & Cuervo (2017) y Benabent & Vivanco (2019), la implementación de estos planes ha sido poco efectiva. Persiste una falta de comprensión empírica sobre las funciones clave de los planes: desarrollo, ordenación y coordinación. Por ello, el objetivo de esta investigación es establecer un marco analítico que explique como las funciones del ordenamiento territorial afectan los planes de desarrollo y ordenamiento a nivel cantonal en Ecuador, especialmente considerando que las circunscripciones cantonales tienen competencias exclusivas en la regulación del uso y ocupación del suelo.

METODOLOGÍA

Se realizó una revisión sistemática exploratoria, iniciada en el mes de diciembre del 2021 donde se buscaron artículos en las bases de datos científicas: SCIELO, ELSEVIER, PUBMED, JSTOR, REDALYC, CLACSO, NEJM, FLACSO, MEDIGRAPHIC, UNAP, SAGE, CEPAL y SENPLADES, con las palabras claves: ordenamiento territorial; planes de desarrollo a nivel cantonal y nacional; regulación del uso del suelo; planificación territorial; gestión del territorio y política pública local. La inclusión de estas palabras clave facilitó la localización de artículos estrechamente relacionados con el tema de estudio, contribuyendo significativamente al logro del objetivo de este artículo.

El modelo de revisión empleado en este estudio se basa en el propuesto por Morete et al. (2015), donde se definen los criterios esenciales para la elección de bases de datos y la selección de artículos relevantes para la revisión. En primera instancia se formularon dos variables explicativas como parte de una hipótesis previa: marco normativo y legal, gestión y uso del Suelo, capacidad institucional y recursos y participación y dinámicas locales. Estas cuatro variables parecen arrojar luz sobre un caso específico y directamente relevante para los investigadores: Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales del Ecuador. Después de la revisión sistemática se formó un modelo más cercano a la realidad nacional y local.

Tras realizar la búsqueda, se eligieron 65 artículos relacionados con el tema. La selección de estos documentos se basó en los siguientes criterios de inclusión: 1) año de publicación más reciente (2008 en adelante), 2) bases de datos con muestras significativas, 3) resultados vinculados al ordenamiento territorial, y dentro de los criterios de exclusión: a) artículos con irrelevancia con la temática, b) variables que no se encontraban en el estudio, c) artículos de revistas de bajo impacto y baja calidad editorial. Los criterios que generaban dudas se debatían entre los miembros del equipo de investigación. Finalmente, se seleccionaron 35 artículos, los cuales se organizaron en diferentes carpetas de acuerdo con las variables de estudio establecidas inicialmente: a) 8 sobre ordenamiento territorial; b) 9 sobre planes de desarrollo a nivel cantonal y nacional; c) 5 sobre regulación del uso del suelo; d) 8 sobre

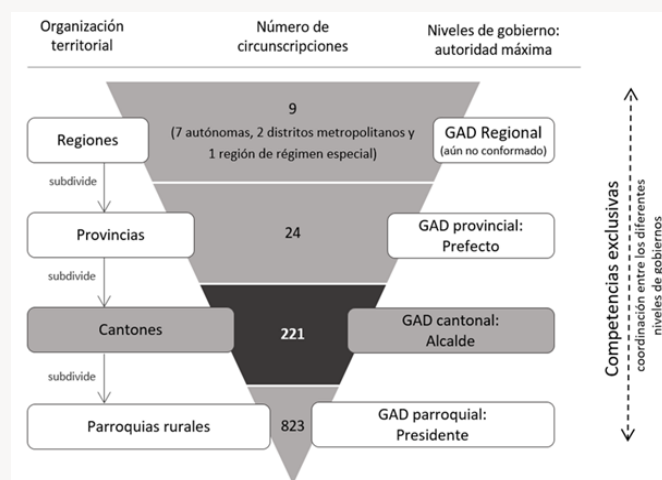
planificación territorial; y, 5 sobre gestión del territorio y política pública local. Los artículos elegidos se sometieron a un proceso de lectura, análisis, citación y codificación, utilizando códigos desarrollados a partir de las cuatro variables identificadas con anterioridad. Esta metodología de revisión sistemática permitió alcanzar el objetivo de crear un marco analítico que explica como las funciones del ordenamiento territorial afectan los planes de desarrollo y ordenamiento a nivel cantonal en Ecuador, fundamentado en las similitudes encontradas en los trabajos de distintos autores que han investigado este tema en la última década.

RESULTADOS

La estructura territorial de Ecuador, definida en su Constitución más reciente, se organiza jerárquicamente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Esta organización permite la creación de regímenes especiales basados en factores como la demografía, la cultura étnica y la conservación ambiental (Asamblea Constituyente, 2008, Artículo 242). Cada nivel de esta organización está dirigido por un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), que opera bajo un marco de autonomía en aspectos políticos, financieros y administrativos (Asamblea Constituyente, 2008, Artículo 238). Con el objetivo de adaptarse a esta estructura organizativa, la Constitución asignó nuevas competencias exclusivas y obligatorias a los distintos GADs, lo que llevó a la necesidad de un sistema nacional de competencias y una institución encargada de gestionar estos procesos. En 2010, se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que define el régimen de competencias para una descentralización progresiva y obligatoria de los diferentes GADs (Ministerio de Coordinación de la Política, 2011). Ese mismo año, se introdujo el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), estableciendo el sistema de planificación nacional (Máttar & Cuervo, 2017).

Figura 1.

Organización territorial y niveles de gobierno de Ecuador.



Nota. Adaptado de la Organización territorial por el Ministerio de Coordinación de la Política en el 2011.

Bajo la nueva Constitución de Ecuador, se introduce por primera vez la obligación de implementar el ordenamiento territorial en todos los niveles gubernamentales (Asamblea Constituyente, 2008, Artículo 241). A nivel nacional, esto se lleva a cabo mediante la Estrategia Territorial Nacional, mientras que, en los niveles inferiores de gobierno, se realiza a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) (Benabent & Vivanco, 2019). Los PDOT son herramientas de planificación para el desarrollo que combinan aspectos técnicos, científicos, administrativos y políticos. Su objetivo es promover un desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, con una visión integral y a largo plazo, buscando mejorar las condiciones de vida de la población y respetando al mismo tiempo las capacidades y limitaciones de los recursos naturales (SENPLADES, 2010).

En Ecuador, el plan de ordenamiento territorial constituye el principal instrumento de planificación y gestión de los diferentes niveles de gobierno (SENPLADES, 2010, Art. 19). Es así que el COOTAD establece como primera competencia exclusiva de cada GAD el formular los diferentes planes de ordenamiento de sus circunscripciones territoriales conforme a las competencias asignadas a cada nivel de gobierno. A partir de la creación del COOTAD y el COPFP los GAD cantonales o también conocidos como GAD municipales, al igual que los otros niveles de gobierno, tuvieron que empezar con los procesos de planificación establecidos como competencia exclusiva en estos cuerpos legales. No obstante, la falta de experiencia en el ámbito del ordenamiento de algunos cantones generó la necesidad de contar con guías o manuales que permitan establecer los contenidos mínimos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (Benabent & Vivanco, 2019).

Actualmente la secretaria técnica Planifica Ecuador, antes conocida como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), es el órgano responsable de coordinar y administrar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y es quien elabora las guías metodológicas de los instrumentos de planificación. Desde su implementación, se han desarrollado tres guías para la planificación cantonal en Ecuador en los años 2011, 2015 y 2019. Sin embargo, solo se han llevado a cabo dos ciclos de planificación efectiva. El primer ciclo, en 2011, se enfrentó al desafío de manejar dos planes separados: uno para el desarrollo y otro para el ordenamiento territorial. Esta separación resultó en una inversión significativa de tiempo y recursos. Ante esta situación, se optó por fusionar ambos en un único documento, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal. En 2014, se introdujo una metodología renovada que simplificaba y consolidaba los contenidos de ambos planes. Esta reforma dio lugar al segundo ciclo de planificación cantonal.

A pesar de que la mayoría de los cantones siguieron los lineamientos de esta nueva metodología para sus PDOT, según Benabent & Vivanco (2019), la planificación no ha sido uniformemente eficiente en todos los cantones, principalmente debido a la falta de cohesión entre los diversos planes. Este escenario plantea un debate crucial: la necesidad de integrar de manera efectiva el ordenamiento territorial y el desarrollo. La disonancia entre el tiempo requerido para el desarrollo y el

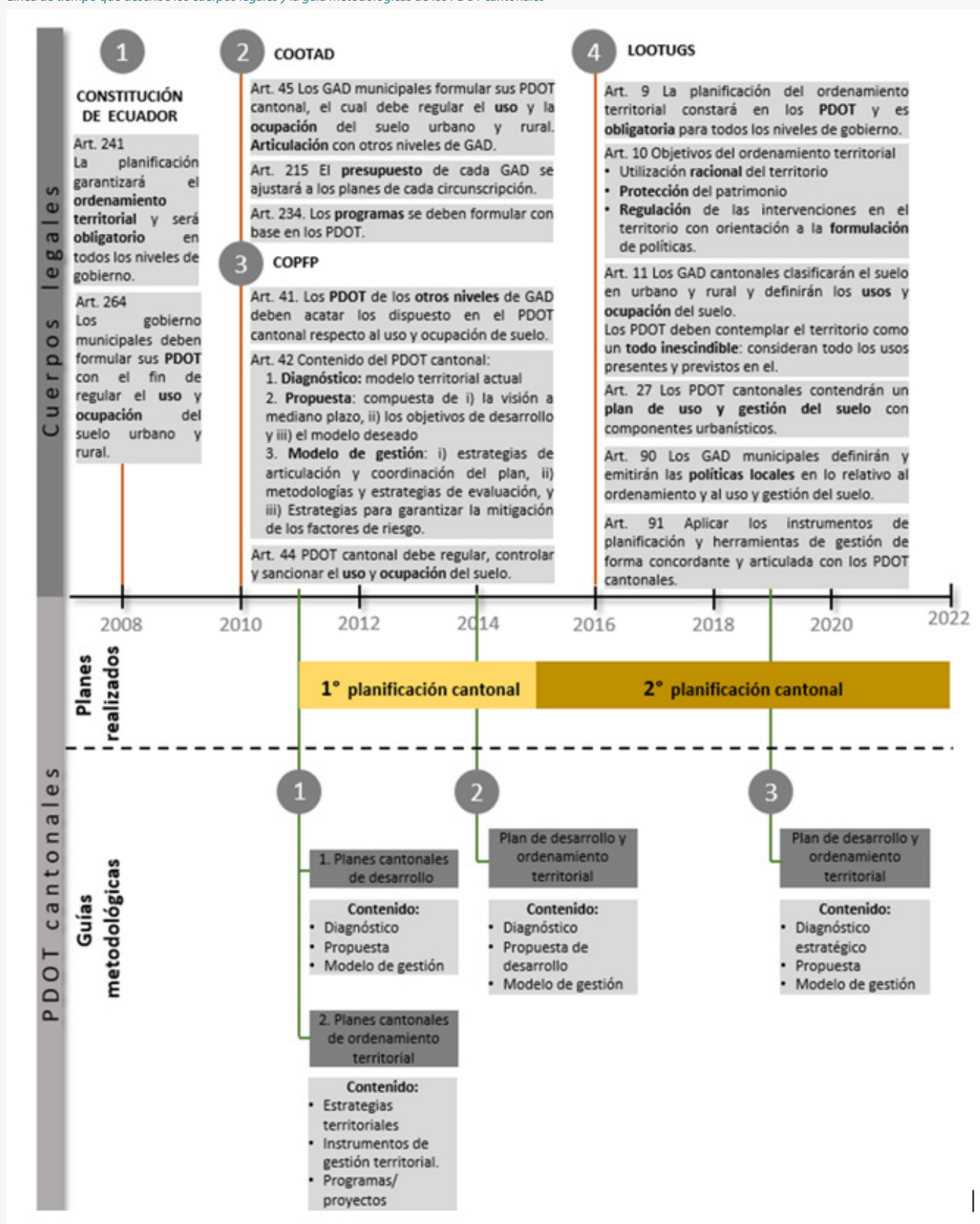
ordenamiento territorial sugiere la importancia de una estrategia más sincronizada y coherente que pueda abordar ambos aspectos de manera simultánea y eficiente, evitando así la duplicación de esfuerzos y asegurando una planificación más integrada y efectiva.

En 2016, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) entró en vigor, consolidando oficialmente la integración de los planes de desarrollo con los de ordenamiento territorial en los PDOT, como se establece en la Asamblea Nacional (2016). Esta ley introdujo directrices más detalladas para el ordenamiento territorial, evidenciadas en la figura 3. Posteriormente, en 2019, se desarrolló una nueva guía metodológica que incorpora estas directrices actualizadas para la planificación cantonal. Es importante destacar que, a lo largo de menos de una década, se han creado tres guías metodológicas, cada una reflejando los cambios y avances legislativos en el ámbito del ordenamiento territorial. De estas, la guía más reciente, que incorpora las disposiciones de la LOOTUGS, es la que actualmente tiene mayor peso e influencia en la planificación cantonal. Esta guía no solo refleja las últimas actualizaciones legales, sino que también proporciona un marco más completo y detallado para la integración efectiva del desarrollo y el ordenamiento territorial en los PDOT, asegurando así una mayor coherencia y eficacia en la planificación territorial a nivel cantonal.

En la figura 2 se observa como la integración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) con los Planes Urbanos de Gestión de Suelo (PUGS) en Ecuador es un proceso que ha evolucionado a lo largo de los años. Esta integración se ha realizado para garantizar una planificación más cohesiva y eficiente a nivel cantonal. Los PDOT, que abarcan tanto el desarrollo como el ordenamiento territorial, ahora incluyen los PUGS, que se centran específicamente en la gestión y uso del suelo urbano. Esta inclusión asegura que todos los aspectos del desarrollo y la planificación territorial estén alineados y sean coherentes, permitiendo una mejor coordinación y ejecución de las políticas y estrategias de desarrollo a nivel local. Las funciones del Ordenamiento Territorial (OT) juegan un papel crucial en este proceso de integración. El OT proporciona un marco para la distribución equitativa y eficiente del uso del suelo, la infraestructura y los servicios, lo que es esencial para el desarrollo sostenible de los cantones. Al incorporar estas funciones en los PDOT, se asegura que la planificación y el desarrollo a nivel cantonal no solo se centren en el crecimiento económico, sino también en la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la eficiencia en el uso de los recursos. Esto permite una gestión más efectiva del territorio, alineando las necesidades de desarrollo con las capacidades y limitaciones del entorno.

Figura 2

Línea de tiempo que describe los cuerpos legales y la guía metodológica de los PDOT cantonales



Los PDOT cantonales son documentos integrales que abarcan una amplia gama de aspectos relacionados con el desarrollo y la planificación territorial. Además de los elementos tradicionales de planificación y desarrollo, estos planes incluyen ahora los Planes Urbanos de Gestión de Suelo (PUGS). Los PUGS son esenciales para la gestión efectiva del uso del suelo urbano, proporcionando directrices detalladas sobre cómo se debe utilizar y gestionar el suelo para lograr un desarrollo urbano sostenible y equilibrado. La inclusión de los PUGS en los PDOT refuerza la coherencia y la eficacia de la planificación territorial a nivel cantonal. El Artículo 27, en el contexto de los PDOT y PUGS, establece claramente las directrices y regulaciones para la gestión del suelo urbano. Este artículo es fundamental para entender cómo los PUGS se integran dentro de los PDOT, proporcionando un marco legal y normativo para la planificación y gestión del suelo. El Artículo 27 detalla las responsabilidades, los procedimientos y los criterios que deben seguirse en la gestión del suelo, asegurando que los PUGS se alineen con los objetivos más amplios de desarrollo y ordenamiento territorial establecidos en los PDOT. Esto garantiza que la planificación del uso del suelo sea coherente con las estrategias de desarrollo a largo plazo y las necesidades de la comunidad a nivel cantonal.

La guía metodológica vigente desde 2019 para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en Ecuador se ha estructurado teniendo en cuenta las disposiciones legales actuales en materia de ordenación territorial. Esta guía, fundamentada en la racionalidad instrumental jurídica, incorpora los lineamientos establecidos en cuerpos legales clave como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Sin embargo, es importante destacar que, aunque la guía de 2019 se centra en estos documentos, existen otras leyes relevantes como la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales (LTTA) y el Código Orgánico Ambiental, que también son fundamentales en el contexto del ordenamiento territorial. Estas leyes adicionales, aunque no se mencionan explícitamente en la guía metodológica de 2019, desempeñan un papel crucial en la conformación de un marco legal integral para la planificación y gestión territorial en Ecuador.

Las competencias y funciones del Ordenamiento Territorial (OT) en Ecuador son fundamentales para la gestión y desarrollo sostenible de los territorios a nivel nacional y local. Estas competencias implican la planificación y regulación del uso del suelo, la promoción del desarrollo urbano y rural equilibrado, y la preservación de los recursos naturales y culturales. El OT se encarga de establecer directrices para la distribución espacial de las actividades económicas, residenciales y recreativas, buscando un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social. Además, juega un papel crucial en la mitigación de riesgos y en la respuesta a emergencias, garantizando que la planificación territorial sea resiliente y adaptativa a los cambios y desafíos ambientales y socio-económicos. Las funciones del OT se extienden a la

coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la participación ciudadana, asegurando que las decisiones de planificación sean inclusivas y reflejen las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales.

DISCUSIÓN

En este contexto, los resultados de la revisión sistemática revelan que el marco normativo y legal en Ecuador es un factor crítico que afecta directamente los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel cantonal. La Constitución de 2008 marcó un cambio significativo, introduciendo la obligatoriedad de estos planes. Sin embargo, la investigación muestra que, a pesar de los avances legales, persisten desafíos en la implementación efectiva de estos marcos normativos. Esto se debe en parte a la falta de claridad en las leyes y a la insuficiente adaptación de las normativas a las realidades locales y regionales, lo que resulta en una aplicación desigual y a menudo ineficaz de los planes de ordenamiento territorial. La gestión y el uso del suelo emergen como variables críticas en la planificación territorial. Los cantones enfrentan el desafío de equilibrar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental. Los resultados indican que los planes de ordenamiento territorial a menudo se ven afectados por intereses económicos y políticos, lo que puede llevar a decisiones que favorecen el desarrollo a corto plazo en detrimento de la sostenibilidad a largo plazo. Esto subraya la necesidad de una gestión más equilibrada y sostenible del suelo, que considere tanto las necesidades económicas como las ambientales.

La capacidad institucional y los recursos disponibles son fundamentales para la efectividad de los planes de ordenamiento territorial. La investigación muestra que, en muchos cantones ecuatorianos, hay una falta de recursos humanos y financieros, lo que limita la capacidad de implementar y hacer cumplir efectivamente los planes de ordenamiento. Además, la falta de capacitación y experiencia en planificación territorial entre el personal de los gobiernos locales agrava estos desafíos, lo que resulta en planes que a menudo son inadecuados o no se implementan de manera efectiva. La participación ciudadana y las dinámicas locales juegan un papel crucial en la planificación territorial. Los resultados sugieren que la falta de participación y consulta con las comunidades locales puede llevar a la formulación de planes que no reflejan las necesidades y prioridades locales. Esto puede resultar en resistencia y falta de apoyo a los planes de ordenamiento territorial, lo que a su vez afecta su implementación y eficacia. Por lo tanto, es esencial involucrar a las comunidades locales en el proceso de planificación para asegurar que los planes sean relevantes y efectivos.

La asociación entre las cuatro variables clave - marco normativo y legal, gestión y uso del suelo, capacidad institucional y recursos, y participación y dinámicas locales - en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel cantonal en Ecuador es compleja y multifacética. Por un lado, el marco normativo y legal, establecido principalmente por la Constitución de 2008 y leyes subsiguientes, proporciona la estructura y las directrices fundamentales para la planificación territorial.

Este marco legal es esencial para definir las responsabilidades y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, pero su efectividad depende de la claridad, actualización y adaptabilidad de las leyes a las realidades locales. Sin embargo, la investigación indica que, a pesar de los avances legislativos, existen desafíos significativos en la implementación de estos marcos normativos, principalmente debido a la falta de claridad y adaptación a las condiciones específicas de cada cantón. Esto resulta en una aplicación desigual y a menudo ineficiente de los planes de ordenamiento territorial, subrayando la necesidad de una revisión y adaptación constante del marco legal.

Por otro lado, la gestión y el uso del suelo se presentan como variables críticas en la planificación territorial, donde los cantones deben equilibrar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental. Los resultados de la investigación muestran que los planes de ordenamiento territorial a menudo están influenciados por intereses económicos y políticos, lo que puede conducir a decisiones que favorecen el desarrollo a corto plazo en detrimento de la sostenibilidad a largo plazo. Además, la capacidad institucional y los recursos disponibles en los cantones son fundamentales para la efectividad de los planes de ordenamiento territorial. Muchos cantones enfrentan limitaciones en términos de recursos humanos y financieros, así como falta de capacitación y experiencia en planificación territorial, lo que limita su capacidad para implementar y hacer cumplir efectivamente los planes. Finalmente, la participación ciudadana y las dinámicas locales son cruciales en la planificación territorial. La falta de participación y consulta con las comunidades locales puede resultar en planes que no reflejan las necesidades y prioridades locales, lo que a su vez afecta su implementación y eficacia. Por lo tanto, es esencial involucrar a las comunidades locales en el proceso de planificación para asegurar que los planes sean relevantes y efectivos, reflejando una verdadera integración de estas cuatro variables en la planificación territorial.

La Tabla 1 ofrece una visión integrada de cómo el marco normativo y legal, la gestión y uso del suelo, la capacidad institucional y recursos, y la participación y dinámicas locales se entrelazan en la planificación territorial. Resalta la importancia de un marco legal adaptado a las realidades locales, el equilibrio entre desarrollo económico y conservación ambiental en la gestión del suelo, la necesidad de recursos y competencias técnicas adecuadas en los gobiernos cantonales, y el papel crucial de la participación ciudadana para reflejar las necesidades locales, subrayando así la complejidad y la interdependencia de estas variables en la efectividad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en Ecuador.

En este sentido, las funciones del ordenamiento territorial en Ecuador, especialmente a nivel cantonal, tienen un impacto significativo en los planes de desarrollo y ordenamiento, influenciadas por cuatro variables clave: marco normativo y legal, gestión y uso del suelo, capacidad institucional y recursos, y participación y dinámicas locales. El marco normativo y legal, establecido principalmente por la Constitución de 2008 y leyes subsiguientes, impone la obligatoriedad de los planes de ordenamiento territorial, pero su aplicación efectiva se ve desafiada por la falta de claridad y adaptación a las realidades locales. Esto, a su vez, afecta la gestión y uso del suelo, donde los cantones deben equilibrar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental. Las decisiones tomadas en este ámbito pueden verse influenciadas por intereses económicos y políticos, lo que a menudo conduce a un enfoque de desarrollo a corto plazo que puede comprometer la sostenibilidad a largo plazo.

Por otro lado, la capacidad institucional y los recursos disponibles en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales son fundamentales para la implementación efectiva de los planes de ordenamiento territorial. Muchos cantones enfrentan limitaciones en términos de recursos humanos y financieros, lo que restringe su habilidad para llevar a cabo y hacer cumplir estos planes de manera adecuada. Además, la participación ciudadana y las dinámicas locales son cruciales para asegurar que los planes reflejen las

Tabla 1.
Interconexión de Variables Clave en la Planificación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Cantonal en Ecuador.

Variable	Descripción	Interrelación
Marco Normativo y Legal	Refiere a las leyes y regulaciones que rigen el ordenamiento territorial y el desarrollo cantonal. Refiere a las leyes y regulaciones que rigen el ordenamiento territorial y el desarrollo cantonal.	Influencia directa en la gestión y uso del suelo. Define el alcance de la capacidad institucional y recursos. Establece el marco para la participación ciudadana.
Gestión y Uso del Suelo	Se relaciona con cómo se administra y utiliza el suelo en los cantones para diversos fines.	Determinado y regulado por el marco normativo y legal. Requiere de capacidad institucional y recursos para su implementación efectiva. Impactado por la participación y dinámicas locales.
Capacidad Institucional y Recursos	Se refiere a la habilidad de los GAD's cantonales para implementar y gestionar los planes de ordenamiento	Necesaria para aplicar el marco normativo y legal. Fundamental para la gestión efectiva del uso del suelo. Mejorada mediante la participación ciudadana activa.
Participación y Dinámicas Locales	Involucra la inclusión de la comunidad local en el proceso de planificación y toma de decisiones.	Puede influir en la reformulación del marco normativo y legal. Esencial para entender y gestionar el uso del suelo. Enriquece la capacidad institucional y la gestión de recursos

necesidades y prioridades de las comunidades locales. La falta de inclusión y consulta con las comunidades puede resultar en resistencia y falta de apoyo a los planes, afectando su implementación y eficacia. Por lo tanto, estas cuatro variables interactúan y se influyen mutuamente, determinando la eficacia y el impacto de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel cantonal en Ecuador.

CONCLUSIONES

El hecho de que Ecuador haya podido establecer al ordenamiento territorial como política de Estado es de gran importancia para la historia del país. Es así que, a lo largo de estos 15 años, tiempo de vigencia de la Constitución, se ha creado un marco legal y normativo que sostiene el ordenamiento territorial y su sistema de descentralización que marca la obligatoriedad de su cuerpo instrumental, los PDOT. En conclusión, este estudio demuestra que las funciones del ordenamiento territorial en Ecuador, particularmente a nivel cantonal, son fundamentales para el desarrollo y la implementación efectiva de los planes de ordenamiento territorial. A través de la revisión sistemática, se identificaron cuatro variables críticas que influyen en este proceso: el marco normativo y legal, la gestión y uso del suelo, la capacidad institucional y recursos, y la participación y dinámicas locales. Estas variables interactúan de manera compleja, evidenciando que la eficacia de los planes de ordenamiento territorial no solo depende de la legislación existente, sino también de la capacidad de los gobiernos cantonales para gestionar sus recursos, involucrar a las comunidades locales y adaptarse a las dinámicas y necesidades específicas de sus territorios.

El estudio resalta la importancia de una planificación territorial que sea inclusiva, sostenible y adaptada a las realidades locales. Para lograr esto, es esencial fortalecer la capacidad institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, asegurando recursos adecuados y capacitación para su personal. Además, se debe fomentar una mayor participación ciudadana en el proceso de planificación, lo que no solo aumentará la relevancia y aceptación de los planes, sino que también contribuirá a un desarrollo más equitativo y sostenible a largo plazo. Este estudio proporciona una base para futuras investigaciones y para la formulación de políticas públicas más efectivas en el ámbito del ordenamiento territorial en Ecuador. En última instancia, este estudio subraya la necesidad de una mayor coherencia y sinergia entre las políticas de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo a nivel cantonal en Ecuador. La tercera conclusión crucial es que, para una implementación exitosa de estos planes, es imprescindible una alineación efectiva entre las regulaciones nacionales y las realidades y necesidades locales. Esto implica no solo una legislación clara y adaptativa, sino también un enfoque integrado que considere las particularidades de cada cantón, desde sus desafíos económicos y ambientales hasta sus dinámicas socioculturales. La investigación destaca la importancia de un enfoque participativo y descentralizado en la planificación territorial, donde los cantones no solo sigan directrices nacionales, sino que también tengan la flexibilidad y el apoyo para desarrollar planes que reflejen sus circunstancias únicas. Es decir que el modelo de gobernanza territorial más colaborativo y adaptativo, esencial para el desarrollo sostenible y equitativo en Ecuador.

DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS

Los autores declaran no tener conflicto de interés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Américo, J., Chiarella, R., & Yakabi, K. (2017). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planejamento Regional*, 3(2), 137–158. <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/planificacion-y-ordenamiento-territorial-consideraciones-a-partir-del-caso-peruano.pdf>
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución del Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS (p. 31). <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>
- Barón, M. (2021). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de Saberes*, 48, 133–154. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4718>
- Benabent, M., & 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. <https://doi.org/10.18537/EST.V008.N015.A11>
- Benabent, M., & Vivanco, L. (2021). El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, XXV (69), 163–179. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4261>
- Cabral, L. (2014). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. *Investigaciones Geográficas, Boletín Del Instituto de Geografía*, 2014(85), 131–133. <https://doi.org/10.14350/RIG.46420>
- Cáceres, D., Silvetti, F., & Díaz, S. (2016). The rocky path from policy-relevant science to policy implementation - a case study from the South American Chaco. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 19, 57–66. <https://doi.org/10.1016/J.COSUST.2015.12.003>
- Carrión, A., Vieyra, A., Arenas, F., & Alvarado, V. (2020). Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77, 5–10. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n77/0718-3402-rgeong-77-5.pdf>
- Covilla, J. (2019). Relaciones que ponen en tensión la autonomía: jerarquía, control y coordinación. In *Las transformaciones de la Administración Pública y del derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Covilla, J. (2020). Concurrencia y coordinación en las distintas tipologías de determinantes de los planes de ordenamiento territorial. In *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos* (pp. 219–253). Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/14d5dbf2-52cf-460f-81c6-5e2beb403bdf>
- Dalla-Torre, A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47–54. <https://>

doi.org/10.15446/BITACORA.V27N1.47597

- Damasco, I., Nunes, I., & Gonçalves, L. (2021). Urban growth management and territorial governance approaches: A master plans conformance analysis. *Land Use Policy*, 105, 105436. <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSE-POL.2021.105436>
- Devisscher, T., Ordóñez-Barona, C., Dobbs, C., Dias, M., Navarro, N., Orozco, L., Cercas, J., Rojas, Y., & Escobedo, F. (2022). Urban forest management and governance in Latin America and the Caribbean: A baseline study of stakeholder views. *Urban Forestry & Urban Greening*, 67, 127441. <https://doi.org/10.1016/J.UFUG.2021.127441>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y la agenda. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32. <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- Farinós, J., & Peiró, E. (2019). Hacia una nueva inteligencia territorial en la Comunitat Valenciana. *Universitat de València*.
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 19, 97–109. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2010000100008
- López, M. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp-Espacio e Tempo*, 19(2), 297–312. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/agora_lopez.pdf
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova*, VI (125), 1–20. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Massiris, A. (2011). Desarrollo, territorio y medio ambiente y América Latina. *Proyección*, V (11), 6–44. <https://bdigital.uncu.edu.ar/13536>
- Massiris, A. (2012). Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. UPTC.
- Máttar, J., & Cuervo, L. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe (CEPAL (Ed.)). Libros de la CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693_es.pdf
- Mesa, M., & Merinero, R. (2010). Planificación estratégica territorial: Estudios metodológicos (Junta de Andalucía (Ed.)). <http://blogs.ujen.es/catpetd/g/wp-content/uploads/2012/09/Libro-Planificacion-Estrategica-Territorial.pdf>
- Ministerio de Coordinación de la Política. (2011). COOTAD (p. 254).
- Montes, P. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe medio ambiente y desarrollo. *CEPAL*, 5, 1–64. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5739/1/>

S01111024_es.pdf

- Orellana, A., Arenas, F., & Moreno, D. (2020). Ordenamiento territorial en Chile: Nuevo escenario para la gobernanza regional. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77, 31–49. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300031>
- Pauta, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador.
- Peresini, N. (2020). Las agendas internacionales y el desarrollo urbano local. Una revisión por los modelos de planificación e instrumentos adoptados por la gestión urbana local en Córdoba, Argentina (1983-2019). *Revista de Geografía Norte Grande*, 2020(77), 71–90. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300071>
- Rodríguez, N. (2020). Marcos legislativos, racionalidades político-económicas y ordenamiento territorial: La desarticulación sectorial y multinivel en México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77, 11–29. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300011>
- Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra Nueva Etapa*, XXX (47), 13–32. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72132516003>
- Sánchez, M., Bocco, G., & Casado, J. (Eds.). (2013). La política de Ordenamiento Territorial en México: de la teoría a la práctica. Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM. <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/160/148/815-1>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). Guía para la formulación/actualización del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) (p. 76). <https://sni.gob.ec/documents/10180/105716/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf/b9c06574-7cd6-44fc-81c1-4db7c4dc6004>
- SENPLADES. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPFP (p. 129). http://www.geografico-militar.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/base_legal/Codigo_Organico_de_Planificacion_y_Finanzas_Publicas.pdf
- Ugalde, V. (2010). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 105–120. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300006>
- Valdebenito, C., & Álvarez, L. (2016). Entre el uso público y el aprovechamiento privado: tensiones y desafíos al ordenamiento territorial de la conurbación costera del área metropolitana de Valparaíso. In *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina* (pp. 82–104). Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://geografia.uc.cl/Libros-Publicados/en-las-costas-del-neoliberalismo-naturaleza-urbanizacion-y-produccion-inmobiliaria-experiencias-en-chile-y-argentina.html>
- Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Nova*, 19–31. <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>