

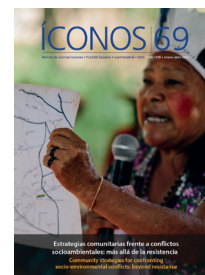


# El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma

## *Ecuador's Cantonal (Municipal) Planning System: The Need for Reform*

-  Dr. Manuel Benabent-Fernández de Córdoba. Investigador. Universidad de Sevilla (España). (manuel.benabent@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-2496-0482>)
-  Mgr. Lorena Vivanco-Cruz. Docente investigadora. Universidad de Cuenca (Ecuador). (lorena.vivanco@ucuenca.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-2286-3010>)

Recibido: 06/11/2019 • Revisado: 13/02/2020  
Aceptado: 15/08/2020 • Publicado: 01/01/2021



### Resumen

La planificación territorial cantonal en Ecuador ha sufrido una importante modificación con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y la configuración de un nuevo instrumento, el Plan de Uso y Gestión de Suelo, que se suma al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Como consecuencia de la nueva normativa y de la unión de estos dos instrumentos, la planificación cantonal se ha vuelto más compleja. Dadas las dificultades que en el momento actual enfrentan los cantones para elaborar dicho documento, el objetivo de este artículo es analizar las causas y demostrar que la legislación resulta confusa, debido a la poca funcionalidad del instrumento conformado y lo inadecuado de unir en el mismo la planificación del desarrollo, siempre a corto plazo, con la planificación de largo plazo que implica el ordenamiento territorial. Mediante el análisis directo de los textos legislativos y de otras fuentes bibliográficas, en el artículo se analiza la evolución de la legislación ecuatoriana que ha dado lugar a la configuración del actual sistema de planificación cantonal. Se expone las inconsistencias que se desprenden de esta legislación y se muestra las dificultades que presenta el modelo existente, lo cual justifica la necesidad de una reformulación del sistema para mejorar su funcionalidad y hacerlo más operativo.

*Descriptores:* Ecuador; municipios; planificación para el desarrollo; planificación territorial; planificación urbana; sistema de planificación.

### Abstract

Local planning in Ecuador has undergone major changes as a result of the approval of the “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo” (Local Territorial Planning and Land Management Organic Law) and by the development of new planning instruments such as the “Land Use and Management Plan” and the “Territorial Development and Management Plan”. As a result, planning at the “cantonal” (municipal) level has become more complex and local administrations are having trouble in completing these documents. This article wants to figure out the causes of these difficulties and show that the current legislation is muddled by the uselessness of the required planning instruments and because of the mistaken conflation of short term development planning with long term territorial management. Following a close analysis of legislative texts and other written documents, the article reconstructs the evolution of Ecuadorian legislation and the process that shaped the current “cantonal” (municipal) planning system. The serious inconsistencies of the current legal framework are exposed and the problems it provokes are shown. This validates the need to reform the system in order to make it more workable and operational.

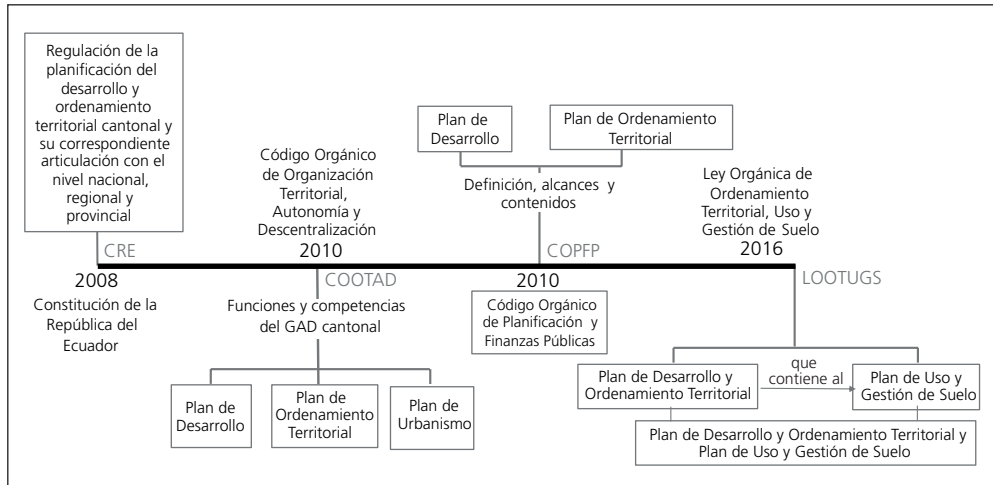
*Keywords:* Ecuador; Municipal administrations; development planning; territorial planning; urban planning; planning system.

# 1. Introducción

El cantón o municipio, como indistintamente se denomina, es la célula básica de la organización territorial del Ecuador. Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), constituye una circunscripción territorial conformada por un conjunto de parroquias rurales y una cabecera cantonal con sus parroquias urbanas (2010, art. 20). El cantón tiene su propia esfera de autonomía dentro del sistema del ordenamiento político administrativo, autonomía derivada de la Constitución de la República del Ecuador (CRE);<sup>1</sup> cuenta con competencias propias<sup>2</sup> y puede gestionar servicios que le sean delegados por otros niveles de gobierno.

Entre las competencias del cantón se encuentran, de acuerdo con los arts. 264 y 267 de la Constitución, planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial. Estas planificaciones han de estar articuladas entre sí y con los demás niveles de gobierno (nacional, regional y provincial). El sistema de planificación se completó, en 2016, con la regulación urbanística, competencia exclusiva del nivel cantonal (gráfico 1).

Gráfico 1. Modelo de planificación cantonal en la legislación ecuatoriana



Fuente: CRE (2008); Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016).<sup>3</sup>

1 De acuerdo con el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), la división política-administrativa del Ecuador está integrada por regiones (aún no conformadas); 24 provincias que son la unión de uno o más cantones; 221 cantones subdivididos en parroquias urbanas que se encuentran circunscritas dentro de la ciudad y parroquias rurales; 816 juntas parroquiales rurales que es la división político-territorial de menor rango, es decir, 1061 niveles de gobierno (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2020).

2 Los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas sobre la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, el control del uso y ocupación del suelo urbano y rural; la vialidad urbana; los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos; el tránsito y el transporte público; la infraestructura física y los equipamientos de salud, educación y los espacios públicos; el patrimonio arquitectónico, cultural y natural; los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas; la explotación de materiales áridos y pétreos; los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios (CRE 2008, art. 264).

3 CRE (2008, arts. 264, 267); Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010, arts. 41-44, 60); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016, arts. 11, 27).

Con esta última regulación se cierra el marco normativo que habilita al cantón para una plena planificación de sus competencias, tanto desde la perspectiva de la organización física de su territorio como desde la perspectiva de su desarrollo económico y social. Así se posibilita, de forma reglamentada, a través de sus instrumentos, el pleno establecimiento de los mecanismos de control, participación social, seguimiento y evaluación de la acción pública del gobierno local.

En las páginas que siguen se efectúa un análisis de este sistema competencial de la planificación a escala cantonal que, a pesar del escaso tiempo transcurrido, ha sufrido desde la publicación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y del COOTAD, en 2010, algunas modificaciones que dan lugar hoy a un complejo instrumento de planificación, resultante de la suma de tres instrumentos: el Plan de Desarrollo (PD), el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS).

En este artículo se plantea la necesidad de reformular el sistema de planificación recuperando en buena parte la lógica planificadora establecida por la Constitución y los códigos mencionados antes de su reforma de 2016, debido a las dificultades que de seguro se van a producir con la incorporación de la planificación de los usos y la ocupación de suelo a los contenidos que ya tenían los instrumentos anteriores (PD y POT).

A estos efectos, se expone a continuación la evolución de la legislación reguladora del ordenamiento territorial. Además, se explican las razones por las que resulta conveniente efectuar correcciones en el sistema de planificación existente para mejorar su funcionalidad y hacerlo más operativo.

## 2. El sistema de planificación cantonal en el período 2010-2016

Los cantones tienen competencias en materia de planificación. En la Constitución de la República del Ecuador (2008, art. 264) se determina específicamente la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial y, adicionalmente, la competencia sobre el uso y ocupación del suelo urbano y rural.

De acuerdo con estas previsiones constitucionales, en 2010, el COOTAD y el COPFP regulan estas competencias de planificación. El sistema instituido establece el procedimiento de tramitación y aprobación de dos instrumentos, el PD y el POT y concreta sus contenidos, funciones y procedimientos; por otra parte, determina otro instrumento de competencia del cantón: el plan de urbanismo (COOTAD 2010, art. 60),<sup>4</sup> aunque sobre este último no se efectúa ninguna regulación específica, lo que ocurrió

<sup>4</sup> En el art. 60 del COOTAD se determina que, entre sus atribuciones, le corresponde al alcalde o la alcaldesa decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, así como los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas.

posteriormente con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), en 2016.

El sistema de planificación municipal, conformado por estos dos instrumentos, PD y POT, ya que sobre el plan de urbanismo el COOTAD no explicita nada más que su denominación, sigue un esquema ya institucionalizado en otros países latinoamericanos, en los que los entes político-administrativos locales disponen, de forma separada, de ambos tipos de instrumentos, el de planificación física y el de desarrollo socioeconómico. Así, se puede destacar en el entorno próximo del Ecuador los siguientes casos: Bolivia, donde la Ley 482/2014, de Gobiernos Autónomos Municipales, establece el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial; en Colombia la Ley 388/1997, de Ordenamiento Territorial, crea el Plan de Ordenamiento Territorial; en Perú, mediante el Decreto Supremo 022-2016, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, se instituye el Plan de Desarrollo Urbano; todos estos son exclusivamente instrumentos de ordenamiento territorial. En suma, se adopta una corriente disciplinar, que también se sigue en Europa desde hace mucho, que propugna la disociación de contenidos socioeconómicos y de ordenación física en los instrumentos de planificación local. Con respecto a los contenidos del PD y del POT, el COPFP (arts. 41-44) y el COOTAD (arts. 295-297) determinan lo siguiente:

- a) En relación con el PD, el COPFP establece que el mismo debe especificar las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio y proporcionar una visión a largo plazo. En cuanto a su contenido mínimo debe contar con: i) un diagnóstico en el que se describan las inequidades y desequilibrios socioterritoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual; ii) una propuesta que debe tener en cuenta la visión de mediano y largo plazo, objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que se debe implementar para viabilizar el logro de sus objetivos; y iii) un modelo de gestión en el que se deben precisar los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación.

A su vez, el COOTAD viene a incidir en aspectos similares al COPFP, aunque no del todo iguales. Por tal razón es necesario consultar ambos códigos para poder interpretar adecuadamente el contenido de este instrumento.

- b) En cuanto al POT, su objeto según el COPFP es ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos natu-

rales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

Los POT cantonales deben articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, definir y regular el uso y ocupación del suelo –misión que solo recae en el POT cantonal, pero no en los provinciales y parroquiales– y delimitar las disposiciones normativas que se definan a tal efecto. Por lo que respecta al COOTAD se observa una importante diferencia con el COPFP pues determina en su art. 297 que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) metropolitanos y municipales, en la ejecución de su competencia de uso y control del suelo, tendrán en cuenta las estrategias territoriales; es decir, el plan urbanístico al que se aludía antes, en el art. 60, ha de seguir los objetivos del instrumento de ordenamiento territorial.

En suma, esta propuesta de dos instrumentos para el cantón, tal como está plasmada en el COPFP, o de tres, como se vislumbra en el COOTAD, supone ya en origen una visión bastante contradictoria del sistema de planificación cantonal. Parece como si ambos códigos, que se redactaron a la vez, se hubieran realizado en esta materia de planificación un tanto a espaldas uno del otro, lo que produce una cierta perplejidad.

167

A lo anterior podría añadirse la confusa diferenciación entre el PD y el POT; así, de acuerdo con el COPFP, el PD debe establecer una visión a largo plazo (art. 41), el modelo territorial actual y el modelo territorial a implementar (art. 42), mientras que el POT debe establecer el modelo territorial a largo plazo (art. 43). Una propuesta que resulta extraña pues lo lógico es que la visión a largo plazo esté en consonancia con el modelo territorial a largo plazo y que tal modelo, tanto actual como futuro, sea propio del instrumento territorial y no del instrumento de desarrollo que, en pureza, no tiene por qué establecer ningún modelo territorial pues no es un instrumento de planificación física.

En efecto, si hay algo que distingue a la planificación del desarrollo de la planificación de ordenamiento territorial es que la primera tiene por objeto el corto-mediano plazo de la acción pública y la segunda se proyecta siempre hacia el largo plazo, por la propia naturaleza de sus propuestas destinadas a conformar un modelo de organización del territorio. La planificación del desarrollo y la planificación del ordenamiento territorial juegan papeles distintos y atienden a propósitos diferentes (Pujadas y Font 1998; Albuquerque 2004a, 2004b; Romero y Farinós 2004; Benabent 2006; Lira 2006, Aldrey y Rodríguez 2010; Zamora y Carrión 2011).<sup>5</sup> La primera tiene como propósito la realización de proyectos de todo tipo vinculados al desarrollo económico y al fomento productivo, por lo que incluye las diferentes dimensiones del desarrollo (económico, humano, social e institucional) y su objeto es crear

5 Aunque Zamora y Carrión (2011) hacen una clara distinción entre la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, no objetan ambas aproximaciones dentro del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

oportunidades productivas, y de empleo e ingreso para la población local. La segunda determina las propuestas de organización territorial, por tanto, atiende exclusivamente a determinaciones que tienen una plasmación física en el territorio y, por ello mismo, se acerca a una planificación cuyos resultados solo pueden obtenerse a largo plazo.

Dado los imprecisos contenidos del PD y del POT establecidos en los códigos mencionados y la escasa experiencia en materia de planificación existente a principios de la segunda década del siglo XXI, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES),<sup>6</sup> organismo que tenía atribuida la competencia del control y seguimiento de toda la planificación, realizó diferentes guías (SENPLADES 2011, 2015) con el propósito de facilitar una metodología que sirviera a la puesta en marcha de estos planes. Según las instrucciones de la SENPLADES, los planes debían hacerse para todos los GAD. La primera generación de planes fue aprobada en 2011; posteriormente tuvo lugar su actualización en 2015.

Tomada la decisión de hacer los dos planes al mismo tiempo, PD y POT, entraba dentro de la lógica político-administrativa que ambos documentos se refundiesen y evitar así someter a los municipios a un proceso extraordinariamente largo de planificación, repitiendo trámites para uno u otro documento. De hecho, ningún municipio o distrito metropolitano se opuso a esta propuesta.

Ya se ha indicado en otro lugar (Benabent y Vivanco 2019) el resultado de esa experiencia y la crítica realizada a la guía metodológica que se elaboró en 2015 y sirvió de orientación para la actualización de los planes. La no inclusión de referencia alguna en la guía a cómo debían desarrollarse las disposiciones normativas en el ya denominado en aquel momento Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) indujo a la extendida opinión de que este no podía contener disposiciones normativas o, más aún, que no podía abordar el uso y ocupación del suelo, lo que de acuerdo con el COPFP era una de las atribuciones del POT.

La razonable decisión del momento, de refundir en un solo documento ambos planes alterando lo previsto en los dos códigos orgánicos citados, debe ser ahora reconsiderada en razón de que a partir del 2016 se suma la ordenación de los usos y ocupación de suelo complejizando el contenido y el proceso de planificación.

Por otra parte, en cuanto al plan de urbanismo antes citado queda más como una referencia aislada del COOTAD, que continua hoy en día, a pesar del cambio de denominación del instrumento urbanístico. Los cantones que venían haciendo planes urbanísticos, lo han continuado haciendo con base en sus propias ordenanzas hasta la aprobación de la LOOTUGS.

6 La SENPLADES fue suprimida en mayo de 2019, mediante el Decreto Ejecutivo n.º 732 y sustituida por un órgano de menor rango, una secretaría técnica, insertada en la Secretaría General de la Presidencia.

### 3. El sistema de planificación cantonal a partir de 2016

La aprobación de la LOOTUGS en 2016 vino a refrendar en su art. 9 lo que ya se había hecho en la práctica, es decir, la integración en un único instrumento del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial. A la vez, reguló el uso y la ocupación de suelo y los instrumentos de gestión.

La forma en que la LOOTUGS inserta los usos y la ocupación de suelo en el PDOT resultará en todo caso un tanto atípica, pues en lugar de hacerlo directamente formando parte del PDOT, lo efectúa a través de lo que a primera vista constituye una nueva figura, el PUGS; así en el art. 27 de la LOOTUGS se determina que “[...] los planes de desarrollo y ordenamiento territorial contendrán el plan de uso y gestión de suelo”.

Por su parte, el Reglamento de esta ley establece en su art. 10 que los PUGS mantendrán siempre una relación directa con los PDOT cantonales, y en su art. 11 que el PUGS “será aprobado con la misma ordenanza municipal o metropolitana que contiene al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, y mediante los mismos procedimientos participativos y técnicos previstos en la ley”; dicho de otro modo, se encuentran en la práctica dos instrumentos tan indisolubles que no sería posible la existencia independiente del uno sin el otro.

La realidad es que la literalidad de estos textos normativos resulta confusa, como ya se señaló en otra investigación (Benabent y Vivanco 2019), pero ¿estamos ante un plan que contiene a otro en su seno? Esta interrogante resulta ilógica en sí misma; no existen unos planes que contienen a otros porque una vez integrados son un único plan y tampoco se articulan entre sí porque no son dos planes.

Se entiende que el art. 27 de la LOOTUGS y los concordantes de esta ley y su reglamento son contradictorios con el art. 44 del COPFP que, en plena correspondencia con el art. 264 de la Constitución, establece que “los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo”; esto no da cabida a que ningún otro instrumento pueda disputar estos contenidos.

¿De dónde proviene este confuso planteamiento de un plan que contiene a otro plan? Si se repasa la experiencia comparada se ha de decir que ni en Europa ni en Latinoamérica existe un ejemplo similar. Cuestión distinta hubiera sido si la legislación estableciera que el ordenamiento territorial y urbanístico cantonal se habría de realizar mediante dos instrumentos separados pero vinculados entre sí, o sea, que primero tuviera lugar la elaboración del PDOT y luego el PUGS; sin embargo, no se ha regulado de ese modo.

En España, por ejemplo, empieza a establecerse en la legislación de algunas Comunidades Autónomas la existencia de dos planes urbanos, el plan estructural y el plan pormenorizado, que se aprueban de forma separada; así en el caso de la Comunidad Foral de Navarra (Decreto Foral Legislativo 1/2017) con el Plan General Municipal que instituye la estrategia y el modelo de ocupación, y el Plan

Urbanístico Municipal que establece la ordenación urbanística; o en la Comunidad Valenciana (Ley 5/2014), con el Plan General Estructural y el Plan de Ordenación Pormenorizado. En Italia también en algunas regiones se instrumenta la ordenación general en dos, o incluso tres instrumentos generales, como en la región de Lombardía (Legge regionale n.º 12), en la que el Plan de Gobierno del Territorio es el título genérico que se da a tres documentos que se aprueban en actos distintos y tienen incluso vigencia diferente: el Documento de Plan, el Plan de los Servicios y el Plan de las Normas.

En suma, el caso ecuatoriano es una peculiaridad legislativa que tiene un antecedente. Hay que remontarse a la Ley de Régimen Municipal de 1971 para observar que ya en aquella fecha, de acuerdo con el literal c) del art. 161 de la ley, a la administración municipal le correspondía “formular los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano” y que, en consonancia con el art. 214 de dicha ley, los planes reguladores de desarrollo urbano debían formar parte definida de los planes de desarrollo físico cantonal, lo cual denota una confusa redacción que se ha reproducido 45 años más tarde. No se dice que los segundos han de ser acordes con las determinaciones de los primeros, sino que forman parte definida de ellos.

En definitiva, este deficiente y enredado marco normativo al que se hecho alusión es el que pone también de manifiesto Pauta (2019a), que trata de solventarlo tratando de “precautelar” el PDOT ante el PUGS; de hecho, el título de su artículo es significativo: “¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial?”, planteamiento que reitera y amplía en otro de sus trabajos (Pauta 2019b). La pretensión de Pauta es deslindar lo que es privativo del PDOT, y a partir de ahí determinar lo específico del PUGS y tratar así de contribuir a resolver la confusión.

Aunque el esfuerzo es loable, es una misión imposible, dado que hay que recurrir a establecer una forzada lectura, no solo de los textos normativos, sino también de la propia guía elaborada por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019) para poder hacer ese deslinde, y la guía, por cierto, no ayuda mucho a solventar el problema planteado y permanece prácticamente autista respecto a los PUGS. Sin embargo, la experiencia ha dado ya muestras de cómo resolver esta cuestión. Recuérdese la aprobación de los primeros PDOT en 2011 que, de forma muy pragmática, terminaron por integrar en un plan unitario ambas facetas, de desarrollo y ordenación física, con un único análisis y diagnóstico comprensivo de todo aquello que había de considerarse para determinar las propuestas de proyectos, modelo territorial propositivo, metas, indicadores, etc., que exigía la legislación.<sup>7</sup>

7 Debe señalarse que la mayoría de los planes no incluyeron propuesta alguna de usos del suelo ni normas de ordenación, porque en tal caso no hubiera sido posible lograr el cumplimiento del plazo a que hacía referencia la Disposición Transitoria Cuarta del COPFP de 2010, que exigía para finales de diciembre de 2011 la aprobación de los mismos para, a su vez, aprobar las proformas presupuestarias. En efecto, descender a una propuesta de normas de uso y ocupación de suelo requiere un plazo más amplio de elaboración del plan, dado el nivel de detalle que se precisa.



Por tanto, no se trata de blindar o “precautelar” el PDOT y hacer el ejercicio de separar lo que es de este o del PUGS, sino de integrar. Si como establece el art. 11 del Reglamento el PDOT y el PUGS se formulan a la vez, deben seguir los mismos procedimientos participativos y técnicos, se aplican a un mismo territorio y se aprueban en una misma ordenanza, ¿interesa mucho qué es de “competencia” de uno u otro instrumento? ¿Si la legislación es confusa, debe hacerse el plan tan enredado como ella? De lo que se trata es de obtener un único documento coherente e inteligible que responda adecuadamente a las necesidades de la planificación territorial y urbanística.

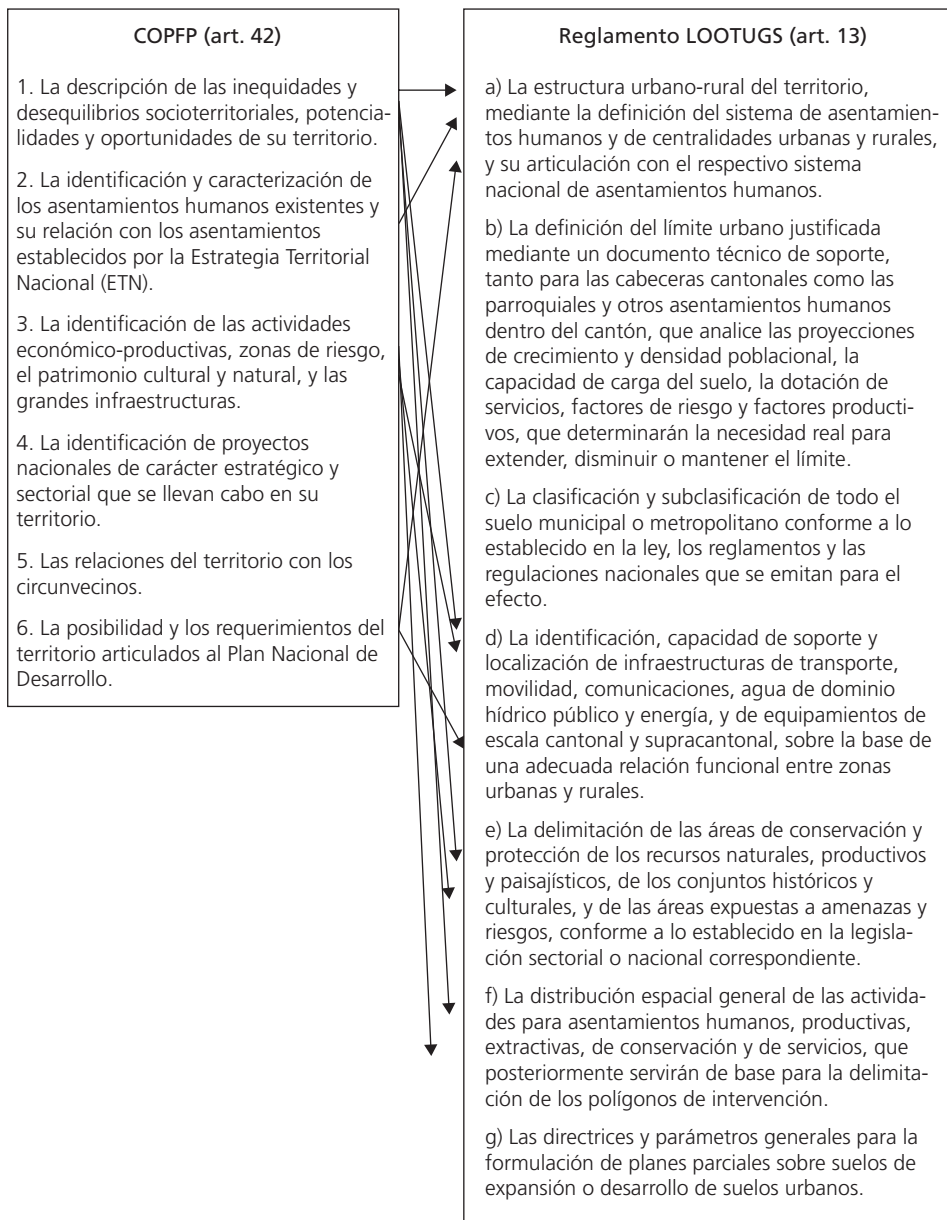
En suma, si el art. 44 del COPFP antes citado determina que el PDOT regula el uso y ocupación de suelo, lo que ha hecho la LOOTUGS es concretar el contenido de ese uso y ocupación de suelo, con lo que la Ley denomina componente urbanístico del PUGS; pero también con los contenidos propositivos que denomina componente estructurante.

Como se observa en el gráfico 2, lo que hace el contenido estructurante es, en buena medida, plasmar en determinaciones lo que en el PDOT se establece como contenido del diagnóstico.<sup>8</sup> Pero con el contenido del diagnóstico que determina el art. 42 del COPFP, al PDOT no le basta para poder establecer tales determinaciones, se ha de realizar un diagnóstico más afinado para fijar los límites urbanos, para clasificar y subclasificar el suelo, entre otros aspectos. Por ello es inadecuado efectuar la separación en dos instrumentos, pues se perdería la visión general y, de forma innecesaria, se incrementaría la complejidad de la planificación y se haría menos eficaz. La plasmación del modelo territorial deseado requiere combinar lo que del diagnóstico del PDOT puede extraerse para establecer la propuesta con lo que en el art. 13 del Reglamento de la LOOTUGS se determina como componente estructurante del PUGS. Tal componente establece la estructura general y orgánica del territorio y en ese sentido se complementa con el PDOT. Solo de esta manera, combinando los contenidos del PDOT y del PUGS, es posible establecer de una forma más adecuada el modelo territorial.

Aunque no es objeto de este artículo pormenorizar como se podría hacer esto, un ejemplo sobre la base del gráfico 2 permite aclarar lo que queremos decir. Así, si es lógico que deban identificarse, como establece el PDOT, los proyectos nacionales de carácter estratégico o sectoriales, estos proyectos deben considerarse en el marco de lo que determina el apartado d) de art. 13 del Reglamento, es decir, debe analizarse el modo en que tales proyectos afectan a la estructura territorial y cómo influyen en otros componentes de esa estructura. Si se toma como caso una propuesta sectorial estatal de carreteras, se debe considerar cómo afecta a la movilidad general del cantón, a los transportes, a la articulación de dicha infraestructura con las restantes infraestructuras viarias, o a la organización del sistema de asentamientos y a su funcionalidad.

<sup>8</sup> Recuérdese, por otra parte, que en el COPFP no consta que el PDOT deba establecer el modelo territorial propuesto, sino el modelo territorial actual. En la guía citada se hace referencia al modelo territorial actual (SENPLADES 2015, 17) de una forma muy general y al modelo territorial deseado (22-23) que no es más que una propuesta indicativa y orientadora pero no normativa y por ello su contenido, como toda la guía, no es de consideración obligatoria.

**Gráfico 2. Relaciones entre el diagnóstico del PDOT y las determinaciones del PUGS**



Fuente: COPFP 2010, art. 42; Reglamento a la LOOTUGS 2016, art. 13.

Como se observa, es necesario considerar aspectos que *a priori* corresponderían al PDOT, pero que deben considerarse en el marco del PUGS, y, al contrario. En todo caso, no cabe decir que el PDOT en la escala municipal es la vertiente estratégica de la planificación y el PUGS la vertiente reguladora, ni tampoco que el PDOT es la

vertiente de ordenamiento territorial y el PUGS la vertiente urbanística. De entrada, porque no parece que en Ecuador esté claramente establecida esta diferenciación en los textos legislativos, como tampoco lo está en la mayoría de los países latinoamericanos y en algunos europeos.<sup>9</sup>

Es habitual que a los planes urbanísticos se les denomine en casi toda Latinoamérica como planes de ordenamiento territorial, sin hacer diferenciación conceptual con el urbanismo, y que incluso en escalas distintas, como la regional o la municipal, se mantenga esta misma denominación de plan de ordenamiento territorial, aunque en la escala municipal se aborde la clasificación del suelo, la ordenación pormenorizada y los instrumentos de gestión urbanística, mientras que esto no sucede en las restantes escalas.

En resumen, el sistema de planificación planteado en Ecuador a partir de 2016 en la escala cantonal ha unificado el PD con el POT y con las atribuciones que le asigna la LOOTUGS al PUGS. Ha conformado, así, un único instrumento muy complejo, porque aún el medio plazo (cuatro años) que es propio de la planificación del desarrollo y el largo plazo de planificación física (10 y más años)<sup>10</sup> y porque el componente urbanístico implica un cambio de escala que demanda análisis minuciosos y el empleo de cartografías de detalle, catastrales.

El componente urbanístico, con las clasificaciones y subclasificaciones de suelo y la ordenación pormenorizada, determinan los derechos de propiedad y por ello la aproximación territorial requiere el empleo de escalas grandes, que definen sin género de dudas los límites de las zonificaciones. Esto afecta, lógicamente, a los tiempos de elaboración de los planes, que no pueden efectuarse ya con la premura que hasta el momento se ha venido demandando por el gobierno de la nación.

#### 4. La necesidad de modificar el sistema de planificación en la escala cantonal

Más allá de la poca claridad con que se establecen los contenidos del PODT cantonal en el COPFP, y por ello, el ejercicio interpretativo que hay que realizar para establecer una adecuada conexión con la LOOTUGS, la cuestión a debatir es si es razonable el sistema de planificación instituido tras la aprobación de esta última ley. No parece que sea razonable que se mezcle en el mismo documento las cuestiones de corto-medio plazo del desarrollo socioeconómico con las propuestas de ordena-

9 En Latinoamérica, a diferencia de Europa, no se establece en la mayoría de los países una clara separación conceptual entre ordenamiento territorial y planificación urbanística. Para una visión general latinoamericana ver Massiris (2005). Para una visión general europea, ver Hildenbrand (1996), Simeonova et al. (2017) y ESPON-COMPASS (2018); para el caso español, ver Benabent (2006, 193-201).

10 De acuerdo con la Norma Técnica de los Instrumentos del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa (n.º SNPD-025-2018) la visión de largo plazo, 10 años, es la que orienta el mediano plazo del Plan Nacional de Desarrollo, cuatro años, y que el PUGS se considera a una vigencia de largo plazo de 12 años.

miento territorial y urbanístico, que son siempre a largo plazo. Ambas planificaciones tienen cometidos distintos como se ha señalado anteriormente y obedecen a lógicas de planificación diferentes.

Las decisiones de desarrollo son siempre a corto plazo y están muy condicionadas por las vicisitudes económicas. Por este motivo, los planes que contengan las propuestas de desarrollo deben elaborarse con relativa rapidez, han de atender a los problemas del momento y deben contar con unas previsiones financieras que solo pueden tener visos de verosimilitud si se efectúan como mucho para un plazo no más allá de cuatro años. Se entiende que deben ser planes deslizantes, que se modifican cada vez que sea necesario,<sup>11</sup> para alterar tal o cual previsión o adaptar las estimaciones financieras a las circunstancias del momento. Han de ser, por tanto, instrumentos ágiles, que orientan los presupuestos anuales de los GAD y que articulan sus previsiones con el Plan Nacional de Desarrollo, si es el caso, porque, la escala de la planificación nacional de desarrollo, tal como se han diseñado sus planes, no es casi nunca fácilmente visible cuando se desciende a la escala municipal.

En suma, lo que se establece en el PD representa el programa político de gobierno referente a inversiones públicas plasmado en una estructura de planificación. Es el instrumento que enlaza la programación económica del cantón o distrito metropolitano con la programación económica del Estado y es con base en el mismo que se efectúa la programación operativa anual (Benabent y Vivanco 2019). Este plan ni siquiera precisa cartografía; en todo caso algunos gráficos con propósitos puramente ilustrativos, pero no normativos.

Respecto al ordenamiento territorial debe materializarse en un instrumento distinto al anterior. Su contenido es muy diferente. Se trata de establecer el modelo territorial; es decir, el modelo de organización que se pretende para un territorio y su ordenación urbanística. Lograr físicamente ese modelo y esa ordenación urbana no es cosa de un día para otro. De hecho, hay muchos países en los que la vigencia de este tipo de planes es indefinida. El plan se puede modificar cuantas veces sea necesario, haciendo retoques aquí y allá o revisarse, es decir, rehacerse cuando las circunstancias lo ameriten, pero siempre nos situamos en el largo plazo. La actualización del plan no es una condición necesaria, como en el caso anterior en el momento del cambio de legislatura, sino cada vez que se estime conveniente.

La redacción de un plan de ordenamiento territorial no es una cuestión de unos pocos meses, como en el plan de desarrollo. Un plan de las características establecidas por la LOOTUGS se mueve a muy diversas escalas; desde las escalas 1:50.000 a 1:10.000 para los elementos estructurales a la escala 1:10.000 a 1:1.000 para los elementos más pormenorizados y, en ocasiones, para algún aspecto de detalle, incluso a escalas mayores

11 En su art. 8, la LOOTUGS prevé que, en el caso de los municipios o distritos metropolitanos, los PDOT deben actualizarse obligatoriamente por las siguientes circunstancias: al inicio de gestión de las autoridades locales; cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva planificación Especial; y, por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

como la escala 1:500. Se utiliza la planimetría catastral para las propuestas detalladas y estas se han de delimitar con precisión porque la zonificación, la asignación de parámetros urbanísticos diferentes a las distintas partes del territorio y la determinación de propuestas específicas de ordenación generan derechos y obligaciones; o sea, afectan a los intereses de los particulares y deben por ello estar bien definidas.

Por tanto, son instrumentos que tienen un complejo proceso de elaboración y deben establecer fases de información y participación pública adecuados, lo que requiere tiempo de elaboración. Son planes que deben estar bien concertados con las planificaciones territoriales de otros entes político-administrativos: cantones circunvecinos y provincia, y con el gobierno de la nación (Estrategia Territorial Nacional), pues las decisiones de ordenación de estos niveles deben ser tenidas en cuenta; más aún, no pueden ignorarse porque el territorio es único, pero en este se ejecutan las competencias de los distintos entes. Deben articularse bien las distintas políticas territoriales porque de otro modo no resulta posible plasmar el modelo territorial, de ahí que la colaboración entre los distintos entes no puede ser obviada.

Por todo ello, se plantea la necesidad de volver al sistema establecido por el COPFP y en el COOTAD antes de su modificación por la LOOTUGS, como está previsto en la Constitución; es decir, la división del PDOT en dos instrumentos, por un lado, el PD y, por el otro, el POT con su componente de uso y ocupación de suelo.

En esta propuesta, resulta evidente la necesaria articulación entre PD y POT, que va del POT hacia el PD, y no al contrario. El POT debe establecer, más allá de las normas reguladoras, propuestas inversoras, por ejemplo, el viario que hay que mejorar, la depuradora que se debe construir, etc., pero su programación debe ser en el POT meramente ilustrativa y orientativa de los costes de las propuestas, para hacer visible el orden de magnitud de lo que se propone en términos inversores; sin embargo, es en el PD donde debe constar, para el período de la legislatura y en consonancia con la situación financiera del municipio y las previsiones económicas, qué proyectos de los que aporta el POT deben incluirse y unirlos a aquellos que se derivan del propio PD para establecer la envolvente presupuestaria que ha de materializarse en los presupuestos de cada año del cantón.

Ello supondría, además, hacer más ágil la práctica planificadora. No debe olvidarse que cualquier mínima modificación del POT es siempre más laboriosa que una modificación del PD y requiere, de entrada, establecer procesos participativos, probablemente más dilatados, porque es la propia lógica de una planificación que puede alterar los derechos de los particulares que demandan dicha modificación, mientras que el PD afecta esencialmente a la programación de la acción pública.

## 5. Conclusiones

El análisis de la experiencia desarrollada hasta el momento en la escala cantonal y la lógica planificadora que se deriva de la incorporación de los instrumentos previstos en la LOOTUGS, planificadores y de gestión, así como el confuso engarce entre los instrumentos, que se deriva, en parte, de la separación de las normas que regulan la planificación cantonal en diferentes códigos legislativos, indican la necesidad de una reformulación del sistema planificador.

En primer lugar, se requiere acabar con la dispersión normativa que regula la planificación y establecer un ordenamiento jurídico en un único código que elimine las inconsistencias y desajustes que se han expuesto brevemente en este artículo. En segundo lugar, las dificultades que la práctica de la planificación ya ha puesto de manifiesto y las que muy probablemente se van a derivar de la puesta en marcha de los PUGS aconsejan una reformulación del sistema en la escala cantonal para hacer más ligeros y consistentes los instrumentos de planificación.

El aligeramiento consiste en separar de una forma decidida lo que pertenece a la planificación del desarrollo (PD) de lo que pertenece a la planificación del ordenamiento territorial (POT), en el que incluimos el uso y la ocupación de suelo, manteniendo el debido engarce entre ellas, como se ha indicado en el texto. El tiempo de elaboración que requiere la realización de estos planes, mucho más corta en los PD y bastante más larga en los POT, y el propio marco temporal que supone alcanzar los objetivos y propósitos planificadores en uno u otro instrumento sugieren esta separación.

La consistencia radica en establecer que cada instrumento planificador atienda a la lógica que le es propia y, por tanto, se regule de forma adecuada para el logro de sus propósitos planificadores; por una parte, no mezclando el corto-medio plazo de los proyectos y la programación económica y financiera, que se vincula a los presupuestos anuales del ente político-administrativo cantonal, con el largo plazo de las propuestas de ordenamiento territorial y urbanístico, que constituyen el horizonte futuro que se trata de conformar y que supone la mirada de largo alcance sobre el territorio más allá de los avatares cotidianos; por otra parte, separando el instrumento regulador, normativo, con efectos en los particulares y por ello con requerimientos de salvaguarda de sus derechos, con el instrumento de planificación/programación que atiende a la coyuntura y que no genera derechos ni deberes en los particulares.

## Referencias

- Albuquerque, Francisco. 2004a. "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". *Revista de la CEPAL* 82: 157-171. Acceso el 20 de noviembre de 2019. <https://bit.ly/36p01ay>

- Albuquerque, Francisco. 2004b. *El enfoque del desarrollo económico Local. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo. Acceso el 14 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/34deYd1>
- Aldrey, José y Román Rodríguez. 2010. “Ordenación del territorio en Guatemala. Una asignatura pendiente”. En *Las escalas de la geografía: del mundo al lugar: homenaje al profesor Miguel Panadero Moya*, editado por Francisco Cebrián, Félix Pillet y José Carpio, 775-796. Ciudad Real, España: Universidad de Castilla-La Mancha.
- Benabent, Manuel y Lorena Vivanco. 2019. “La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador”. *Revista ESTOA* 15: 133-144. <https://dx.doi.org/10.18537/est.v008.n015>
- Benabent, Manuel. 2006. *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla: Universidad de Sevilla / Junta de Andalucía / Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- ESPON-COMPASS (Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe). 2018. *Final Report*. Luxembourg: ESPON. Acceso el 28 de marzo de 2019. <https://www.espon.eu/planning-systems>
- Hildenbrand, Andreas. 1996. *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Sevilla: Junta de Andalucía / Consejería de Obras Públicas y Transportes / Universidad de Sevilla.
- Lira, Luis. 2006. “Revalorización de la planificación del desarrollo”. *Revista de la CEPAL* 59: 73. Acceso el 20 de noviembre de 2019. <https://bit.ly/34gzXeW>
- Massiris, Angel. 2005. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Acceso el 6 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/33i0h9l>
- Pauta, Fernando. 2019a. “¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial?”. *Eidos* 13: 39-54. <https://dx.doi.org/10.29019/eidos.v13i1.543>
- \_\_\_\_\_. 2019b. *Ecuador: el plan de ordenamiento territorial cantonal y la inclusión del plan de uso y gestión de suelo dispuesta por la Ley de Ordenamiento Territorial. Una propuesta para su formulación*. Cuenca: Coordinación Académica del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial / Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca. Acceso el 15 de junio de 2020. <https://bit.ly/3cKlFw0>
- Pujadas, Roma y Jaume Font. 1998. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Romero, Joan y Joaquín Farinós, eds. 2004. *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Oviedo, España: Trea S.L.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2015. *Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Versión Preliminar 2.0.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2011. *Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias*. Documento de trabajo versión 1.1. Acceso el 29 de mayo de 2020. <https://bit.ly/30pmv7z>

- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. 2020. *Sistema de información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3ij0m0S>
- \_\_\_\_\_. 2019. *Guía para la formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal*. Acceso el 27 de octubre de 2019. <https://bit.ly/3n2iobr>
- Simeonova, Vanya, Irene Bouwma, Edgar van der Grift, Carlos Sunyer, Lola Manteiga, Mart Külvik, Monika Suškevičs, Stelian Dimitrov y Ana Dimitrova. 2017. *Natura 2000 and Spatial Planning*. Final report for the European Commission. Acceso el 28 de marzo de 2019. <https://bit.ly/2GqiUPm>
- Zamora, Giannina y Andrea Carrión. 2013. *Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial*, 2.ª ed. Quito: IAEN. Acceso el 14 de junio de 2020. <https://bit.ly/3icnmi4>

## Legislaciones

### *Normativa ecuatoriana*

- COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización). 2010. Registro Oficial n.º 303 de 19 de octubre de 2010.
- COPFP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). 2010. Registro Oficial n.º 306 de 22 de octubre de 2010.
- \_\_\_\_\_. 2018. Modificación. Registro Oficial n.º 245 de 21 de mayo de 2018. Suplemento.
- CRE (Constitución de la República del Ecuador). 2008. Registro Oficial n.º 449 de 20 de octubre de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2015. Enmiendas. Registro Oficial n.º 653 de 21 de diciembre de 2015. Suplemento.
- Decreto Ejecutivo n.º 732 de 13 de mayo de 2019. Registro Oficial n.º 496 de 28 de mayo de 2019. Suplemento.
- Ley de Régimen Municipal. 1971. Registro Oficial n.º 331 de 15 de octubre de 1971. Suplemento. Acceso el 25 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2SF9bb6>
- Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2014. Registro Oficial n.º 166 de 21 de enero de 2014. Suplemento. Modificación.
- Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2016. Registro Oficial n.º 804 de 25 de julio de 2016, segundo suplemento. Actualización.
- LOOTUGS (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo). 2016. Registro Oficial n.º 790 de 5 de julio de 2016.
- \_\_\_\_\_. 2018. Modificación. Registro Oficial n.º 353 de 23 de octubre de 2018. Segundo Suplemento.
- Norma Técnica de los Instrumentos del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa (n.º SNPD-025). 2018. Registro Oficial n.º 244 de 18 de mayo de 2018. Acceso el 27 de marzo de 2019. <https://bit.ly/2GMqu7e>
- Reglamento a Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. 2019. Registro Oficial n.º 460 de 3 de abril de 2019.
- \_\_\_\_\_. 2019. Modificación. Registro Oficial n.º 514 de 21 de junio de 2019. Suplemento.



*Normativa internacional*

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra, *Boletín Oficial de Navarra* n.º 168 de 31 de agosto de 2017. Modificado a 10 de marzo de 2020, España.

Decreto Supremo n.º 022-2016, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, *Diario Oficial El Peruano* n.º 9.564 de 24 diciembre 2016. Actualizado a 2019, Perú.

Legge Regionale n.º 12, 11 de marzo de 2005, Legge per il governo del territorio, *Bollettino Ufficiale Regione Lombardia* n.º 11 de 16 de marzo de 2005, 1.º suplemento ordinario. Actualizada a 2020, Italia.

Ley 388/1997, de Ordenamiento Territorial. *Diario Oficial* n.º 43.091, de 24 de julio de 1997. Actualizada a 29 de enero de 2017, Colombia.

Ley 482/2014, de Gobiernos Autónomos municipales, *Gaceta Oficial de Bolivia*, 9 de enero de 2014, Bolivia.

Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* n.º 7.329 de 31 de julio de 2014. Modificado a 30 de diciembre de 2019, España.

## Cómo citar este artículo:

Benabent, Manuel y Lorena Vivanco. 2021. “El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 69: 163-179.  
<https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4261>