



**DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN ARQUITECTURA CON MENCIÓN EN DESARROLLO  
URBANÍSTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
FACULTAD DE ARQUITECTURA DISEÑO Y ARTES.**

**TEMA:**

---

**CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICAS DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL  
ECUADOR. Evolución de sus instrumentos de planificación en sus distintas escalas de  
desarrollo.**

---

Trabajo de investigación previo a la obtención del título de Magister en Arquitectura con  
mención en Desarrollo Urbanístico y Ordenamiento Territorial.

**Autor:** Cristina Fernanda Duque Jácome

**Tutor(a):** Arq. Luis Llacas, MSC

AMBATO – ECUADOR

2024

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DE LA AUTOR PARA LA CONSULTA,  
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN**

**ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TÍTULACIÓN**

Yo, Cristina Fernanda Duque Jácome, **declaro ser autora del Trabajo de Investigación con el nombre:** CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICAS DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR Evolución de sus instrumentos de planificación en sus distintas escalas de desarrollo, como requisito para optar al grado de Magister en Arquitectura con Mención en Desarrollo Urbanístico y Ordenamiento Territorial y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Ambato, a los 30 días del mes de octubre de 2024, firmo conforme.

Autor: Cristina Fernanda Duque Jácome.

Número de Cédula: 1805051073  
Dirección: Provincia de Tungurahua, ciudad Ambato.  
Correo Electrónico: cristinaduque@uti.edu.ec  
Teléfono: 0984415519

## APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Titulación, **CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICAS DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR. Evolución de sus instrumentos de planificación en sus distintas escalas de desarrollo**, presentado por Cristina Fernanda Duque Jácome, para optar por el Título de Magister en Arquitectura con Mención en Desarrollo Urbanístico y Ordenamiento Territorial.

### CERTIFICO

Que dicho trabajo de investigación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Ambato, 23 de octubre de 2024

.....  
Mg. Arq. Luis Deliberto Llacas Vicuña.  
C.C. 1759960840

## **DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD**

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magister en Arquitectura con Mención en Desarrollo Urbanístico y Ordenamiento Territorial, son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica de la autora.

Ambato, 30 de octubre de 2024

.....  
Arq. Cristina Fernanda Duque Jácome  
C.C. 1805051073

## APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de Titulación, ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: **CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICAS DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR. Evolución de sus instrumentos de planificación en sus distintas escalas de desarrollo**, previo a la obtención del Título de Magister en Arquitectura con Mención en Desarrollo Urbanístico y Ordenamiento Territorial, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Ambato, 30 de octubre de 2024

.....  
Arq. Sonia Cueva, PHD.  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

.....  
Arq. Vladimir Morales, PHD.  
EXAMINADOR

.....  
Arq. Luis Deliberto Llacas Vicuña, MSC.  
DIRECTOR

## **DEDICATORIA**

A mí misma, por cada lagrima derramada, cada noche sin dormir, cada obstáculo superado y cada logro alcanzado. Por creer en mí cuando nadie lo hacía, por levantarme cuando estaba caída y por seguir adelante incluso cuando parecía imposible.

Esta tesis es un testimonio de mi perseverancia, mi pasión y mi dedicación. Es el resultado de años de esfuerzo y sacrificio, y es un recordatorio de que todo lo que imagine es posible.

Me dedico este logro, con orgullo y gratitud, por haberme demostrado a mí misma que soy capaz de alcanzar mis sueños.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco profundamente a todas las personas que han contribuido a la realización de esta tesis. A quienes me han apoyado, orientado, motivado y acompañado en este camino. Su dedicación sabiduría y amor han sido fundamentales para alcanzar este logro.

Agradezco también a las instituciones y organizaciones que han proporcionado recursos y oportunidades para el desarrollo de este trabajo. Este agradecimiento se extiende a todos aquellos que han hecho posible la culminación exitosa de este proyecto. Gracias por su apoyo incondicional.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Aprobación del tutor .....	III
Declaración de autenticidad .....	IV
Aprobación tribunal .....	V
Dedicatoria .....	VI
Agradecimiento .....	16
Índice de contenidos .....	17
Índice de figuras .....	21
Índice de tablas .....	22
Abreviaturas .....	23
Resumen ejecutivo .....	24
Abstract .....	25
Justificación .....	27
Planteamiento del problema .....	28
Preguntas de investigación .....	29
Objetivos .....	29
Objetivo general .....	29
Objetivos específicos .....	29
CAPÍTULO I .....	30
1.1. Marco teórico .....	30
1.1.2. Planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial .....	30
1.1.3. Ordenamiento territorial .....	30
1.1.4. Procesos de planificación en el Ecuador .....	30
1.1.5. Contexto sobre políticas de gestión territorial en el Ecuador .....	32



1.1.6. Gobernanza participativa. ....	33
1.1.7. Participación ciudadana .....	34
1.1.8. La participación refiere un mecanismo, un proceso social, un proceso político y un instrumento de gestión. ....	34
1.1.9. Modalidades de participación ciudadana. ....	35
1.1.10. Nuevas tecnologías.....	36
1.2. Marco jurídico.....	36
1.2.1. Constitución de la República del Ecuador. ....	37
1.2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización .....	37
1.2.3. Código Orgánico de Panificación y Finanzas Públicas .....	38
1.2.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS-.....	39
1.2.4. Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (CTUGS) .....	40
CAPÍTULO II.....	41
Diseño metodológico .....	41
2.1. Enfoque y diseño de la investigación.....	41
2.1.1. Selección del estudio de caso .....	42
2.1.2. Identificación de instrumentos territoriales: normativa legal, planes, organización institucional para el Ecuador, Uruguay y Costa Rica. ....	42
2.1.3. Selección y análisis comparativo de los instrumentos y mecanismos participación ciudadanas insertos en la conformación de los planes de desarrollo. ....	42
2.1.4. Aproximación a expertos .....	43
2.2.5. Análisis síntesis interpretativo de cada uno de los criterios, según las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. ....	43

2.2.6. Propuesta de lineamientos.....	43
CAPÍTULO III.....	44
3. Organización política, ordenación territorial y participación ciudadana de Ecuador, Uruguay y Costa Rica. ....	44
3.1.1. República del Ecuador. ....	44
3.1.2. La ordenación del territorio y la participación ciudadana de Ecuador.....	45
3.1.3. El ente rector de la planificación territorial en el Ecuador es la Secretaria Nacional de Planificación SNP. ....	45
3.1.4. Instrumentos de planificación de gestión de suelo.....	46
3.1.5. Estructura de los niveles de planificación en el Ecuador. ....	48
3.2. República oriental del Uruguay. ....	49
3.2.1. La ordenación del territorio y la participación ciudadana de Uruguay .....	50
3.2.2. Instrumentos de gestión.....	50
3.2.3. Estructura de los niveles de planificación. ....	52
3.2.4. Estructura de los niveles de planificación del Uruguay .....	53
3.3. República de Costa Rica .....	55
3.3.1. La ordenación del territorio y la participación ciudadana de Costa Rica. ....	56
3.3.2 Instrumentos de gestión.....	57
3.3.3. Estructura de los niveles de planificación. ....	58
3.3.4. Estructura de los niveles de planificación de Costa Rica.....	59
4. Análisis comparativo de experiencias participativas en los planes de ordenamiento territorial de Ecuador, Uruguay y Costa Rica. ....	60
4.1. Enfoque territorial predominante Ecuador, Uruguay y Costa Rica. ....	60
4.2. Normas que regulan la planificación territorial Ecuador, Uruguay y Costa Rica..	63
4.3. Ente rector del ordenamiento territorial. ....	64

4.4.Organización institucional involucrada en el proceso de ordenamiento territorial.	65
4.5.Sistema de planes.	66
4.6.Participación ciudadana Ecuador, Uruguay y Costa Rica.	67
4.7. ....Incorporación de la participación ciudadana en las etapas de planificación territorial.	69
4.8.Mecanismos de participación en la planificación.	70
4.9. .... Análisis síntesis interpretativo de cada uno de los criterios, según las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.	72
4.10.Aproximación a expertos:	72
4.11.Análisis síntesis.	75
5. Propuesta de estrategias o lineamientos generales para fortalecer la participación ciudadana dentro de la planificación territorial del Ecuador.	76
Conclusiones	77
Recomendaciones.	80
Referencias	81

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Árbol del problema .....	28
<b>Figura 2:</b> Línea del tiempo de la planificación en el Ecuador. ....	31
<b>Figura 3:</b> Estructura del diseño metodológico .....	41
<b>Figura 4:</b> Ecuador en América Latina.....	44
<b>Figura 5:</b> Correspondencia herramientas de OT.....	47
<b>Figura 6:</b> Uruguay en América Latina.....	49
<b>Figura 7:</b> Costa Rica en América Latina .....	55

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Histórico de planes de desarrollo.....	32
<b>Tabla 2:</b> Participación ciudadana. ....	34
<b>Tabla 3:</b> Instancias de la participación ciudadana .....	35
<b>Tabla 4:</b> Selección de criterios.....	42
<b>Tabla 5:</b> FODA .....	43
<b>Tabla 6:</b> Instancias de participación de acuerdo al nivel de gobierno .....	48
<b>Tabla 7:</b> Instancias de participación de acuerdo al nivel de gobierno .....	53
<b>Tabla 8:</b> Instancias de participación ciudadana de acuerdo a cada nivel de gobierno.....	59
<b>Tabla 9:</b> Enfoque territorial.....	60
<b>Tabla 10:</b> Normas que regulan la planificación territorial y la participación ciudadana .....	63
<b>Tabla 11:</b> Ente rector.....	64
<b>Tabla 12:</b> Organización institucional.....	65
<b>Tabla 13:</b> Sistemas de planes .....	66
<b>Tabla 14:</b> Normas de participación ciudadana.....	67
<b>Tabla 15:</b> Participación ciudadana en las etapas de planificación .....	70
<b>Tabla 16:</b> Mecanismos .....	70
<b>Tabla 17:</b> Información expertos.....	72
<b>Tabla 18:</b> Análisis síntesis .....	75

## **ABREVIATURAS**

<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
<b>LOOTUGS</b>	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
<b>COPyFP</b>	Código Orgánico de Planificación y Fianzas Públicas.
<b>LOCPPCS</b>	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
<b>SPN</b>	Secretaría Nacional de Planificación.
<b>PDOT</b>	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN ARQUITECTURA CON MENCIÓN EN DESARROLLO**  
**URBANÍSTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**TEMA:** Consideraciones sobre Políticas de Gestión Territorial en el Ecuador. Evolución de sus instrumentos de planificación en sus distintas escalas de desarrollo.

**Autor:** Cristina Fernanda Duque Jácome

**Tutor(a):** Arq. Luis Llacas. MSC

**RESUMEN EJECUTIVO**

La presente tesis magistral se desarrolla con la expectativa de hacer aportes de tipo práctico que orienten la comprensión de cada instrumento, herramienta de gestión, así como, cada mecanismo de participación. En este sentido, se reconoce a la participación ciudadana dentro de la planificación como un instrumento estructurante para el desarrollo. Vislumbrando aspectos sociopolíticos sobre el ejercicio de la participación, reconociendo aquellos mecanismos creados o implementados por los gobiernos, a partir de los marcos normativos y el estudio de caso planteado, entre Ecuador, Uruguay y Costa Rica. A través del cual se logrará identificar las políticas de la gestión territorial aplicadas para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación de los planes de desarrollo que permiten tener una correcta gobernanza en los territorios. La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial tiene como principios y reglas generales el fijar el ejercicio de uso y gestión del suelo, articulando un desarrollo equitativo, donde la participación ciudadana juega un papel fundamental en territorio, ya que quienes son actores activos son quienes conocen la realidad y sus dinámicas. Misma que enfrenta varios desafíos, entre ellos: la falta de información clara y oportuna sobre los procesos de toma de decisiones, generando desconfianza en instituciones gubernamentales, lo que disminuye la motivación para participar en procesos ciudadanos, por otro lado, la falta de mecanismos efectivos, como las audiencias públicas, que no siempre son positivos o representativos. Ante lo cual, se pretenden establecer lineamientos para el fortalecimiento de la participación ciudadana, promoviendo el equilibrio territorial en el marco de la unidad del Estado. Cabe señalar que la indagación sobre los mecanismos e instancias de participación ciudadana no son exhaustivas, sino que más bien constituyen una invitación al debate sobre la temática, dando la posibilidad de ampliar espectros que nos permitan evolucionar en torno al tema.

**PALABRAS CLAVES:** *Instrumentos de Planificación, Herramientas de Gestión de Suelo, Participación ciudadana, Gestión Territorial, lineamientos, Estrategias.*

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**

**POSGRADOS**

**Master's Degree in Architecture with major in Urban Development  
and Territorial Planning**

**AUTHOR:** DUQUE JACOME CRISTINA FERNANDA

**TUTOR:** MSc. LLACAS VICUÑA LUIS DELIBERTO

**ABSTRACT**

Considerations on Territorial Management Policies in Ecuador: Evolution of Planning Instruments at Various Development Scales

This research aims to provide practical insights to facilitate understanding of management instruments and tools, as well as citizen participation mechanisms in the field of territorial planning. Citizen participation is recognized as an essential component for territorial development. This analysis considers the socio-political aspects of such participation, focusing on the mechanisms established or implemented by governments according to each country's legal frameworks and through a comparative case study of Ecuador, Uruguay, and Costa Rica. This approach will enable the identification of territorial management policies applied to strengthen citizen participation mechanisms in planning processes and development plans, thus contributing to more effective governance within territories. Development planning and land-use management are based on general principles aimed at establishing criteria for land use and management, promoting equitable development where citizen participation plays a key role. Local actors, familiar with the realities and dynamics of their territories, face various challenges in this area. These include the lack of clear and timely information in decision-making processes, which generates distrust in government institutions and reduces motivation for active participation. Additionally, the limited effectiveness of some mechanisms, such as public hearings that are sometimes neither inclusive nor representative, constitutes an additional obstacle. In response, the establishment of guidelines to strengthen citizen participation and promote territorial balance within the framework of State unity is proposed. It is important to note that the analysis of citizen participation mechanisms and instances presented here is not

**KEYWORDS:** Planning Instruments, Land Management Tools, Citizen





## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un proceso inacabado que depende de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada época, por lo cual es pertinente el análisis de aspectos fundamentales sobre su aplicación en diferentes gestiones locales.

La investigación bibliográfica realizada trata tres puntos fundamentales que engloban todo un estudio comparativo; el primero se relaciona con conceptos afines a la planificación territorial, donde se toma como referencia a estudios realizados con anterioridad por autores como (Camargo, 2019) y (Gudiño, 2020). Dichos estudios se relacionan con temas afines al territorio como una construcción social y como un sistema complejo; así también se analiza un nuevo enfoque en la planificación del territorio que abarca la nueva gobernanza institucional, la cual incluye la participación.

El proceso metodológico a aplicar para realizar el análisis comparativo de los procesos de participación ciudadana en la elaboración de planes territoriales en Ecuador, Uruguay y Costa Rica, para lo cual, se ha realizado la búsqueda de los instrumentos territoriales, como lo son la normativa legal, los planes territoriales y la organización institucional que respalde todos estos procesos, así como también la selección y análisis comparativo de los instrumentos más idóneos para identificar el proceso de planificación territorial y los canales de participación ciudadana que se desarrolla.

En el análisis comparativo, es fundamental el estudio de la Constitución Nacional de cada país, así como también la exploración de las leyes, tanto de ordenamiento territorial como de participación ciudadana, para de esta manera culminar sintetizando en una matriz los puntos fuertes y débiles de la participación ciudadana en los tres países antes mencionados.

## JUSTIFICACIÓN

Esta investigación aborda aspectos fundamentales que engloban a la planificación territorial que abarca la gobernanza participativa. Donde la participación ciudadana en el Ecuador ha atravesado varios momentos, pero apenas hasta el 2008 la Constitución de la República de Ecuador institucionalizó las bases jurídicas con distintos mecanismos de "Participación Ciudadana y Control Social". En el presente, como parte de los contenidos mínimos y procedimientos básicos en la construcción de los planes de desarrollo, es imprescindible los derechos de la participación ciudadana y control social. Sin embargo, y pese a lo señalado en la ley, en Ecuador, los procesos de participación ciudadana aún son incipientes.

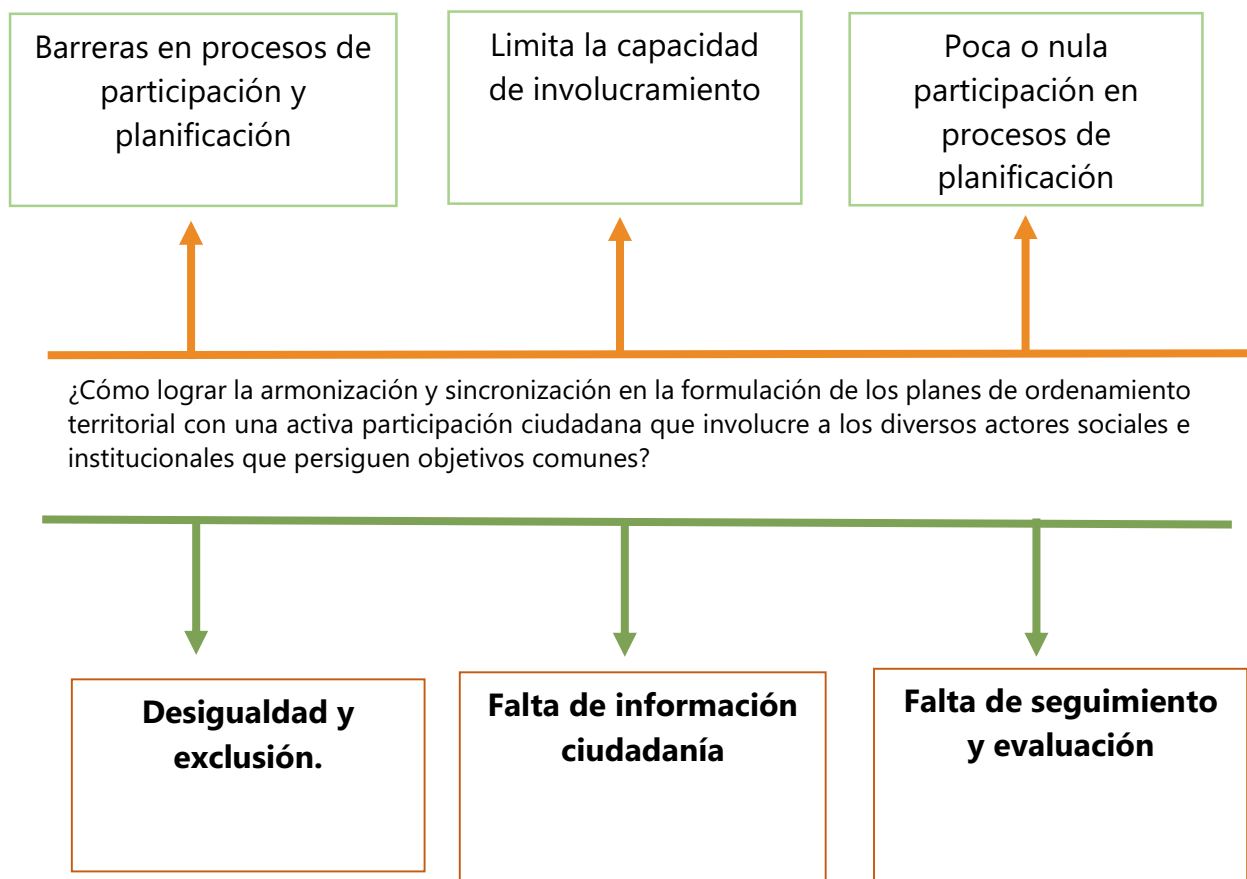
Este análisis de los instrumentos referenciales de la planificación y de gestión de suelo vinculados con la participación ciudadana y control social en América Latina asentirá cumplir con el objetivo de responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los instrumentos y herramientas de gestión plasmados en la norma nacional vigente?, ¿Cuáles son las debilidades de los procesos de participación ciudadana?, ¿Cuáles son los lineamientos que permitirían fortalecer la participación ciudadana?

Esta investigación justifica su análisis al apostar por la búsqueda de lineamientos, mecanismos y estrategias que permitan una participación ciudadana que se fortalezca con la gente y desde la gente; es decir, logrará una realidad distinta, donde se genera una verdadera apropiación donde no solo se conviertan en papel únicamente al momento de tomar decisiones públicas o políticas, sino más bien se provenga de un trabajo mancomunado para un bien común.

## Planteamiento del Problema

La participación ciudadana en el Ecuador enfrenta varios desafíos, entre ellos: la falta de información oportuna sobre los procesos de toma de decisiones, lo que limita su capacidad para participar de manera informada. Generando desigualdad y exclusión de grupos marginados. La cultura política en Ecuador a menudo prioriza la decisión de las élites políticas sobre la participación ciudadana, a falta de educación cívica y formación.

**Figura 1:** Árbol del problema



Nota: la Figura muestra el árbol del problema, determinando causa y efecto.

## **Preguntas de investigación**

- ¿Cuáles son los instrumentos y herramientas de gestión plasmados en la norma nacional vigente?
- ¿Cuáles son las debilidades de los procesos de participación ciudadana?
- ¿Cuáles son los lineamientos que permitirían fortalecer la participación ciudadana?

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

- Identificar las políticas de la gestión territorial aplicadas para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación de los planes de desarrollo que permiten tener una correcta gobernanza en los territorios.

### **Objetivos Específicos**

1. Reconocer desde una visión holística con base en la norma legal nacional, los Instrumentos y Herramientas de Gestión para la Planificación, mediante una revisión bibliográfica y análisis documental para la aplicación de estos en el territorio nacional.
2. Analizar las debilidades de los procesos de Participación Ciudadana, como una de las consideraciones sobre políticas de gestión territorial en el Ecuador, a través de estudios de casos y aproximación a expertos.
3. Establecer lineamientos para el fortalecimiento de la Participación Ciudadana promoviendo el equilibrio territorial en el marco de la unidad del Estado. mediante análisis documental.

## **CAPITULO I**

### **1.1. MARCO TEÓRICO**

#### **1.1.2. Planificación del desarrollo y el ordenamiento Territorial.**

El ordenamiento territorial se refiere al proceso de planificación, gestión de uso y ocupación del territorio, con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible, equitativo y eficiente. Implica la organización y regulación de los espacios geográficos, considerando aspectos físicos, sociales, económicos y ambientales, para garantizar la coexistencia armónica entre las actividades humanas y el entorno natural.

Un ordenamiento territorial equilibrado, a través de la tutela de derechos, donde se puedan articular las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, que coadyuven a la unidad de Estado. Donde se aplican normas y herramientas para garantizar el acceso a un hábitat seguro y saludable.

#### **1.1.3. Ordenamiento Territorial**

El Ordenamiento Territorial tiene como principios y reglas generales fijar el ejercicio del uso y gestión del suelo urbano y rural, articulando eficazmente el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, propiciando los derechos de la ciudad, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

#### **1.1.4. Procesos de planificación en el Ecuador.**

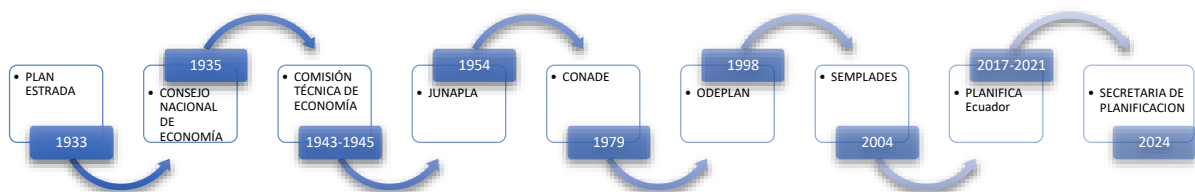
En 1935, por decreto ejecutivo, se crea el Consejo Nacional de Economía, "el que estaba encargado del estudio de asuntos económicos y de la coordinación de iniciativas y procedimientos del Ejecutivo" (Vicuña, 1987). En octubre de 1943, se crea por tercera vez el Consejo Nacional de Economía para encauzar, unificar y dirigir todo lo relacionado con los

problemas de la producción, distribución y consumo agrícola, ganadero e industrial y para buscar la mejor solución al problema del intercambio, en beneficio de la economía nacional (Vicuña,1987). Ya en octubre de 1953, la Comisión Económica para América Latina (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017) aprueba el informe "El desarrollo económico del Ecuador"; este documento se dedica a resumir una investigación iniciada en noviembre de 1951 (Vicuña, 1987).

La JUNAPLA tiene amplias funciones de la coordinación, y se enfoca ya en la planificación del país (Vicuña, 1987). Así mismo, el sector económico es dirigido por el Ministerio de Finanzas, y la cúpula militar es dirigida por el Ministerio de Defensa (Vicuña, 1987).

La Constitución de 1978, en su título II, sección IV, artículos 89-90 y 91, establece las funciones del CONADE, el que fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado, elaborando los correspondientes planes de desarrollo que fueron aprobados en ese entonces por el presidente de la República Jaime Roldós Aguilera (Vicuña, 1987). Por otro lado, en el año 2011, se aprueba el Plan de Descentralización que establece las competencias a ser transferidas, entre las cuales se resaltan: Planificación y administración General, Ordenamiento Territorial, etc. bajo la dirección CONCOPE y la AME. En 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 1372, se creó la Secretaría Nacional de Planificación, que establece y desarrolla.

**Figura 2:** Línea del tiempo de la planificación en el Ecuador.



Nota: la Figura muestra cómo ha cambiado la planificación en el Ecuador a lo largo del tiempo.  
Fuente: Elaboración Propia

La SENPLADES desde su nacimiento se enfoca en la creación de tres planes nacionales de desarrollo, resultado de la nueva constitución de Montecristi del año 2008, y en consecuencia de la aprobación del Plan de Descentralización donde se establece la transferencia de la competencia de Ordenamiento Territorial que recayó sobre los municipios como una de las acciones por cumplir, ante lo cual, se generó una serie de desequilibrios territoriales, esto debido a no contar con un marco político- legal, y a que cada uno respondió a su capacidad administrativa, financiera y de recursos humanos, conocida como una etapa de auge en la planificación municipal, al amparo de la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente hasta el año 2005, teniendo como principal instrumento el normar mediante ordenanzas las ejecuciones a nivel de planificación urbana.

#### 1.1.5. Contexto sobre políticas de gestión territorial en el Ecuador.

**Tabla 1:** *Histórico de Planes de Desarrollo*

	Objetivos, Metas e Indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013
	Objetivos, Metas e Indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017
	Objetivos, Metas e Indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021
	Objetivos, Metas e Indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025

Nota: Datos tomados del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. Fuente: Observatorio Planificación. Cepal. Naciones Unidas.

Para establecer los alcances del ordenamiento territorial, como política de estado, se propone un breve análisis de más 18 años en la labor de planificación del Ecuador, donde el gobierno de la década ganada, establece la recuperación y fortalecimiento de todos los ciudadanos, una construcción de una política del régimen de **desarrollo para la igualdad y el Buen Vivir** (armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía), a través de una nueva organización territorial, reconociendo como uno de sus tres grandes ejes el “territorio” colocándolo como eje de trabajo de la planificación y el desarrollo, busca que la gestión realizada por el gobierno esté más cerca de los ciudadanos proponiendo modelos administrativos más eficientes para la entrega de servicios de calidad.

Otra de las políticas de gestión territorial se conoce en los años 2017-2021, plasmada a través del **Plan Toda una Vida**, mismo que determina tres ejes principales: la consolidación de modelos de gestión descentralizada y desconcentrada, la articulación de instrumentos de SNDPP y el fomento a mecanismos de asociatividad multiactor y multinivel para la gestión y la gobernanza territoriales.

A raíz de la implementación del plan de desarrollo **Creando Oportunidades 2021-2025**, a través del cual el gobierno diseña y planifica la política pública, en una aparente priorización de lineamientos y una evaluación permanente para su cumplimiento, por el incremento de tres ejes dentro de la planificación nacional; esto en consecuencia de que cada política debía estar asociada a los objetivos de desarrollo sostenible descritos en la Agenda 2030.

#### **1.1.6. Gobernanza Participativa.**

Es la relación Estado y sociedad como pilar fundamental que involucran los procesos de participación ciudadana. Dentro de la planificación territorial, a través de la cual se establecen



aspectos políticos e institucionales determinantes y necesarios para la gobernanza territorial, se aplica uno de los principios fundamentales donde se aprende a escuchar a la gente.

### 1.1.7. Participación Ciudadana

La participación ciudadana se refiere al proceso por el cual los ciudadanos de una comunidad o sociedad se involucran activamente en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos que les afectan. Implica la colaboración y el compromiso de los ciudadanos con el gobierno y las instituciones públicas para lograr objetivos comunes y mejorar la calidad de vida de la comunidad.

### 1.1.8. La participación refiere un mecanismo, un proceso social, un proceso político y un instrumento de gestión.

**Tabla 2:** *Participación Ciudadana.*

Participación ciudadana	
1.	La <b>participación ciudadana</b> se define como el conjunto de procesos técnicos con la intervención de la gente en temas de su interés, posibilitando un desarrollo con la integración de la gente de forma activa e inclusiva.
2.	La participación ciudadana como un <b>proceso social</b> , es la intervención de la gente con la finalidad de reformar o transformar los sistemas vigentes tanto a nivel social y político.
3.	La participación ciudadana como un <b>proceso político</b> , se efectúa a través de la intervención de sujetos individuales o de forma colectiva en el desarrollo de actividades públicas, estableciendo una relación de la ciudadanía con el Estado.
4.	La participación ciudadana como <b>instrumento de gestión</b> , asiente la posibilidad de establecer acciones concretas en la formulación de lineamientos que apoyen las decisiones a la hora de la formulación de la política pública.

Nota: La participación ciudadana desde varias perspectivas como: un mecanismo de Fuente: Elaboración propia.

La participación ciudadana en la planificación del territorio es imprescindible, ya que quienes son actores activos son quienes conocen la realidad y dinámica de cada territorio. La planificación territorial establece distintas etapas de participación, siendo así que, para la construcción de los planes de desarrollo, la primera fase es el diagnóstico comunitario, la propuesta de soluciones a sus problemas y la participación en el proceso de validación.

Otras de las prerrogativas son:

- Confianza ante el Gobierno.
- Ciudadanos escuchados
- Genera pertenencia del territorio y sus espacios.
- Liderazgo en los ciudadanos
- Establecer objetivos comunes.
- Cambios sociales
- Equidad
- Proceso de planificación adecuada.
- Responsabilidad compartida, gobierno-ciudadanía.

La participación ciudadana está ligada intrínsecamente a todas las fases de forma vinculante, por lo que en el mejor de los casos puede llegar a ser informativa, consultiva, decisoria y de cogestión. En el Ecuador, muchos han sido los momentos, pero única y exclusivamente a partir de la Constitución de la República del 2008, la base legal de forma más sólida impulsa distintos mecanismos de participación ciudadana, y si nos fijamos en países de América Latina, existen países donde ya era un derecho social, donde se puede mencionar a Argentina, Uruguay y Costa Rica.

### **1.1.9. Modalidades de participación ciudadana.**

**Tabla 3:** *Instancias de la Participación Ciudadana*

<b>NIVELES PLANIFICACIÓN</b>	<b>INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN</b>
<b>NACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Consulta pública</li><li>▪ Audiencia pública</li><li>▪ Consejos nacionales para la igualdad</li><li>▪ Consejo consultivo sectorial</li><li>▪ Diversos Espacios de consulta para el diseño/ actualización del Plan Nacional de Desarrollo.</li><li>▪ Consejo regionales de planificación con participación ciudadana</li></ul>

<b>REGIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asambleas regionales e instancias de sociedad civil.</li> <li>▪ Asambleas provinciales</li> <li>▪ Consejos seccionales de planificación.</li> <li>▪ Consejos seccionales de planificación</li> <li>▪ Asambleas ciudadanas territoriales e instancias de la sociedad civil.</li> </ul>
<b>LOCAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Silla vacía</li> <li>▪ Construcción de presupuestos participativos.</li> <li>▪ Consejo seccional de planificación</li> <li>▪ Asambleas cantonales e instancias de la sociedad civil.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos seccionales de planificación</li> <li>▪ Asamblea ciudadanas parroquiales e instancias de la sociedad civil.</li> </ul>

**Nota:** la tabla muestra las instancias de participación ciudadana de acuerdo a cada nivel de gobierno. Fuente: Elaboración propia.

### **1.1.10. Nuevas tecnologías**

Gran parte de la nueva gobernanza hoy en día recurre a las nuevas tecnologías para la difusión de información, capacitación de actores y principalmente para promover la participación ciudadana, haciendo que la tecnología cumpla un rol muy importante como aliado de los gobiernos. Donde aparentemente los índices de participación son mayores, con consultas digitales, votaciones online, presupuestos participativos, peticiones, encuestas, siendo algunas de las opciones o prácticas más frecuentes.

Al haber desarrollado este tipo de iniciativas de participación ciudadana, creeríamos que se lograría una mejor opinión e interés de los ciudadanos, de forma que se logren encaminar proyectos necesarios para la comunidad, pero el reto está, y aún persiste en las comunidades más lejanas y sin acceso a internet, como lograr que estos ciudadanos formen parte de cada una de las iniciativas y que sepan que su voz es importante, su participación irremplazable.

## **1.2. Marco Jurídico**

El ordenamiento territorial, considerando un conjunto de acciones para un desarrollo equilibrado, armónico o integral en función de los diferentes territorios, de acuerdo a las leyes,

las políticas son utilizadas como herramientas para el cumplimiento de objetivos enmarcados en los planes de desarrollo de cada nivel de gobierno.

### **1.2.1. Constitución de la República del Ecuador.**

La Constitución establece que el Estado ecuatoriano tiene la responsabilidad de planificar y regular el uso y ocupación del territorio, garantizando la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. El ordenamiento territorial se basa en los principios de sostenibilidad, equidad y participación ciudadana, y busca promover el desarrollo armónico y equitativo de las diferentes regiones del país. La Constitución también establece que los gobiernos autónomos descentralizados tienen competencias para planificar y gestionar el uso del territorio en su jurisdicción, en coordinación con el gobierno central y otros niveles de gobierno, y con la participación activa de la ciudadanía.

El numeral 2 del artículo 277 de la Constitución de la República del Ecuador determina que, para la consecución del buen vivir, será deber general del Estado, dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.

### **1.2.2. Código Orgánico de Organización Territorio, Autonomía y Descentralización.**

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralización en sus artículos 31,41 y 54 establece entre las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y municipales, respectivamente, elaborar y ejecutar sus respectivos planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación de los otros niveles de gobierno; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas. (Ecuador, A. N., 2010)

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: el planificar y regular el uso y ocupación del territorio en su jurisdicción, regular y controlar el uso del suelo

y la ocupación del espacio urbano y rural, autorizar y controlar la explotación de recursos naturales no renovables y fomentar la participación ciudadana en la planificación y gestión del territorio.

### **1.2.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar de manera obligatoria, lo dispuesto en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso ocupación del suelo. (Ecuador, COPFP, 2010)

El artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que comprende: Diagnostico, Propuesta y Modelo de Gestión. (Ecuador, COPFP, 2010)

El artículo 45 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que, *“(...) La Ley definirá los procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central.”* (Ecuador, COPFP, 2010)

El artículo 50 de la norma ibídem, manifiesta que *“(...) La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados, formulará los lineamientos de carácter general para el seguimiento y evaluación de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que serán aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.* (Ecuador, COPFP, 2010)

En el artículo 51 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala que *“con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del artículo 272 de la Constitución de los gobiernos autónomos descentralizados reportaran anualmente a la*

*Secretaria Nacional de la Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.* (Ecuador, COPFP, 2010)

#### **1.2.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS-**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno”; (Ecuador, LOOTUGS, 30 de junio de 2016)

El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico.”; (Ecuador, LOOTUGS, 30 de junio de 2016) Asesorar, a través de su Secretaria Técnica, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de esta ley y la normativa técnica que expida. 4. Las demás que establezca el ordenamiento jurídico vigente.; (Ecuador, LOOTUGS, 30 de junio de 2016)

El artículo 93 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, “*El Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo estará conformado por los siguientes miembros con voz y voto:* (Ecuador, LOOTUGS, 30 de junio de 2016)

En el artículo 94 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, prevé que: “*La Secretaria Técnica, a más de las atribuciones que le otorgue el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, prestará apoyo y soporte administrativo al Consejo y*

*elaborará las propuestas que vayan a someterse a su consideración, salvo que dichas propuestas sean encomendadas por el Consejo a otro organismo.* (Ecuador, LOOTUGS, 30 de junio de 2016)

El Art. 107 de la LOOTUGS se refiere a las Infracciones Graves y señala: *“Son infracciones graves: (...) 2. Aprobar o ejecutar planes urbanísticos y obras de urbanización que incumplan los estándares urbanísticos contemplados en la normativa vigente.”*; lo cual se encuentra tipificado en el Art. 109 del mismo cuerpo legal que dice: *“Adicionalmente a las sanciones previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, las infracciones descritas en esta Ley serán sancionadas con multa de: numeral 2. Infracciones graves: entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general”.* (Ecuador, LOOTUGS, 30 de junio de 2016)

La Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, define que: *“El ministerio rector del hábitat y vivienda, (...), convocará y presentará al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo para la inmediata aprobación y emisión de las regulaciones nacionales sobre uso y gestión del suelo.”*; (Ecuador, LOOTUGS, 30 de junio de 2016)

#### **1.2.5. Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (CTUGS)**

Este consejo para la creación de directrices establece los principios de sostenibilidad, equidad, participación ciudadana, gestión integrada de forma que se establezca una coordinación entre niveles de gobierno, mismo que deberán lograr una clasificación del territorio adecuada, por otro lado también obliga la aplicación de mecanismos de planificación y gestión del territorio. Es decir, coordina y articula entre los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados en la gestión del territorio.

## CAPITULO II

### Diseño Metodológico

#### 2.1. Enfoque y diseño de la investigación

El procedimiento metodológico para el desarrollo de la presente investigación se fundamenta en los principios de investigación científica, misma que se lleva a cabo a través de una ruta o en etapas consecutivas, que permite alcanzar los objetivos planteados con fundamentos teóricos conceptuales.

**Figura 3:** Estructura del Diseño Metodológico



Nota: la figura detalla la metodología a implementarse en este estudio.



### 2.1.1. Selección de estudio de caso

Siendo consciente de la realidad latinoamericana y la disponibilidad de información sobre los procesos de planificación, se consideran tres países de análisis: Ecuador, Uruguay, Costa Rica. Para la selección se consideran los siguientes criterios:

1. Accesibilidad a los instrumentos de planificación.
2. Existencia de mecanismos de participación.
3. Realidades territoriales predominantes.

### 2.1.2. Identificación de instrumentos territoriales: normativa legal, Planes, organización institucional para el Ecuador, Uruguay y Costa Rica.

La normativa legal es el primer instrumento que regula el proceso de planificación territorial, el sistema de planes y organismos institucionales vinculantes. Para esta recopilación de instrumentos lo realizaremos a través del uso de internet y las distintas preformas de base de datos de cada país.

### 2.1.3. Selección y análisis comparativo de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana insertos en la conformación de los planes de desarrollo.

Esta selección de tres países se evaluara en función de los criterios mostrados en la tabla 4.

**Tabla 4:** Selección de criterios

CRITERIOS	ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
Ente rector del ordenamiento territorial.			
Institución			
Sistema de planes de desarrollo			
Enfoque territorial			

<b>Normas que regulan el PDOT</b>			
<b>Mecanismos de participación ciudadana</b>			
<b>Etapas de participación</b>			
<b>Limitantes de la participación ciudadana.</b>			

**Nota:** la tabla muestra los criterios a ser considerados. Fuente: Elaboración propia.

#### **2.1.4. Aproximación a expertos**

La aproximación a expertos no marca una tendencia, pero sí nos permite tener un punto de vista más cercano a la práctica sobre los procesos de participación ciudadana en el Ecuador, de forma cualitativa.

#### **2.2.5. Análisis síntesis interpretativo de cada uno de los criterios, según las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.**

El análisis refiere la identificación y separación de elementos fundamentales, por lo cual identificaremos características relevantes, mismas que denoten congruencia en cuanto al enfoque territorial analizado con sus respectivos mecanismos de participación.

**Tabla 5:** FODA

<b>F</b>	<b>O</b>	<b>D</b>	<b>A</b>

**Nota:** la tabla muestra el formato de aplicación del FODA. Fuente: Elaboración propia.

#### **2.2.6. Propuesta de lineamientos.**

Se construirá un listado de lineamientos generales con énfasis en mecanismos de participación ciudadana, que permita fortalecer la construcción de los planes de desarrollo. A modo de recomendaciones precisas, las cuales serán resultado del análisis comparativo en torno al estudio de caso.

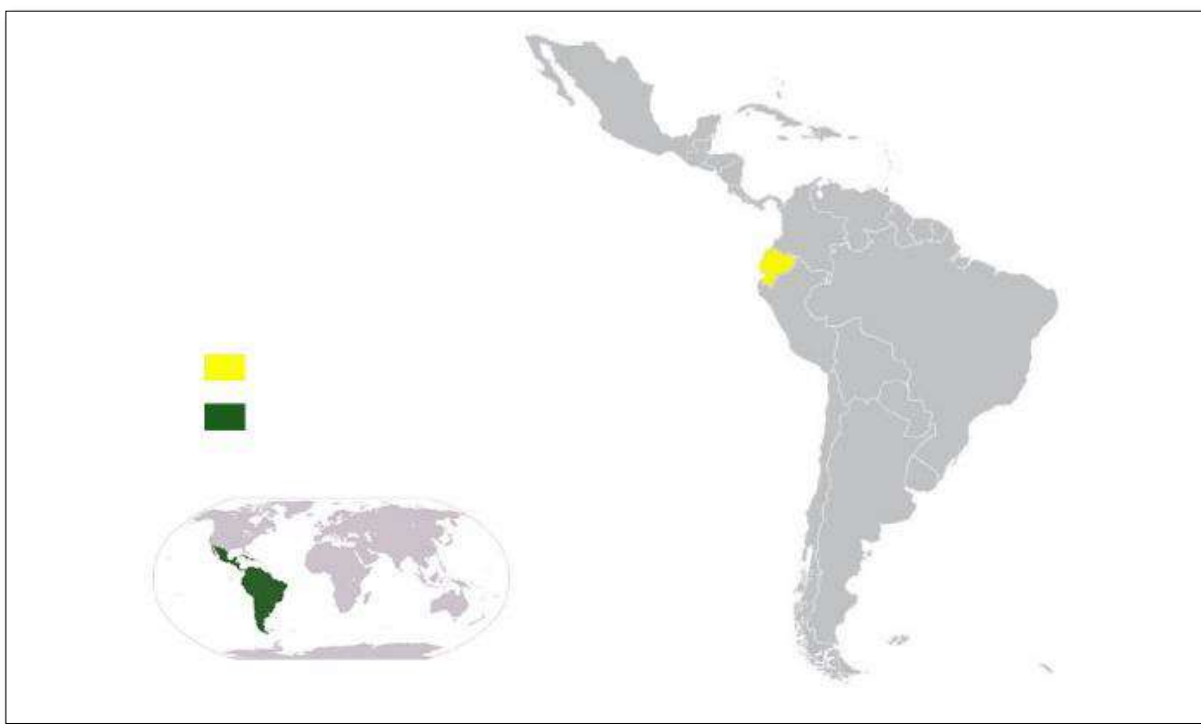
## CAPITULO III

### 3. Organización política, ordenación territorial y participación ciudadana de Ecuador, Uruguay y Costa Rica.

#### 3.1.1. República del Ecuador.

El Ecuador se localiza al sur de América Latina, colindando al Norte con Colombia al Sur, y el Este, con Perú. El Estado está dividido en 23 GADS provinciales y 1 Régimen Especial, que se subdividen en 221 GADS cantonales, que abarcan 825 GADS parroquiales urbanos y/o rurales, dando un total de 1070 planes de desarrollo. Además, existen circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianas.

**Figura 4:** *Ecuador en América Latina*



Nota: La figura muestra la ubicación de Ecuador en América Latina. Fuente: Elaboración propia.

### **3.1.2. La ordenación del territorio y la participación ciudadana de Ecuador.**

Con base a lo que establece la Constitución de la República, Título V, Organización Territorial de Estado, capítulo cuarto, artículo 267. Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: Numeral 1. *"Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial"*. (Ecuador, A. N., 2010)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralización en sus artículos 31,41 y 54 establece entre las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y municipales, respectivamente, elaborar y ejecutar sus respectivos planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación de los otros niveles de gobierno; y realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas. (Ecuador, A. N., 2010)

### **3.1.3. El ente rector de la planificación territorial en el Ecuador es la Secretaria Nacional de Planificación SNP.**

1. Incrementar la efectividad de la gestión de los procesos de ciclo de la planificación nacional, contribuyendo al cumplimiento de objetivos nacionales.
2. Incrementar la disponibilidad de datos e información relevante para los procesos de ciclo de la planificación en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
3. Fortalecer las capacidades institucionales de la Secretaria de Planificación.

Constituyen referentes básicos en la formulación de la planificación a nivel nacional los siguientes instrumentos:

- Plan nacional de desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
- Agendas Nacionales para la Igualdad
- Planes de vida de pueblos y nacionalidades.
- Planes sectoriales de la función ejecutiva.
- Planes diferenciados:
- Plan integral de Amazonía
- Plan de Ordenamiento del espacio Marino Costero.
- Planes binacionales fronterizos.
- Resoluciones o acuerdos expedidos por consejos, entidades rectoras en ámbito del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.
- Directrices y orientaciones definidas en los instrumentos internacionales adoptados por el país, como, por ejemplo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana, Acuerdos de París, Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otros.
- Planes, programas y proyectos que sean ejecutados por otras entidades públicas en el territorio del GAD.

### 3.1.3. Instrumentos de planificación de gestión de suelo.



**SUPRANACIONALES:** Ente rector a nivel nacional, coordina con el ministerio, políticas de relaciones exteriores, planes fronterizos, binacionales y regionales.

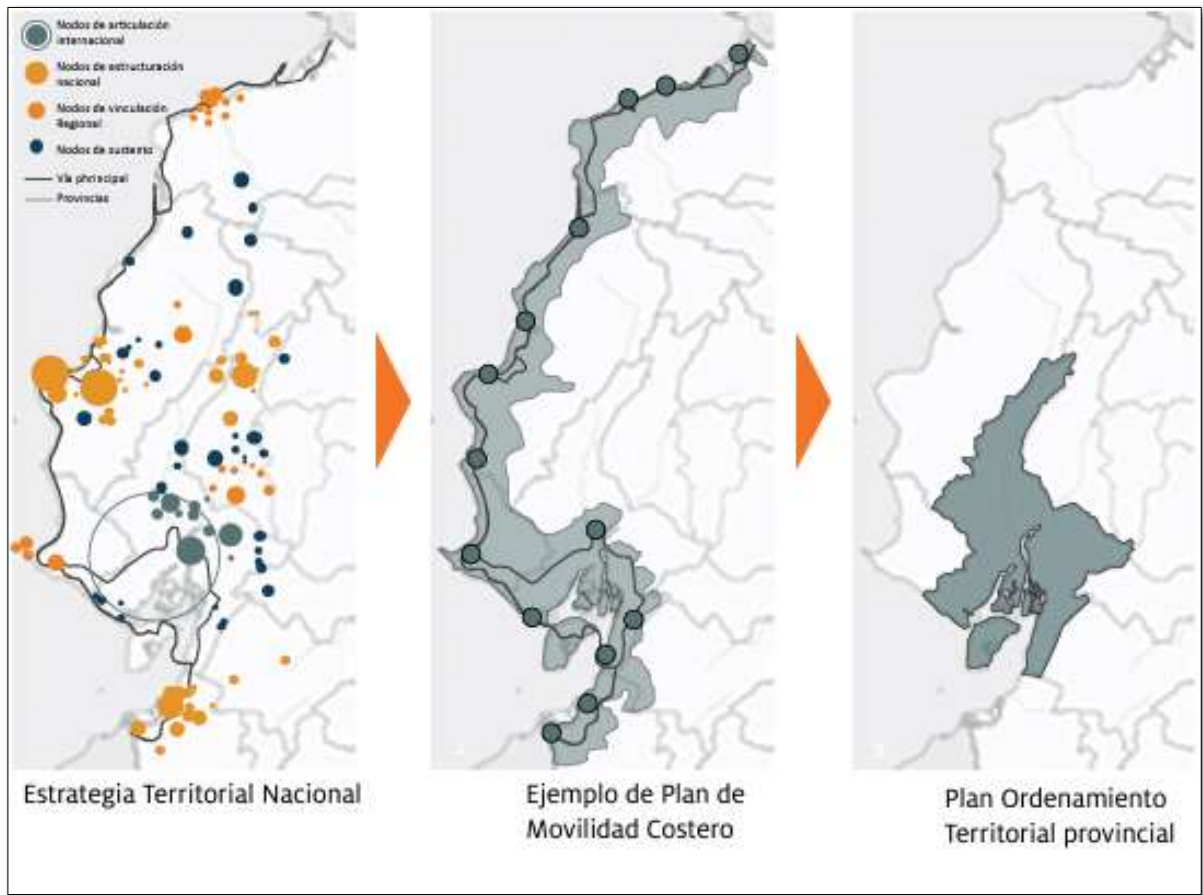


**NACIONALES:** Relacionado a la aplicación de proyectos estratégicos y planes sectoriales del ejecutivo con relación al territorio.



**LOCALES:** Planes de Desarrollo y ordenamiento Territorial Regional, Provincial, Municipales/Metropolitanos/Parroquiales y el Plan de régimen especial para Galápagos.

Figura 5: Correspondencia herramientas de OT.



Nota: La figura muestra la estrategia territorial nacional aplicada. Fuente: Conceptos Básicos LOOTUGS (2021).

La articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación en el Ecuador en sus distintos niveles de gobierno; estos deben analizar, en un mismo proceso, los conflictos y construir en conjunto las decisiones estratégicas que serán parte de las propuestas del PDOT. Estableciendo mecanismos de articulación coordinados a través de la Secretaria Nacional de Planificación, en donde los principales actores son; los GADs provinciales, GADs municipales

y/o metropolitanos, GADs parroquiales rurales y otros territoriales identificados. Mismos que deben establecer un enfoque transversal de diferentes ejes establecidos en la constitución, como por ejemplo, la igualdad de derechos para todas las personas, protección frente a riesgos y desastres, adopción de medidas ante el cambio climático, desnutrición infantil y los procesos o instancias de participación.

### 3.1.4. Estructura de los niveles de planificación en el Ecuador.

**Tabla 6:** *Instancias de participación de acuerdo al nivel de gobierno*

Niveles Planificación	Productos	Instancias de Participación	Alcance de participación.
NACIONAL	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos nacionales para la Igualdad</li> <li>▪ Consejo Consultivo Sectorial</li> <li>▪ Diversos Espacios de consulta para el diseño/ actualización del Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>	Formulación de políticas nacionales.
	Planes Regionales o Zonales de Desarrollo Territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejo Regionales de Planificación con participación Ciudadana</li> <li>▪ Asambleas Regionales e instancias de sociedad civil.</li> </ul>	Consulta y Concertación de tendencias regionales Formulación de Políticas regionales.
REGIONAL	Planes de Desarrollo provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asambleas Provinciales</li> <li>▪ Consejos Seccionales de Planificación.</li> </ul>	Estancamiento de prioridades Provinciales Formulación de políticas Provinciales.
	Planes Distritales y Circunscripciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>▪ Asambleas Ciudadanas Territoriales e Instancias de la sociedad Civil.</li> </ul>	Formulación de Políticas Territoriales. Acuerdo de estrategias Locales.
LOCAL	Planes de Desarrollo Cantonal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejo Seccional de Planificación</li> <li>▪ Asambleas Cantonales e instancias de la sociedad civil.</li> </ul>	Formulación de Políticas de Desarrollo Local Demandadas y prioridades locales.
	Planes Parroquiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>▪ Asamblea Ciudadanas Parroquiales e instancias de la sociedad civil.</li> </ul>	Formulación de políticas parroquiales Acuerdos de estrategias territoriales.

**Nota:** la tabla muestra las instancias de participación ciudadana de acuerdo a cada nivel de gobierno. Fuente: Elaboración propia.

La participación ciudadana como análisis estratégico tiene la finalidad de crear espacios de interacción con actores territoriales, aportando a la construcción de una visión que proyecte un modelo de gestión con elementos sociales de base consolidados en territorio, misma que tenga como resultado la identificación de necesidades de carácter integral en territorio. Es por esto

que se reconocen ciertas consideraciones para la participación ciudadana, elementos que deben ser diseñados e implementados durante las fases previas de formulación del PDOT.

### **3.2. República Oriental del Uruguay.**

La República Oriental del Uruguay se localiza en la zona subtropical de América Latina, al Norte y al Noreste con Brasil, al Oeste y al Sureste con Argentina y al Este con el Océano Atlántico; el territorio uruguayo está dividido en 19 departamentos de distintos tamaños; esto incluye un total de 112 municipios repartidos de forma irregular, ya que existen, alrededor de 9 de los 19 departamentos que tienen solo 2 municipalidades, mientras que otros uno tiene 30, de acuerdo a esta distribución. Las municipalidades representan el tercer nivel de administración pública.

**Figura 6:** Uruguay en América Latina



Nota: La figura muestra la ubicación de Uruguay en América Latina. Fuente: Elaboración propia.



### **3.2.1. La ordenación del territorio y la participación ciudadana de Uruguay**

La consolidación del sistema político, la participación ciudadana y el pluralismo ubican a Uruguay entre los primeros 15 países en temas de democracia plena. Es así que plantean las siguientes líneas estratégicas:

- Fortalecer estrategias de riesgos asociados climáticos en los procesos de planificación.
- Fortalecer estrategias de recursos hídricos en los procesos de planificación.
- Fortalecer estrategias de restauración en los procesos de planificación.
- Fortalecer estrategias de acceso al suelo urbano en los procesos de planificación.
- Fortalecer estrategias de movilidad en los procesos de planificación.

La Ley 18.303 tiene la posibilidad de generar cambios a nivel de ordenamiento territorial en términos de desarrollo territorial, ya que por el momento la ley no establece vínculo alguno entre los diferentes niveles de gobierno, lo que hace de la planificación un proceso incoherente que podría poner en riesgo el cumplimiento de objetivos nacionales.

Por otro lado, la Ley 9.515: Ley Orgánica Municipal de 1935, define la estructura administrativa de los departamentos. Existe la consideración de que no ha sido actualizada sino "modernizada" con otras normas, como la Ley 18.567: Descentralización, Política y Participación Ciudadana del 2009. La descentralización del Uruguay se respalda en función del objetivo de reequilibrar las disparidades económicas en el territorio, con una competitividad territorial más fuerte y con más equidad.

### **3.2.2. Instrumentos de Gestión**

El programa de Gobierno y el presupuesto Nacional son los instrumentos de planificación fundamentales dentro de la dimensión territorial únicamente con la formulación de objetivos,

sin tener una guía clara a través de la cual se puedan abordar los diferentes desafíos del desarrollo territorial, dentro del proyecto territorial que maneja el Uruguay uno de los instrumentos de referencia es la LOTDS, como cuerpo orgánico más completo y reciente a nivel nacional, con consideraciones para los nuevos municipios, por otro lado la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, la LOTDS, establece características de ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible de los ámbitos departamentales e interdepartamentales;

- Planes locales
- Planes parciales
- Planes sectoriales
- Programas de actuación integrada y los inventarios.
- Catálogos

Luego de una década de incubación del ordenamiento territorial y al haber contemplado algunos referentes, como el caso francés, la ley de suelo española y la experiencia de la Junta de Andalucía, Uruguay logra conformar una caja de herramientas dentro de sus tres niveles de gobierno; apenas en 2008 se crea la ley 18.308 de ordenamiento territorial de enorme riqueza, por lo que, el ordenamiento territorial con base en su constitución de la República (República Oriental del Uruguay 2004), determina instrumentos obligatorios y de orden público. Esta ley abarca una tipología de instrumentos de planificación relacionada a todos los niveles de gobierno, donde el conjunto de principios que conforman la doctrina, tanto filosófica y técnica, intentan interpelar con los distintos actores de la planificación, gestión dentro del paradigma de la participación y cohesión territorial, entre otros.

Reconociendo que el bienestar enriquece y facilita manejar un enfoque integrado de desarrollo territorial, tejiendo los hilos de la política pública obteniendo un resultado

consolidado, pese a enfrentar diferentes obstáculos y conflictos de intereses. Un factor clave es la concepción de la verticalidad y la horizontalidad, para fomentar una función entre el interés particular y colectivo.

### **3.2.3. Estructura de los Niveles de Planificación.**

El caso de Uruguay maneja varios mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en el ordenamiento desde el 2010 con la ley Nro. 18.644 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a partir del cual se crea el tercer nivel de gobierno, con la limitante de que los mecanismos de participación solo se efectúan en el nivel municipal con déficit de criterios claros. A pesar de aquellos, la iniciativa popular y el referéndum son uno de los mecanismos básicos que se implementan.

La ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana le da un rol importante a los gobiernos locales de forma que se logre robustecer el carácter democrático, implicando no solo un cambio cultural relevante en el diseño como ciudad sino en la principal tarea del diseño de políticas públicas, nacionales, departamentales y municipales. Con la finalidad de alcanzar un desarrollo equilibrado. Uruguay plantea como acciones el fortalecer las incidencias departamentales y municipales y la generación de espacios y herramientas para la participación ciudadana para apoyar los procesos de planificación.

**El nivel nacional:** A nivel nacional, la responsabilidad del desarrollo e implementación de políticas territoriales y de descentralización está en la oficina de Planeamiento y Presupuesto, con la finalidad de apoyar una coherencia con enfoque de desarrollo.

## El nivel subnacional:

**Los departamentos:** con una estructura similar a la del nivel nacional: pueden dictar regulaciones y regulaciones administrativas, así como la formulación y ejecución de políticas públicas en sus zonas.

**Los municipios:** Tomando en cuenta que solo la mitad de Uruguay está municipalizado y son políticamente pero fiscalmente descentralizados, es decir, no tienen mecanismos de autofinanciación, se establece como responsabilidad el desarrollo de anteproyectos de decretos y resoluciones departamentales.

### 3.2.4. Estructura de los niveles de Planificación del Uruguay

**Tabla 7:** *Instancias de Participación de acuerdo al nivel de gobierno*

Niveles Planificación	Productos	Instancias de Participación	Alcance de participación.
<b>NACIONAL</b>	Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno abierto.</li> </ul>	Democracia Participativa.
<b>DEPARTAMENTAL</b>	Planes locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejo vecinales</li> <li>▪ Presupuesto participativo</li> </ul>	Iniciativa y capacidad de propuestas en planes, proyectos y programas interés local.
<b>MUNICIPAL</b>	Plan parcial Plan especial Programas de actuación integrada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejo vecinales</li> <li>▪ Comité cívico intergremial</li> <li>▪ Consejo territoriales</li> <li>▪ Mesas técnicas</li> <li>▪ Redes de emprendimiento.</li> <li>▪ Cabildo abierto</li> </ul>	Asesoramiento al gobierno municipal Actuar como agentes de desarrollo

**Nota:** la tabla muestra las instancias de participación ciudadana de acuerdo a cada nivel de gobierno. Fuente: Elaboración propia.

Los mecanismos de participación ciudadana muestran un aspecto relacionado con la construcción de la democracia y modernización del estado de Uruguay, dentro de los diferentes niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal. Estos mecanismos aparecen dentro de la toma de decisiones en la construcción de la política pública, logrando una trascendencia dentro de la formulación de demandas por parte de la ciudadanía. En Uruguay, el concepto de

la participación ciudadana rompe con los esquemas minimalistas de democracia, asociándola más en procesos electorales, ya que si se presentan otras formas de participación, queda en segundo plano y se considera potencialmente desestabilizadora.

Por el contrario, se plasma una gobernanza del gobierno abierto, específicamente para dar continuidad y fortalecer los mecanismos de diálogo, analizando las demandas de la ciudadanía, para lograr una adecuada planificación dentro de los procesos, para incrementar la cantidad de actores y de esa forma garantizar una verdadera participación. La implantación de la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay 2010, establece una actualización y consolidación del nivel municipal, así como el fortalecimiento del desarrollo local desde el territorio, tomando en cuenta que el principal objetivo es equiparar el poder departamental y el municipal con base en sus capacidades de gestión pública. Es así como la democracia participativa llega a consolidarse, de modo que los ciudadanos actúan de manera voluntaria en las decisiones de los gobiernos, ejerciendo cierto poder sobre las contribuciones que se ejecuten a nivel colectivo.

La participación ciudadana invita a los ciudadanos y al Estado a generar mecanismos que consientan una participación plena, garantizando las normas y deberes, así como la protección de los derechos individuales y colectivos.

Lo que encierra un cambio participativo es pasar del estado-centrismo al socio-centrismo, es decir, considerar a la sociedad como el centro y agente protagonista de todos los cambios políticos, económicos y sociales, y que se entienda que la fortaleza del Estado no sólo implica fortalecer la sociedad sino que implica una nueva forma relacional que remita a un juego de suma positiva y que las instituciones desarrollen las interacciones de los individuos a partir de sí mismos (Guevara, 2009: 2).

Justamente, surgen aspectos que permiten a la participación ciudadana reunir varias de las situaciones anteriormente mencionadas, integrando un modelo que a través del gobierno abierto y la articulación de los departamentos y municipios fortalece los mecanismos sociales y ciudadanos.

### 3.3. República de Costa Rica

La república de Costa Rica está localizada en América Central. Al Norte con Nicaragua, al Sureste con Panamá, al Este con el mar Caribe, al Oeste y al Sur con el Océano Pacífico. La organización política y administrativa se define con 7 provincias, subdividiéndose en 84 cantones y 488 distritos, según el decreto Nro. 41548-MGP (2019).

**Figura 7:** Costa Rica en América Latina



Nota: La figura muestra la ubicación de Costa Rica en América Latina. Fuente: Elaboración propia.

### **3.3.1. La ordenación del territorio y la participación ciudadana de Costa Rica.**

En el caso de Costa Rica, parte de los lineamientos se disponen en la Ley Orgánica del Ambiente (1995), y a posterior en el año 2010, donde se indica que los organismos públicos son los encargados de definir el ordenamiento territorial, englobando el desarrollo físico-espacial, acción que se armonizaría al establecer el bien común. Esto se logra apenas con la política nacional de ordenamiento territorial en el año 2012, para la ejecución del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, coordinación interinstitucional y acciones estratégicas de corto, mediano y largo plazo.

El marco normativo de Costa Rica establece competencias de acuerdo a cada uno de los niveles de planificación. Basada en las diferentes circunstancias territoriales, pese de aquello, se considera que existen contradicciones entre algunas normas, situación que se ha convertido en una problemática que ha llegado a obstaculizar la gestión del territorio. De acuerdo a la Constitución Política de la República de Costa Rica, la administración pública y el territorio nacional se dividen en provincias, cantones y distritos. Adicionalmente cuenta con la Ley de Planificación Urbana del año 1968 para la elaboración del Plan Nacional, Planes Regionales y Planes Regulares Cantonales, instrumentos que permitirán tener un equilibrio entre zonas. Además, en el campo de la planificación y sus diferentes escalas se dictaminan las competencias a las 81 municipalidades.

Siendo este un proceso a través del cual el Estado, y demás entes públicos promueven diferentes acciones en el territorio, basando la toma decisiones entre diferentes actores sociales vinculados directamente al territorio, podemos describir algunos de los lineamientos más relevantes, como la armonización de la población, la optimalización de los servicios públicos y el promover la participación ciudadana en la planificación del territorio.

### 3.3.2 Instrumentos de Gestión

Las diferentes categorías y unidades territoriales están determinadas en el enlace con diferentes planes, que permiten tener una homologación entre los principios, objetivos y acciones estratégicas a nivel de participación ciudadana.

- Plan regulador
- Plan quinquenal municipal
- Plan de desarrollo cantonal o municipal.
- Plan de desarrollo humano local

Adicionalmente existen otros planes que permiten abordar temas en cuanto a vialidad, espacio público, paisaje e imagen urbana. Dentro de la totalidad del territorio, mismos que son de cumplimiento obligatorio, esto con la intención de mejorar la calidad de vida de la población, su competitividad territorial y el manejo del ambiente. Por lo tanto, al permitir marcar una gestión integrada de desarrollo, se trasciende a nivel político-administrativo.

También es imprescindible indicar que una vez que se ha permitido una articulación coherente entre la planificación y la gestión, se facilita la toma de decisiones y la posibilidad de establecer ejecuciones acertadas con el fin de alcanzar las metas planteadas, en conjunto con los actores institucionales como territoriales confluyendo esfuerzos hacia un mismo fin, entre los cuales el Estado y demás entes orientan las diferentes acciones que garantizan el desarrollo adecuado de los asentamiento humanos a través del conservación de los recursos manteniendo una armonización entre la ciudad y el territorio, dentro del ejercicio del quehacer político y la participación ciudadana, con base en la norma, en lo técnico y científico, considerando que el ordenamiento territorial es una especialidad interdisciplinaria, entre las cuales se puede definir:

- La planificación territorial.



- Desarrollo de proyectos.
- Prioridades de inversión.
- Gestión de recursos ambientales del territorio.
- Medios de movilidad y asentamiento humanos.
- Instrumentos de gestión de suelo.

### **3.3.3. Estructura de los niveles de planificación.**

El territorio costarricense se ordena en tres niveles de acuerdo a su espacio geográfico, basado en principios de integración, entre los niveles territoriales, categorías y unidades. Abordados con un enfoque de planificación en cascada, es decir, una gestión jerárquica, donde cada nivel sea capaz de respetar las competencias que le han sido asignadas sin intervenir con los otros niveles. Pero al mismo tiempo, lograr que cada plan tenga correlación entre sí, de forma que la planificación se construya desde una perspectiva que permita responder a lo planteado en otros planes.

**Nivel nacional:** equivalente a la totalidad del territorio, a través del (PNDU), es decir, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, orienta a los demás niveles de planificación territorial mediante su revisión y actualización correspondiente.

**Nivel regional:** contempla únicamente las regiones, por lo que en este nivel el ordenamiento depende del Plan Regulador de Ordenamiento Territorial Regional, orientando la aplicación de variables de impacto ambiental y la protección de recursos hídricos.

**Nivel local:** corresponde a lo que se conoce como distritos o localidades, es decir, los municipios tienen la responsabilidad de establecer su Plan Regulador y los Reglamentos de Desarrollo Urbano conexos, que le permiten ordenar el territorio dentro de su jurisdicción.

### 3.3.4. Estructura de los niveles de Planificación de Costa Rica.

**Tabla 8:** *Instancias de Participación Ciudadana de acuerdo a cada nivel de gobierno*

<b>Niveles Planificación</b>	<b>Productos</b>	<b>Instancias de Participación</b>	<b>Alcance de participación.</b>
<b>NACIONAL</b>	Unidades de observación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Referéndum</li> <li>▪ Rendición de cuentas</li> </ul>	Democracia participativa
<b>MUNICIPAL</b>	Reglamento para el funcionamiento de los consejo de distrito	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos municipales</li> <li>▪ Consejos provinciales</li> </ul>	Permite solicitar a la ciudadanía solicitar se destine una parte del presupuesto para una obra de su distrito.
<b>DISTRITAL</b>	Consejos de distritos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Juntas administradoras</li> <li>▪ Veedurías ciudadanas</li> </ul>	Iniciativa y capacidad de propuestas en planes, proyectos y programas interés local.

**Nota:** la tabla muestra las instancias de participación ciudadana de acuerdo a cada nivel de gobierno. Fuente: Elaboración propia.

El caso costarricense ha incorporado la participación ciudadana como un eje transversal en el caso de los planes reguladores antes descritos, de acuerdo con las normas de este país.

En tal sentido, uno de los objetivos es definir las políticas y actividades de territorio, con el involucramiento de varios sectores sociales mismos que sean capaces de integrar intereses particulares y colectivos, dentro de la negociación de intereses, aspiraciones y necesidades. La participación ciudadana implica apropiación y poder transformador de la realidad actual conjugados con datos más técnicos. Los procesos de participación ciudadana balancean la posibilidad de poner sobre la mesa inquietudes y molestias de ciertos grupos, esto, en función de una función abierta de discusión que permita el planteamiento de oportunidades buscando establecer ciertos compromisos que alcancen a mejorar la calidad de vida de todos los actores involucrados.

Finalmente, el enfoque costarricense pone en prácticas diferentes mecanismos de participación ciudadana, como mesas de trabajo, que permiten obtener las siguientes ventajas:

- Reconocimiento histórico de los asentamientos humanos.
- Generación del sentido de pertenencia.
- Influencia en el quehacer político.

#### **4. Análisis comparativo de experiencias participativas en los planes de ordenamiento territorial de Ecuador, Uruguay y Costa Rica.**

Este análisis comparativo en relación a la construcción de la Participación Ciudadana dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial en el Ecuador, Uruguay y Costa Rica, coadyuvara a identificar los lineamientos generales para establecer la participación ciudadana.

El enfoque determinara diferentes aspectos: territorio, normas, entes rectores, organización institucional, planes de desarrollo, sistemas de participación ciudadana, así como, las dificultades de la participación con relación a los diferentes planes territoriales.

##### **4.1. Enfoque territorial predominante Ecuador, Uruguay y Costa Rica.**

En Ecuador, el territorio se asume como el espacio donde se desarrollan las actividades humanas, expresiones culturales, ambientales y económicas, por lo que garantizar un correcto desarrollo implica un efectivo cumplimiento de objetivos nacionales en el marco del respeto de los derechos fundamentales del acceso a la ciudad. En este sentido, la participación ciudadana juega un papel fundamental, en el marco de la construcción de un modelo que procura incluir un diálogo continuo con los distintos actores de la sociedad, con la finalidad de establecer mecanismos para la mejora de los servicios públicos.

A raíz de la Constitución del 2008, se crea una nueva institucionalidad territorial, misma que contempla a las juntas parroquiales, concejo municipal y consejos provinciales, quienes rigen bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial, integración y participación ciudadana, de acuerdo a lo mencionado en el artículo 238). Esta estrategia está

definida por los distintos niveles de gobierno, mismos que tienen la responsabilidad de ejecutar un trabajo coordinado de forma transversal.

Por otro lado, y en relación al Código Orgánico de organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, establece las competencias de los GADs, lo que se detallan sus principales principios:

- Ordenamiento jurídico.
- Desarrollo equitativo.
- Coordinación.
- Enfoque de democracia y subsidiariedad.
- Planes y políticas nacionales y locales.
- Participación ciudadana.
- Sustentabilidad.
- Autonomía para la capacidad de formular ordenanzas, emitir resoluciones y acuerdos dentro de cada jurisdicción.

Por otro lado, en Uruguay, se establecen lineamientos de guía para el modelo de desarrollo territorial. No obstante, dentro del marco legal, se completa con el acuerdo regional sobre Derechos de acceso a la información ambiental y a la participación pública. La consolidación del sistema político, la participación ciudadana y el pluralismo ubican a Uruguay entre los primeros 15 países en temas de democracia plena. Es así que plantean las siguientes líneas estratégicas:

- Fortalecer estrategias de riesgos asociados climáticos en los procesos de planificación.
- Fortalecer estrategias de recursos hídricos en los procesos de planificación.
- Fortalecer estrategias de restauración en los procesos de planificación.

- Fortalecer estrategias de acceso al suelo urbano en los procesos de planificación.
- Fortalecer estrategias de movilidad en los procesos de planificación.

La Ley 18.303 tiene la posibilidad de generar cambios a nivel de ordenamiento territorial en términos de desarrollo territorial, ya que por el momento la ley no establece vínculo alguno entre los diferentes niveles de gobierno, lo que hace de la planificación un proceso incoherente que podría poner en riesgo el cumplimiento de objetivos nacionales.

Por otro lado, la Ley 9.515: Ley Orgánica Municipal de 1935, define la estructura administrativa de los departamentos. Existe la consideración de que no ha sido actualizada sino "modernizada" con otras normas, como la Ley 18.567: Descentralización, Política y Participación Ciudadana del 2009. La descentralización del Uruguay se respalda en función del objetivo de reequilibrar las disparidades económicas en el territorio, con una competitividad territorial más fuerte y con más equidad.

Es así que el enfoque en Costa Rica formula la aplicación únicamente de tres ejes de desarrollo territorial, basados en el principio del bien común por el particular y la política nacional. Hábitat: lineamiento polifuncional en el marco de ciudades compactas y planificadas. Ambiental: enfocada a un eje más global en beneficio del cambio climático, permitiendo una mejor armonización entre las actividades humanas y lo ambiental. Competitividad territorial: relacionada específicamente a la posibilidad de una gestión ágil a nivel territorial Sabiendo también que se adjudica una política con perspectiva a largo plazo.

El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, PLANOT, es un instrumento dentro de la planificación de este país, implementado con la finalidad de coordinar acciones legales, administrativas y financieras. Costa Rica profesa ordenamiento territorial más acercado al tema

ambiental, definiendo que todo lo planeado a nivel territorial debe respetar esta variable, es decir, una planificación ambiental.

El ordenamiento territorial en Ecuador, Uruguay y Costa Rica contempla la inclusión de los actores sociales, con distintos sistemas o mecanismos de participación. Se puede decir que cada país plantea un ordenamiento territorial estratégico correspondiente a sus intereses políticos.

**Tabla 9:** *Enfoque Territorial*

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralizado</li> <li>- Gestión multinivel</li> <li>- Competencias territoriales</li> <li>- Participación Ciudadana</li> <li>- Planes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralizado</li> <li>- Gestión departamental</li> <li>- Participación Ciudadana</li> <li>- Planes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión política y social</li> <li>- Estructura administrativa</li> <li>- Procesos de participación ciudadana.</li> <li>- Planes</li> </ul>

**Nota:** la tabla muestra el enfoque territorial de cada país. Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2. Normas que regulan la planificación territorial Ecuador, Uruguay y Costa Rica.

En el Ecuador, Uruguay y Costa Rica, la Constitución Nacional de cada Estado cuenta con una política de ordenación territorial y de participación ciudadana, enfocadas en las realidades de cada país; en función de una integración de la planificación con los actores sociales, estas normas jurídicas plantean objetivos y organización territorial e institucional.

**Tabla 10:** *Normas que regulan la planificación territorial y la participación ciudadana*

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).</li> <li>- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución de la República Oriental del Uruguay (CRE, 2004).</li> <li>- Ley 9.515: Ley Orgánica Municipal (1935).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de la República de Costa Rica (CPRCR, 19449).</li> <li>- Ley de Planificación Urbana (4240 de 1968).</li> </ul>

- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2019)	- Ley 19.525 de directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible aprobada (2017).	- Ley de Planificación Nacional (5525 de 1982).
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016).	- La ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana	- Manual de Procedimiento para la redacción y elaboración de planes reguladores (2006).
- Consejo de Uso y Gestión de Suelo. (CTUGS, RESOLUCIÓN Nro. 0003-CTUGS-2019, RESOLUCIÓN Nro. 0005-CTUGS-2020).	- Ley Nro. 18.644 de Descentralización Política y Participación Ciudadana  - Ley 18.567: Descentralización, Política y Participación Ciudadana (2009).	- Manual de Planes reguladores como instrumentos de ordenamiento territorial (2017).

**Nota:** la tabla muestra las normas generales de cada uno de los países en análisis. Fuente: Elaboración propia.

### 4.3. Ente rector del ordenamiento territorial.

En Ecuador: la responsabilidad de la planificación nacional recae sobre la Secretaria Técnica "Planifica Ecuador", de acuerdo a lo establecido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 732 del 13 de mayo del 2019, donde se define la autonomía de administración y financiar una planificación integral, misma que se encuentra adscrita a la Presidencia de la República.

Por otro lado, en Uruguay, tiene como encargado de diseñar las políticas públicas a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente, MVOTMA. Es así que el ente rector en Costa Rica está vinculado al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Esto de acuerdo a lo que establece el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.

Finalmente, podemos decir que todos cumplen con sus funciones y que las directrices están establecidas desde el estado central.

**Tabla 11:** *Ente Rector*

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
- Secretaria Nacional de Planificación. - Súper Intendencia de Ordenamiento Territorial SOT	- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y medio ambiente MVOTMA	- Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos.

**Nota:** la tabla muestra la institución rectora de la planificación territorial en cada país. Fuente: Elaboración propia.

#### **4.4. Organización institucional involucrada en el proceso de ordenamiento territorial.**

En Ecuador: determina la planificación territorial desde el Estado central a través de la Secretaria Técnica de Planificación "Planifica Ecuador", y con la integración de los distintos niveles de gobierno, cabe recalcar que el Ministerio de Desarrollo Urbano de Vivienda, mediante la conformación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo CTUGS, mismo que tiene la facultad de emitir regulaciones nacionales sobre el uso de gestión del suelo. Y demás ministerios, involucrados. De igual forma, y con base en la Guía para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-PDOT, procesos 2023-2027, junio 2023, se determina que como uno de los requerimientos institucionales se requiere de la conformación de un equipo técnico multidisciplinario, así como de los Consejos de Planificación.

Por otro lado, en Uruguay, la participación institucionalizada es liderada por la Presidencia de la República, mediante un equipo técnico de trabajo de Participación Ciudadana, en un trabajo coordinado por la dirección de proyectos integrado por representantes de Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la información y del Conocimiento (AGESIC), así también la oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de



Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU.MIDES).

Es así que, en Costa Rica, la institucionalidad involucra al Ministerio de Vivienda y Asentamientos (MIVAH), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y la Unidad Ejecutora del Programa de Regulaciones de Catastro e Instituto Costarricense de Turismo.

**Tabla 12:** *Organización Institucional*

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto Nro. 732 (2019) se le otorga la potestad de la planificación a la Secretaria Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”-</li> <li>- Ministerio de Desarrollo Urbano de Vivienda, mediante la conformación.</li> <li>- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo CTUGS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidencia de la Republica.</li> <li>- Dirección de proyectos integrado por representantes de Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la información y del Conocimiento (AGESIC).</li> <li>- La oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).</li> <li>- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).</li> <li>- El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).</li> <li>- El Instituto Nacional de la Juventud (INJU.MIDES).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto Nro. 36646 MP-PLAN (2011). De termina la constitución de las diferentes instituciones.</li> <li>- Ministerio de Vivienda y Asentamientos (MIVAH)</li> <li>- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN</li> <li>- La Unidad Ejecutora del Programa de Regulaciones de Catastro e Instituto Costarricense de Turismo.</li> </ul>

**Nota:** la tabla muestra las determinación en las cuales cada país e organiza en lo relacionado al ordenamiento territorial. Fuente: Elaboración propia.

#### **4.5.Sistema de Planes.**

En esta trilogía propuesta, de acuerdo a sus normas legales, se consideran un sistema multiseccional, es decir, están planteados en función de sus diferentes niveles territoriales y que, si bien no todos conciben una transversalidad concreta, sí establecen un enfoque estilo cascada.

Sin embargo, en Costa Rica, la formulación de planes dentro del ámbito local es menos relevante.

En Uruguay, el programa de Gobierno y el presupuesto nacional son los instrumentos de planificación fundamentales dentro de la dimensión territorial únicamente con la formulación de objetivos, sin tener una guía clara a través de la cual se puedan abordar los diferentes desafíos del desarrollo territorial. Dentro del proyecto territorial que maneja el Uruguay, uno de los instrumentos de referencia es la LOTDS, como cuerpo orgánico más completo y reciente a nivel nacional, con consideraciones para los nuevos municipios. Reconociendo que el bienestar enriquece y facilita manejar un enfoque integrado de desarrollo territorial, tejiendo los hilos de la política pública obteniendo un resultado consolidado, pese a enfrentar diferentes obstáculos y conflictos de intereses. Un factor clave es la concepción de la verticalidad y la horizontalidad, para fomentar una función entre el interés particular y colectivo.

En Ecuador, la consideración es una articulación transversal y multinivel entre los diferentes planes, estableciendo planes que van desde lo provincial, cantonal y parroquial.

**Tabla 13:** *Sistemas de planes*

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
- Mediante el código de Planificación y Finanzas Públicas, donde se determina un enfoque de cascada, estableciendo la toma de decisiones desde lo regional, provincial, cantonal y parroquial.	- Ley 19.525 de directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible aprobada (2017). Establece una articulación desde lo departamental y únicamente hasta lo municipal.	- Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2013). Determina que el ordenamiento se efectuara a través de un sistema tipo cascada, desde lo nacional, regional hasta lo local.

**Nota:** la tabla muestra la norma que determina la planificación territorial. Fuente: Elaboración propia.

#### **4.6. Participación ciudadana Ecuador, Uruguay y Costa Rica.**

En Ecuador: Todos los procesos de participación están amparados en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2014), misma que exhorta al

cumplimiento de los derechos concernientes a la participación. Su eje principal es la inserción de la participación en la gestión pública a través de la proclamación de los fundamentos de la democracia participativa. Constituyendo mecanismos y procedimientos de deliberación pública estatal en sus distintos niveles de gobierno.

Los objetivos de la Ley de Participación Ciudadana y Control Social hacen énfasis en la participación durante la construcción de planes, programas y políticas, con el deber y derecho expreso de crear o generar espacios de encuentro de participación con el objetivo de elaborar planes de desarrollo, obtener presupuestos participativos y fortalecer la democracia.

Los consejos ciudadanos sectoriales son instancias de diálogo y seguimiento de políticas públicas, en el marco de procesos de planificación y evaluación, mismos que por lo menos deberán ser convocados dos veces al año y auto convocarse las veces que se consideren necesarias, por pedido de la mayoría.

Las asambleas locales se enmarcan en el fortalecimiento de capacidades colectivas entre la ciudadanía y las autoridades, logrando incidir de forma directa en la promulgación de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, donde quienes sean las representaciones del territorio pueden generar una deliberación apoyada en el bien colectivo por el particular.

Por otro lado, en Uruguay, plasma una gobernanza del gobierno abierto, específicamente para dar continuidad y fortalecer los mecanismos de diálogo, analizando las demandas de la ciudadanía para lograr una adecuada planificación dentro de los procesos. Por otro lado, la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay 2010 establece una actualización y consolidación del nivel municipal, así como el fortalecimiento del desarrollo local desde el territorio, tomando en cuenta que el principal objetivo es equiparar el poder departamental y el municipal con base en sus capacidades de gestión pública. Es así como la

democracia participativa llega a consolidarse, de modo que los ciudadanos actúan de manera voluntaria en las decisiones de los gobiernos, ejerciendo cierto poder sobre las contribuciones que se ejecuten a nivel colectivo.

Es así que el enfoque en Costa Rica, la Ley General de la Persona Joven, establece la oportunidad de que las personas a partir de 12 años puedan involucrarse en la toma de decisiones, promoviendo la formación de nuevos gobernantes a través de una participación con perspectivas socialmente colectivas.

**Tabla 14:** Normas de participación ciudadana

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
- Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).	- Constitución de la República Oriental del Uruguay (CRE, 2004).	- Constitución Política de la República de Costa Rica (CPRCR, 19449).
- Ley Orgánica de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS, 2014).	- Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay 2010	- Ley General de Participación Ciudadana y Descentralización Nro. 13.258 (LGPCD, 1999).
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC, 2010).		- Ley de Iniciativa Popular Nro. 8.9419-03-2006).

**Nota:** la tabla muestra las normas que regulan de participación ciudadana de acuerdo a cada país. Fuente: Elaboración propia.

#### **4.7. Incorporación de la participación ciudadana en las etapas de planificación territorial.**

En Ecuador: la Guía para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-PDOT, procesos 2023-2027, junio 2023, se determina que, previo al inicio de la actualización del PDOT, se debe contar con las instancias de participación para

nutrir, retroalimentar y validar el diagnóstico, la visión y objetivos estratégicos de territorio, lo que implica ser socializado, discutido y validado en un solo espacio de participación ciudadana.

Por otro lado, en Uruguay, a través de la implantación de la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay 2010, se establece una actualización y consolidación del nivel municipal, así como el fortalecimiento del desarrollo local desde el territorio, tomando en cuenta que el principal objetivo es equiparar el poder departamental y el municipal con base en sus capacidades de gestión pública para la construcción de una planificación.

Es así que Costa Rica considera la participación ciudadana de forma constante de la ciudadanía dentro de la formulación de los planes de ordenamiento territorial y otros planes, basados en la Ley Orgánica del Ambiente (2010).

**Tabla 15:** *Participación ciudadana en las etapas de planificación*

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
- Guía para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT, procesos 2023-2027, junio 2023, incorpora la participación para una correcta validación.	- Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay 2010, logrando la incorporación de otro nivel de gobierno que permita llegar a una perspectiva más cercana del territorio.	- Ley Orgánica del Ambiente (2010), considera a la participación ciudadana en una organización constante de la ciudadanía.

**Nota:** la tabla muestra las normas de participación ciudadana de acuerdo a cada país analizado.  
Fuente: Elaboración propia.

#### **4.8. Mecanismos de participación en la planificación.**

Con la formulación de políticas, se establece una relación Sociedad-Estado, con una perspectiva de democratización y una ciudadanía como ente de fiscalización. Por lo tanto,

siempre será necesario capacitar en procesos de participación ciudadana, de manera que la sociedad civil, desempeñe una correcta intervención en la tarea de vigilar los recursos del estado y disminución de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Es deber de los Estados propiciar, promover, definir condiciones óptimas para el desarrollo de una correcta participación ciudadana.

**Tabla 16:** *Mecanismos*

ECUADOR	URUGUAY	COSTA RICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejos nacionales para la Igualdad</li> <li>- Consejo Consultivo Sectorial</li> <li>- Diversos Espacios de consulta para el diseño/ actualización del Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>- Consejo Regionales de Planificación con participación Ciudadana</li> <li>- Asambleas Regionales e instancias de sociedad civil.</li> <li>- Asambleas Provinciales</li> <li>- Consejos Seccionales de Planificación.</li> <li>- Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>- Asambleas Ciudadanas Territoriales e Instancias de la sociedad Civil. Consejo Seccional de Planificación</li> <li>- Asambleas Cantonales e instancias de la sociedad civil.</li> <li>- Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>- Asamblea Ciudadanas Parroquiales e instancias de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno abierto.</li> <li>- Presupuesto participativo</li> <li>- Consejo vecinales</li> <li>- Comité cívico intergremial</li> <li>- Consejo territoriales</li> <li>- Mesas técnicas</li> <li>- Redes de emprendimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño participativo</li> <li>- Comités cantonales</li> <li>- Iniciativa popular</li> <li>- Referéndum</li> <li>- Audiencias públicas.</li> </ul>

**Nota:** la tabla detalla las instancias de participación ciudadana de acuerdo a cada país en análisis. Fuente: Elaboración propia.

#### **4.9. Análisis síntesis interpretativo de cada uno de los criterios, según las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.**

Ante lo arriba descrito y según los criterios de planificación, pero sobre todos los de la participación ciudadana en el Ecuador, Uruguay y Costa Rica, se define una síntesis con la metodología de un FODA, es decir, Fortalezas, oportunidades, Debilidades y Amenazas, que tiene la participación ciudadana, con lo relacionado a la norma legal, así como, planes de desarrollo e institucionalidad.

#### **4.10. Aproximación a expertos:**

Información General: Nombre, Cargo, Nivel de Gobierno en él que trabaja.

**Tabla 17:** *Información expertos*

<b>Nro.</b>	<b>Nombre</b>	<b>Nivel de Gobierno</b>
1	Gabriel Santiago Valencia Medina:	Vicepresidente del Consejo Consultivo del Cantón Ambato del CCPDA: Municipal
2	Fabián Vega Cobo	AME
3	Israel J. Guerrero C	Director de Planificación, GADM Santiago de Píllaro.

Detalle de consultas realizadas

¿Considera eficiente la participación ciudadana dentro de la construcción de los planes de desarrollo?

El primer experto consultado explica el por qué no se considera eficiente la participación, indicando lo siguiente: *"La participación en la ciudad de Ambato es obsoleta e insta de ser excluyente, ya que no todos los sectores sociales son participes activos de la*

*construcción de los planes de desarrollo del cantón y peor aún de la participación del presupuesto neto, ya que es exclusivo del grupo social u político que se encuentre como autoridad en ese momento".*

El segundo experto explica el por qué no se considera eficiente la participación, indicando lo siguiente: *"No se discute la problemática intersectorial ni parroquial para plantear una propuesta acorde a la realidad territorial". Pues los presupuestos participativos, generalmente, lo hacen preguntando lo que necesitan cuando ello debería estar establecido en el PDOT y el "Plan de inversión multianual".*

¿Cuáles son las debilidades de los procesos de participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo en el Ecuador?

Podría decir que la debilidad más evidente al momento de construir los procesos participativos es la falta de sociabilización de los planes de desarrollo y la poca intervención de la ciudadanía, ya que estos se establecen desde los escritorios y no desde los pueblos.

- No se planifica con mesas de concertación por ejes temáticos de cada uno de los 5 componentes del PDOT y tampoco se establecen las estrategias parroquiales.
- No se cuenta con una metodología que permita recopilar las necesidades de la ciudadanía, más directamente en territorio, es decir, un nivel más cercano que el parroquial. Conocimiento de la ciudad; rendición de cuentas; difusión.



¿De todos los sistemas o mecanismos de participación ciudadana, cuál considera que es el que se aplica con mayor efectividad?

Los expertos consultados indican que de todos los mecanismos de participación existentes, los que aparentemente se aplican con mayor efectividad son:

- *Los Consejos nacionales para la igualdad y*
- *Las asambleas regionales, provinciales, cantonales, parroquiales y la sociedad civil.*

Lo que nos muestra realmente una debilidad preocupante, ya que "*la construcción de presupuesto participativo*" es una acción fundamental dentro de la planificación del país y este mecanismo no se considera como uno de los más efectivos

¿Qué sistema, mecanismo o lineamiento podría ser implementado para tener una verdadera participación ciudadana?

- Buscaría un sistema de representación directa en donde los representantes de cada sector, grupo étnico y social puedan tener voz y voto en la toma de decisiones, es decir, democracia pura y directa y no a través de representantes a los que en la actualidad se les llama concejales.
- Los espacios para planificar el PDOT y las veedurías ciudadanas.
- Talleres de liderazgo territorial donde se pueda tener un conocimiento más amplio sobre la vinculación de la participación ciudadana con relación a la planificación territorial.

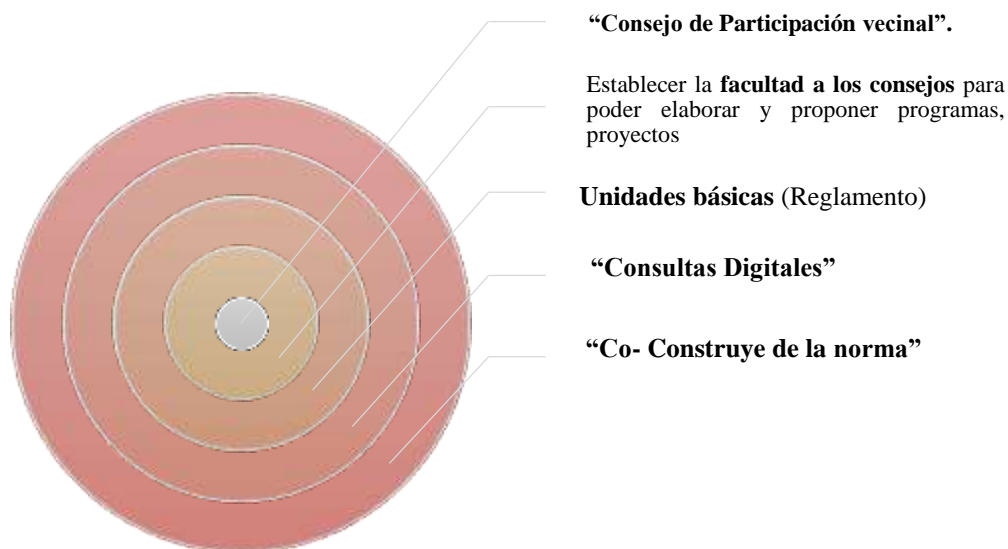
#### 4.11. Análisis síntesis.

**Tabla 18:** Análisis Síntesis

F	O	D	A
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa con relación a la Participación ciudadana.</li> <li>- Normativa relacionada al ordenamiento territorial</li> <li>- Gestión territorial institucionalizada a través de planes</li> <li>- La inserción de la participación ciudadana en los planes se establece a través de la integración de la sociedad civil.</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La norma suprema determina la planificación territorial.</li> <li>- Procesos participativos</li> <li>- Descentralización</li> <li>- Actores sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débiles procesos de participación ciudadana</li> <li>- Falta de convocatoria dentro de los procesos de participación</li> <li>- Falta de innovación en los mecanismos de participación</li> <li>- Vinculación de la ciudadanía solo en la fase final de los planes de ordenamiento territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja asistencia en procesos de participación.</li> <li>- Convocatorios únicamente a procesos vinculados a política o asambleas obligatorias.</li> <li>- Falta de espacios apropiados para la participación ciudadana.</li> <li>- Inexistencia de participación ciudadana en relación a procesos culturales, sociales, ambientales</li> </ul>

**Nota:** la tabla muestra a través de un FODA el análisis síntesis del estudio. Fuente: Elaboración propia.

## 5. Propuesta de estrategias o lineamientos generales para fortalecer la participación ciudadana dentro de la planificación territorial del Ecuador.



- La creación del "**Consejo de Participación Vecinal**".
- Establecer la **facultad a los consejos** para poder elaborar y proponer programas o proyectos.
- Tener un reconocimiento como **unidades básicas** dentro de los gobiernos autónomos a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas y rurales.
- Establecer una metodología que permita la implementación de "**Consultas Digitales**", fortaleciendo la participación, el debate y la interacción entre entidades y la ciudadanía.
- Definir un proceso "**Co- Construye de la norma**", un espacio donde exista una elaboración colaborativa de normas entre entidad y ciudadanía.
- La implementación del "**Taller de formación en participación ciudadana**"; imaginario de la participación, plenaria inicial, el camino del poder, derechos humanos, sueño mi ciudad, necesidades de territorio, escalera de la participación, responsabilidad ciudadana y finalmente cabeza, corazón y manos, es decir, evaluar los conocimientos adquiridos en los talleres.

## **Conclusiones.**

Después de haber realizado un análisis comparativo de los criterios de planificación territorial y la incorporación de la participación ciudadana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en países latinoamericanos como Ecuador, Uruguay y Costa Rica, se concluye:

Se puede afirmar que, con la identificación y análisis de experiencias participativas en la elaboración de los planes territoriales en Latinoamérica, sí es posible distinguir y comparar los cambios y tendencias, así como el nivel de consolidación de la participación ciudadana en Ecuador, Uruguay y Costa Rica.

Los objetivos planteados fueron alcanzados mediante la metodología, la cual permitió el análisis comparativo de los procesos de participación ciudadana en la elaboración de planes territoriales en países Latinoamericanos. El estudio de experiencias participativas en la elaboración de planes territoriales permitió identificar las características relevantes referentes, puntos fuertes y débiles, que tiene la participación ciudadana concerniente a la normativa legal, planes de ordenamiento territorial y organización institucional.

En la actualidad, es indiscutible la labor de producción normativa que ha ejecutado Latinoamérica sobre la participación ciudadana. Desde las Constituciones hasta leyes especiales, y diferentes mecanismos de participación tales como presupuesto participativo, silla vacía, veeduría, libre acceso a información pública gubernamental, entre otros.

Hasta el momento, la base normativa que se ha ejecutado en relación a la participación ciudadana, teniendo como marco general a las constituciones de los países analizados, y leyes como en el caso de Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y

Descentralización (COOTAD) según su Art. 300.- *“Regulación de los consejos de planificación.- Los consejos de planificación Participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su Aprobación ante el órgano legislativo correspondiente. Los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes. Su conformación y atribuciones serán definidas por la ley”*. (Ecuador A. N., 2010). En el caso de Uruguay, con la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay 2010, establece una actualización y consolidación el nivel municipal, así como el fortalecimiento del desarrollo local desde el territorio, tomando en cuenta que el principal objetivo es equiparar el poder departamental y el municipal con base en sus capacidades de gestión pública. Mientras que en el caso de Costa Rica, su Constitución no menciona la participación ciudadana.

Los tres países poseen normas de planificación que contempla la inclusión de la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación territorial, bajo el enfoque estratégico y Costa Rica, una ley orientada específicamente en la participación de los jóvenes.

Ecuador contempla el derecho de la ciudadanía a retroalimentar y validar las diferentes fases de la planificación territorial, desde el diagnóstico hasta el modelo de gestión; en Uruguay, la aplicación de un gobierno abierto que facilite la creación de política pública y una mayor participación en la construcción de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, poniendo mayor énfasis en el diagnóstico, el cual se realiza de manera comunitaria y en el momento de la formulación de propuestas, las cuales son validadas en actos públicos; en Costa Rica, se considera la promoción de la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y/o aplicación de los planes de ordenamiento territorial, y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales.

En los tres países estudiados, se promueve e incentiva el ejercicio de los derechos que tienen los ciudadanos en participar, de forma activa, en decisiones públicas. Desde la normativa de los tres países se inculca a trabajar de abajo hacia arriba, en conjunto con la ciudadanía; entendiendo al territorio de manera integral, identificando problemas y potencialidades para la construcción de modelos territoriales actuales y deseados, con la finalidad de proponer proyectos con visión a corto, mediano y largo plazo, es decir se infunde trabajar con un enfoque estratégico

Existen limitantes para la participación en la planificación territorial en las que se debe trabajar para erradicarlas. En Ecuador, aunque existen leyes que respalden la participación ciudadana en los procesos territoriales, la participación es baja mientras que, en Uruguay, se plantean metodologías para marcar el camino de planificación a través de un gobierno abierto.

Finalmente también se debe considerar que los ciudadanos puedan tener la capacidad de promover discusiones constructivas enfocadas en superar el bien particular por el bien común con la práctica del principio de respeto y resiliencia ante diferencias no solo territorial sino de construcción social que existen en cada espacio. En tal virtud, se proponen lineamientos y estrategias que promuevan el imaginario de la participación, plenaria inicial, el camino del poder, derechos humanos, sueño mi ciudad, necesidades de territorio, escalera de la participación, es decir, generar una participación ciudadana más efectiva.

## **Recomendaciones.**

Considerar la planificación territorial como la forma eficiente de diseñar políticas a través de mecanismos de participación ciudadana dentro de los procesos. Orientando esfuerzos que permitan minimizar las distintas limitantes, relacionadas a un marco normativo menos ambiguo, otros con relación a la gestión de políticas y otros más arraigados a la construcción social de un territorio, que le permita tener la conciencia suficiente para reconocer y aprovechar espacios de participación que le permitan a la ciudadanía tener mayor poder de decisión. Por lo que se sugiere la creación del "Consejo de Participación Vecinal". Donde se establezcan las facultades a los consejos para poder elaborar y proponer programas o proyectos. Así también la implementación de "Consultas Digitales", fortaleciendo la participación, el debate y la interacción entre entidades y la ciudadanía, que permita definir un proceso "Co- Construye de la norma", un espacio donde exista una elaboración colaborativa de normas entre entidad y ciudadanía, siendo esto complementado a través de Taller de formación en participación ciudadana.

## Referencias.

- Fernández-García, F., & Olay-Varillas, D. (2021). La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 285–310. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.01>
- 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>
- Lobato-Becerra, J. A. (2020). Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: Planificación estratégica y modelo urbano *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(204), 197-210. <https://doi:10.37230/CyTET.2020.204.01>
- Balbontin-Gallo, C. (2019). Los instrumentos de planificación territorial como mecanismo adecuado para proteger el derecho humano de los indígenas al territorio *Ius Et Praxis*, 25(3), 409-424. <https://doi:10.4067/S0718-00122019000300409>
- Bustos-Peñañiel, M. A. (2022). La integralidad como nuevo desafío para la planificación y la gestión urbana: Revisión de enfoques, aproximaciones y herramientas de intervención territorial *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(211), 161-180. <https://doi:10.37230/CyTET.2022.211.9>
- 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:10.4067/S0718-34022020000300071>
- Ecuador, A. N. (2008, 20 de octubre). Constitución Política de Ecuador. Montecristi, Ecuador. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Ecuador, A. N. (30 de junio de 2016). Ley Organica de Ordenamiento Territorial, Uos y Gestion del Suelo, dE Registro Oficial N° 790 . Quito. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Registro-Oficial.pdf>



- Ecuador., A. N. (19 de Octubre 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, Suplemento del Registro Oficial No. 303. Quito. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Ecuador, A. N. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 306 de 22-oct. Quito. [https://www.espol.edu.ec/sites/default/files/archivos\\_transparencia/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20PLANIFICACION%20Y%20FINANZAS%20PUBLICAS.pdf](https://www.espol.edu.ec/sites/default/files/archivos_transparencia/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20PLANIFICACION%20Y%20FINANZAS%20PUBLICAS.pdf)
- Ecuador, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo: Conceptos básicos, (2018), Quito, Ecuador. [https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Conceptos-Basicos\\_oficial\\_8M.pdf](https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Conceptos-Basicos_oficial_8M.pdf)
- Ecuador, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo: Correspondencias Jurídicas, primera edición (2018), Quito, Ecuador. [https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Correspondencias-Juridicas\\_oficial\\_8M.pdf](https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Correspondencias-Juridicas_oficial_8M.pdf)
- Lefebvre, H. (1972). El Derecho a la Ciudad. Paris. <https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>
- Mejía, A. (2017). Aportes del Derecho a la Ciudad de Ecuador, Revista Institucional de la Defensa Pública 2017. Buenos Aires. <http://www.defensayjusticia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/Revista-DyJ-43.1x1.pdf>
- Eneriz, F. (2005). Los Principios Informadores Del Derecho Urbanístico y su reflejo en la Legislación de Navarra Pamplona. [https://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/27329/RJDN\\_2005\\_40\\_En%C3%A9rizPrincipios.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/27329/RJDN_2005_40_En%C3%A9rizPrincipios.pdf?sequence=1&isAllowed=y)