

UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE



**FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS
CARRERA DE ECONOMÍA MENCIÓN FINANZAS**

TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA:

**DISEÑO DE UN MODELO DE GESTIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL
PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN SAN MIGUEL DE IBARRA**

**PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE INGENIERIA EN ECONOMÍA
MENCIÓN FINANZAS**

AUTOR

Danilo Xavier Andrango Pastillo

DIRECTORA:

Eco. Zulma Jeanneth Albuja Echeverría

Ibarra, 2022

DEDICATORIA

*A mi Madre Elizabeth,
que Dios te de vida para que llenes
mis días de felicidad, seas mi fortaleza,
mi ejemplo e inspiración para seguir adelante,
gracias por todo tu esfuerzo y valentía,
este triunfo también es tuyo. **Te Amo***

AGRADECIMIENTO

*Con inmenso cariño a mi familia
y a mis mejores amigos,
gracias a todos por su apoyo
y por creer en mí.*



UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

AUTORIZACIÓN DE USO Y PUBLICACIÓN A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

1. IDENTIFICACIÓN DE LA OBRA

En cumplimiento del Art. 144 de la Ley de Educación Superior, hago la entrega del presente trabajo a la Universidad Técnica del Norte para que sea publicado en el Repositorio Digital Institucional, para lo cual pongo a disposición la siguiente información:

DATOS DE CONTACTO			
CÉDULA DE IDENTIDAD:	1003974381		
APELLIDOS Y NOMBRES:	Andrango Pastillo Danilo Xavier		
DIRECCIÓN:	Machala 9-17 y Portoviejo		
EMAIL:	dxandrangop@utn.edu.ec		
TELÉFONO FIJO:	062612112	TELÉFONO MÓVIL:	0981283355

DATOS DE LA OBRA	
TÍTULO:	Diseño de un Modelo de Gestión para la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón San Miguel de Ibarra
AUTOR (ES):	Danilo Xavier Andrango Pastillo
FECHA: DD/MM/AAAA	12 de octubre de 2022
SOLO PARA TRABAJOS DE GRADO	
PROGRAMA:	<input checked="" type="checkbox"/> PREGRADO <input type="checkbox"/> POSGRADO
TÍTULO POR EL QUE OPTA:	Ingeniería en Economía Mención Finanzas
ASESOR /DIRECTOR:	Mg. Jeanneth Albuja Echeverría

2. CONSTANCIAS

El autor (es) manifiesta (n) que la obra objeto de la presente autorización es original y se la desarrolló, sin violar derechos de autor de terceros, por lo tanto, la obra es original y que es (son) el (los) titular (es) de los derechos patrimoniales, por lo que asume (n) la responsabilidad sobre el contenido de la misma y saldrá (n) en defensa de la Universidad en caso de reclamación por parte de terceros.

Ibarra, a los 4 días del mes de enero de 2023

EL AUTOR:

(Firma) 
Nombre: Danilo Andrango

CERTIFICACIÓN DE LA ASESORA

En calidad de Directora del Trabajo de Grado presentado por el egresado Danilo Xavier Andrango Pastillo, para optar por el título de INGENIERO EN ECONOMÍA MENCIÓN FINANZAS, cuyo tema es “Diseño de un Modelo de Gestión para la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Miguel de Ibarra”, considero que el presente trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del tribunal examinador que designe.

En la ciudad de Ibarra, 03 de enero de 2023



.....
Mg. Jeanneth Albuja Echeverría
Directora de Tesis

ÍNDICE

Resumen	17
Abstract	18
Introducción	19
Objetivos	24
General	24
Específicos	24
CAPÍTULO I: Marco teórico.....	25
1. El Estado como Entidad Territorial	25
2. Marco Empírico.....	28
2.1 Los Planes de Ordenación Territorial	28
2.2 La Planificación y su Incidencia en el Ordenamiento Territorial.....	30
2.3 La Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Ecuador.....	31
2.4 La planificación implicada en la gestión pública del Ecuador	32
2.5 Consideración de los modelos de Gestión para la planificación y gestión del Estado	34
2.6 Modelos de gestión anatómicos a la gestión pública.....	35
3. Marco Normativo	41
3.1 Marco Legal de la planificación	41
3.2 Leyes de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en Ecuador	43
3.3 La competencia de ordenamiento territorial en Ecuador.....	46
CAPÍTULO II: Metodología de la Investigación	49
1. Tipo de Investigación.....	49
2. Técnicas de procesamiento y valoración de datos	49
2.1 Variables	50

2.2 Objetivos.....	51
2.3 Indicadores.....	51
2.4 Fuente de Datos	51
3. Diagnóstico situacional de uso y ocupación del suelo del Cantón Ibarra.....	51
4. Articulación PDOT y PUGS.....	54
5. Fórmulas para el cálculo de Indicadores.....	54
CAPÍTULO III: Análisis y Discusión de Resultados	55
Diagnóstico de la gestión pública del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón San Miguel de Ibarra.....	55
Articulación de Planes Parciales con el PDOT Municipal.....	62
Modelo de Gestión	69
Propuesta	70
Estrategias para la implementación del PUGS.....	73
Balance ScoreCard	74
CAPÍTULO VI: Conclusiones y Recomendaciones.....	75
Conclusiones	75
Recomendaciones.....	76
Bibliografía	78
ANEXOS.....	81

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Análisis correlacional de los modelos de gestión.....	40
Tabla 2: Tendencias y visiones de planificación del estado ecuatoriano.....	41
Tabla 3 Leyes de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial	43
Tabla 4 Competencias de ordenamiento territorial.....	47

Tabla 5: Matriz de variables e Indicadores del PUGS	52
Tabla 6: Parámetros de evaluación del PUGS	52
Tabla 7: Resultados Variable Compacidad.....	55
Tabla 8 Norma INEC Densidad Poblacional	56
Tabla 9: Resultados Variable ocupación del suelo	57
Tabla 10: Resultados sistema verde urbano.....	58
Tabla 11: Resultados variable infraestructura pública.....	59
Tabla 12: Resultados Variable Equipamientos	60
Tabla 13: Resultados Variable Vinculación Urbano-Rural	61
Tabla 14: Contrastación de planes y objetivos para la Compacidad	64
Tabla 15: Contrastación de Planes y Objetivos para la ocupación del suelo.....	65
Tabla 16: Contrastación de Planes y Objetivos para el sistema verde urbano.....	66
Tabla 17: Contrastación de planes y objetivos para los equipamientos.....	67

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Secretarías vinculadas al plan de uso y gestión del suelo.....	72
Ilustración 2: Mapa estratégico PUGS Balance <i>ScoreCard</i>	74

Resumen

El objeto de la presente investigación fue diseñar el modelo de gestión requerido por el GAD Municipal del Cantón Ibarra en función de la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo, para la administración 2019-2023, considerando los procesos de reforma democrática intervenidos en el Estado Ecuatoriano y la Administración Pública para el uso y gestión del suelo. Como producto de la implementación de este instrumento de planificación, se entregó al GAD un modelo que permite efectivizar los planes y actividades que se ejecutarán posterior a su aprobación en beneficio de la ciudadanía, basado en las teorías del estado como entidad territorial y la concepción de un estado moderno como punto de partida para establecer mecanismos que permitan mejorar la gestión pública en el Ecuador a través de programas administrativos ordenados y correctamente ejecutados.

El aporte de esta investigación se elaboró bajo un estudio de tipo descriptivo que se sustentó en la revisión profunda de los procesos administrativos del GAD Municipal de Ibarra para la elaboración de modelos de gestión, complementariamente se ahondó en las buenas prácticas para la construcción de modelos de gestión con enfoques en procesos y mejora continua, que permitieron procesar la herramienta de recolección de información que fue el diagnóstico situacional del uso y gestión del suelo a través de indicadores evaluados por la semaforización, seguido de la contrastación de los planes parciales del Plan de Uso y gestión del Suelo con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuyo resultado de tipo cualitativo facilitó la estructuración del informe de actores externos e internos, programas y proyectos a considerar en el modelo de gestión.

Palabras claves: *Modelo de Gestión, Gestión Pública, Gestión del Suelo, Planificación Económica, Desarrollo Territorial.*

Abstract

The purpose of this research was to design the management model required by the Municipal GAD of the Cantón Ibarra based on the preparation of the Land Use and Management Plan, for the 2019-2023 administration, considering the democratic reform processes intervened in the Ecuadorian State and Public Administration for land use and management. As a product of the implementation of this planning instrument, a model was delivered to the GAD that allows the implementation of the plans and activities that will be executed after their approval for the benefit of the citizens, based on the theories of the state as a territorial entity and the conception of a modern state as a starting point to establish mechanisms to improve public management in Ecuador through orderly and correctly executed administrative programs.

The contribution of this research was developed under a descriptive study that was based on the in-depth review of the administrative processes of the Municipal GAD of Ibarra for the development of management models, in addition, good practices for the construction of management models were deepened. management with approaches in processes and continuous improvement, which allowed to process the information collection tool that was the situational diagnosis of the use and management of the land through indicators evaluated by the traffic lights, followed by the contrasting of the partial plans of the Use Plan and Land management with the strategic objectives of the Territorial Development and Planning Plan, whose qualitative result facilitated the structuring of the report of external and internal actors, programs and projects to be considered in the management model.

Keywords: *Management Model, Public Management, Land Management, Economic Planning, Territorial Development.*

Introducción

El concepto de territorio ha estado implícito a lo largo de la historia de la humanidad, pero como política de estado e instrumento de planificación toma relevancia en el siglo XX a través de diversos estudios como el de Amartya Sen (1999) vinculados a la consolidación del Estado de Bienestar, con ello el estudio y análisis de los territorios se extendió como una disciplina científica y política en todo el mundo, dándole una nueva visión que busca alcanzar un desarrollo con objetividad técnica, económica, social, ambiental y administrativa. De igual manera, la planificación y el ordenamiento territorial (OT) son históricamente parte esencial de la gestión y ordenamiento de los pueblos, desde el inicio de las sociedades humanas ha tomado parte en los modelos de gobierno de los reinos e imperios mundiales, pero su nacimiento como teoría socioeconómica se da a inicios del siglo XX, con los estudios realizados por Weber (1929), en donde establece la importancia de una correcta y adecuada planificación en la localización de las industrias como una herramienta de éxito productivo y también a nivel social (Chiarella & Yakabi, 2016).

Con respecto a Ecuador, para fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de Ordenamiento Territorial (OT), uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio para que se articulen eficazmente y promuevan su desarrollo equitativo y equilibrado, el 28 de junio de 2016 la Asamblea Nacional discutió y aprobó el proyecto de la ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Esta Ley tiene por objeto propiciar el derecho al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, la Ley promueve la utilización racional y sostenible

de los recursos del territorio, la protección del patrimonio natural y cultural y la regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas (MIDUVI, 2018). En la búsqueda de un nuevo rol Estatal se ha llevado a cabo varios procesos de reformas bajo las denominaciones de: reestructuras estatales, reformas democráticas, modernización, organización, reorganización entre otros, el objetivo final de estos procesos es que el Estado desarrolle la habilidad de diseñar y ejecutar eficazmente las políticas públicas adecuadas para su gestión.

En tal sentido, estos procesos se han basado en aportes desde los enfoques de algunas disciplinas como lo son las ciencias políticas, el derecho y la economía. Sin embargo, hoy en día, se ha priorizado las contribuciones que se puede obtener de las ciencias de gestión para la mejora de los procesos de reformas estatales. Bajo este contexto, los modelos de gestión son parte de la planificación y gestión pública, en donde se plantea un nuevo concepto de lo público que consiste en la reconfiguración de los valores que permiten la consecución de objetivos en las organizaciones públicas, proceso que impacta en el diseño organizacional.

Es así como el Ecuador se ha visto inmerso en múltiples reorganizaciones estatales en las que se ha creado, cambiado o eliminado instituciones, dando paso también a otra forma jurídica en la que se transfieren competencias de una institución pública a otra. En estos procesos de reforma estatal se transfirieron las competencias de elaboración y aprobación de matriz de competencias, el diseño y rediseño de los modelos de gestión para las instituciones públicas e implementación de estructuras organizacionales (Pozo, 2018).

A su vez, durante los últimos años, el Cantón Ibarra ha presentado un crecimiento urbano importante, expandiendo las zonas urbanas hacia las zonas rurales. El tráfico aumenta al igual que la contaminación visual, auditiva y ambiental. De igual modo, esta ciudad se ha enfrentado a

nuevos usos territoriales según las nuevas necesidades y lastimosamente la gestión para controlar estos inconvenientes muchas veces quedó en simples planteamientos, porque aún no se establecen normas y directrices que compitan directamente con las dificultades que atraviesa la ciudad tanto a nivel urbano como rural (GAD Ibarra, 2020). Por esta razón las autoridades han decidido planificar y crear el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), el cual, todavía no ha sido decretado a pesar de que fue aprobado y tuvo que ser establecido desde el año 2016, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, por decisiones administrativas de las autoridades de turno, hasta la actualidad no se lo ha implementado.

Este instrumento de planificación planteado por los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador permitirá a los diferentes Municipios regular, normar y gestionar el uso y ocupación del suelo, es decir, contribuirá al desarrollo territorial de las áreas urbanas y rurales de los cantones, a través de propuestas parciales basadas en el aprovechamiento urbanístico, reactivación económica local, preservación patrimonial y natural (GAD Ibarra, 2020).

Dicho de otra manera, los gobiernos locales se constituyen en el receptor directo de las demandas de un territorio, por lo cual es fundamental que estos organismos públicos cuenten con adecuados procesos de planificación y evaluación que les permitan elaborar políticas de sostenibilidad y desarrollo inclusivo, con programas y proyectos que involucren acciones destinadas a lograr un desarrollo equilibrado. Así mismo, es de suma importancia la evaluación de estos planes para determinar si hubo o no, una adecuada atención a las necesidades y problemas de las comunidades, y así fomentar la unión general de las actividades económico-productivas con la preservación ambiental, las diversidades culturales, y la proyección del desarrollo económico acorde con las distintas formas de ocupación territorial (Méndez & Pascale, 2016).

Es necesario aclarar que los modelos de gestión en el ámbito empresarial se desarrollaron con mayor auge a partir de 1980, la mayoría de ellos se soportaban en técnicas de gestión empresariales a fin de dar respuestas a los retos en los que se encontraban las organizaciones. Existe diversidad de modelos actuales que se han acoplado a nuevos escenarios caracterizados por mayor complejidad, incertidumbre y turbulencia que han cambiado las modalidades tradicionales de gestión, entre los cuales se abordarán los modelos de gestión con enfoques en procesos, negocios y calidad para este trabajo (Losada, 1999).

Se debe mencionar además, actualmente han surgido algunos modelos de gestión basados en los procesos como: el Mapa de procesos y el Cuadro de Mando integral o Balanced Scorecard, este último se ha prestado para el interés de directivos y empresarios al considerarlo como uno de los más importantes modelos de planificación y gestión de los últimos años, el cual se define como aquel que traduce la estrategia en objetivos relacionados, medidos a través de indicadores y ligados a unos planes de acción que permiten alinear el comportamiento de los miembros de la organización (Fernández, 2001).

Todo esto parece confirmar que los modelos de gestión forman parte de la administración pública, ligado al tema de planificación territorial, no obstante, conviene subrayar que esta investigación tiene justificación práctica, porque ayudará en la ejecución del PUGS en beneficio de la ciudadanía del cantón San Miguel de Ibarra, debido a que el modelo permitirá tomar decisiones para cumplir con los siguientes objetivos de desarrollo:

1. Los riesgos y la prevención de los desastres.
2. La conservación y protección de las áreas naturales.
3. La preservación del patrimonio arquitectónico, cultural y natural.
4. Uso equitativo del suelo a través de la densificación y edificabilidad.

5. La mezcla de usos del suelo.
6. Las condiciones socioeconómicas de la población.

A continuación de este apartado introductorio, se presenta la estructura del presente documento. El primer capítulo contiene una revisión literaria referente a la teoría del Estado como entidad Territorial, misma que es el punto de partida para hablar de Ordenamiento Territorial y Planificación Económica, por consiguiente, estos temas abarcan la fundamentación empírica y su relación es fundamental para trabajos de investigación sobre la gestión pública en un contexto moderno y menos burocrático en el Ecuador.

El segundo capítulo describe la metodología utilizada, donde a través de un enfoque cualitativo teórico, el Modelo de Gestión se realizará en paralelo al Plan de Uso y Gestión del Suelo, mediante el cual efectivice los planes y acciones plasmadas en el instrumento antes señalado. También se presenta un marco normativo de las principales leyes y artículos actuales que regulan los procesos de Ordenamiento Territorial y Planificación Económica en el país introducidos en el presente trabajo.

En el tercer capítulo se presentan los resultados y su discusión basados en un análisis actual situacional del Uso y gestión del Suelo del cantón Ibarra y una contrastación de objetivos entre el Plan de Desarrollo Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, lo cual nos permitirá conocer el marco de referencia que justifique la validación del modelo de gestión que mejor se adapte al PUGS. Finalmente, el cuarto capítulo abarca las principales conclusiones y recomendaciones del autor para esta investigación.

Objetivos

General

Diseñar el Modelo de Gestión del Plan de Uso y Gestión del Suelo que permita efectivizar las acciones y actividades de ejecución, con enfoque hacia el ordenamiento territorial del Cantón San Miguel de Ibarra.

Específicos

- Efectuar un diagnóstico situacional del componente estructurante del PUGS mediante la implementación de indicadores
- Contrastar la propuesta del plan territorial con los objetivos estratégicos que propone el modelo de gestión y definir la más adecuada.
- Construir un modelo en base a los procesos de mejora continua, aprovechando los insumos de técnicas y herramientas de gestión utilizadas en el GAD Municipal Ibarra.

CAPÍTULO I: Marco teórico

A partir de las últimas décadas del siglo XX, el Ordenamiento Territorial es objeto de una renovación conceptual y metodológica sin precedente. El cambio sustancial lo constituye la transición de un ordenamiento voluntarista, dirigido, centralizado en el Estado, hacia un ordenamiento coordinado y concertado entre distintos actores, aun cuando el que lidere el proceso sea el Estado por ser el ente encargado de velar por el bien común. Al respecto, la Carta Europea de Ordenación del Territorio define al Ordenamiento Territorial, como: expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad una política concebida con un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector, una nueva concepción de política, transversal a las políticas sectoriales, que permite concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados y velar por el bien común promoviendo un desarrollo más sustentable, sostenible y socialmente más equitativo (Consejo de Europa, 1983).

1. El Estado como Entidad Territorial

Para la fundamentación teórica de este estudio, como punto de partida se enfatizó en la teoría del estado como entidad territorial que surge del estudio de Max Weber (1929) acerca de la concepción de un estado moderno en la cual, se han empleado muchos conceptos centrales de las ciencias sociales, lo que significa que existe una verdadera polisemia referente al Estado, pero se ha podido encontrar tres nociones básicas en la literatura de la teoría política (Isuani, 1979), a saber:

Max Weber lo define como una asociación política o comunidad que incluye una institución de gobierno, por lo que Estado y gobierno no son idénticos. Weber, el representante más importante de esta teoría considera que la organización política gobernante se caracteriza por

la territorialidad y la existencia de un órgano administrativo. Georg Hegel lo analiza como una dimensión de la sociedad más abstracta, y al respecto, menciona que el Estado no es el gobierno de una sociedad, sino una dimensión altamente abstracta de la sociedad que tiene que ver con la ética, lo universal y particular, la solidaridad y la identidad. Por último, Karl Marx lo describe como un aparato para el gobierno y la administración, para quien el Estado es básicamente un órgano separado de la sociedad, no es una dimensión abstracta, sino una institución concreta en las que la autonomía y la intervención adquieren significado.

En conclusión, Max Weber asegura que el Estado necesita organización política y administrativa para que funcione como un ente territorial vinculado al bienestar de sus habitantes, a través de un gobierno que establezca políticas públicas en función a una doctrina política. Al contrario, Hegel y Marx aclaran que el estado es un ente separado de la sociedad y que no solo es importante ver al estado como dimensión o institución dedicada a la implantación de políticas públicas, sino también es fundamental tomar decisiones gubernamentales basadas en la ética y solidaridad que se centren en el desarrollo integral de la nación.

En relación con estos planteamientos, los autores antes mencionados llegan a la conclusión de que un estado o nación necesita entes reguladores o instituciones que decreten políticas de estado en beneficio de sus habitantes para definir el rumbo de su gestión administrativa, a la que definimos como una orientación fundamental que conserva una cierta direccionalidad en el tiempo, difícilmente modificada más allá de la ideología de quien esté en el ejercicio del poder. La continuidad de estos grandes lineamientos funciona como un marco de acción que proporciona una relativa estabilidad y coherencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas (Gudiño, 2015). En este caso, para la investigación, interesa el Estado como entidad político-

territorial; el cual podemos definir como una asociación política o comunidad asentada sobre un espacio determinado y organizada políticamente (Méndez & Molinero, 1986).

Los anteriores conceptos se esclarecerán en lo siguiente, Méndez y Molinero (1986) destacan el criterio de organización territorial de los Estados, los que pueden clasificarse según el grado de descentralización del poder central en:

Estado unitario o centralizado (en donde la soberanía no está dividida), tienen un único centro de poder, aunque es frecuente que haya cierta descentralización administrativa, por lo menos en el nivel municipal.

Estado regional o autonómico es también un modelo frecuente, especialmente, en países en los que, debido a razones administrativas, históricas y democráticas, se crea unidades subestatales de cierta entidad. Existe autonomía política, aunque se trata de una sola soberanía nacional.

Estado federal, modelo quizá más acorde con las necesidades descentralizadoras de algunos países para proteger la unidad nacional por encima de particularidades étnicas, lingüísticas e históricas. Este modelo, nacido de la Constitución norteamericana de 1787, plantea la superposición de dos estructuras: la Federación (sujeto soberano y garantía de unidad nacional) y los Estados miembros. Para Taylor (1994), el federalismo es quizá la forma más geográfica de Estado, ya que afronta más racionalmente las diferencias socioeconómicas en territorios muy extensos y los particularismos regionales.

La Confederación es el modelo estatal en el que las relaciones con el poder central son más débiles. Más bien, se trata de una unión de Estados soberanos con carácter más o menos permanente. La soberanía de cada Estado se mantiene, pero se renuncia a cierto poder en pro de una coordinación mayor entre varios para formar una entidad superior. Uno de los objetivos

básicos de una confederación puede ser la defensa común para garantizar la seguridad externa e interna de los Estados.

Así que, la continuidad de estos grandes lineamientos funciona como un marco de acción que proporciona una relativa estabilidad y coherencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Es por ello por lo que, incluso, muchas veces la política de Estado es plasmada en el propio texto de la Constitución e integra en forma permanente la agenda gubernamental. Pero no basta con enunciar una política de Estado, es necesario construirla entre todos y para poder hacerlo se necesita que exista respeto por las instituciones, lo que asegura una administración pública de calidad, una mayor participación ciudadana y avanzar hacia un mejor ordenamiento estatal. Así por ejemplo, el Ordenamiento Territorial debe ser una política de Estado, porque exige la combinación de fuerzas políticas y equilibrios sociales para la resolución de problemas estructurales e integrales del territorio por ser el espacio de convergencia de poderes y porque la gestión exige saberes técnicos específicos y holísticos, la coordinación de las políticas públicas y un soporte normativo que trascienda en el tiempo (Gudiño, 2015).

2. Marco Empírico

2.1 Los Planes de Ordenación Territorial

La ordenación del territorio se hace operativa a través de un conjunto de instrumentos o planes de ordenación territorial los cuales configuran un sistema coherente de planificación, es decir, de previsiones de futuro sobre el sistema territorial a diferentes niveles: estatal, departamental, microrregional, local/municipal y particular. Los planes se suelen desarrollar en cascada, según un proceso de arriba abajo, en el que los de nivel superior y ámbito más extenso, se adoptan como referencia para los de nivel inferior. Asimismo, es posible ascender según un proceso de integración de abajo a arriba, desde los niveles inferiores hacia los superiores; es el caso, por ejemplo, de la planificación del desarrollo local que se aplica a los niveles territoriales

más bajos: municipios y comarcas, integrándose en un proceso ascendente en los niveles superiores (Gómez Orea, 1994). Dicho de otra manera, un proceso de integración de abajo a arriba considera la interacción entre actores de la sociedad civil y el Estado, respondiendo a planes o directrices previas de orden nacional, regional o internacional a través de distintos organismos gubernamentales que promueven el desarrollo en la sociedad.

Algo similar ocurre en Ecuador, en donde los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que tienen por objeto, ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estrategias de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas y productivas y el buen manejo de los recursos naturales en función a las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial a largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo (Zamora & Carrión, 2013).

A su vez, la estrecha relación que existe entre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial lleva a la conclusión de que es un proceso integral y que debe avanzar hasta determinar criterios para la gestión administrativa y financiera coherente, que articule la planificación con la gestión. Habría que decir también, existe una rigurosa relación entre los procesos económicos y el orden territorial. Según Massiris (2008), el ordenamiento territorial debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial, lo debe hacer en una perspectiva de largo plazo, y considerando la concertación entre la acción pública y la privada. Para este autor, los efectos del ordenamiento territorial no se perciben en corto plazo, pues implica actuar sobre los procesos económicos y políticos que han condicionado, a través del tiempo, la actual organización espacial para lograr el reordenamiento esperado (Massiris, 2008).

2.2 La Planificación y su Incidencia en el Ordenamiento Territorial

Con todo lo expuesto hasta ahora, está claro la estrecha conexión entre el ordenamiento territorial y la planificación, pues se le considera al OT como un proceso e instrumento de planificación sujeto a los procedimientos de esta, por ello dentro de la gestión territorial siempre existirá la planificación económica, en donde, a través de una organización coherente entre sí, se busque un criterio de eficiencia para que el desarrollo socioeconómico sea equilibrado, tomando en cuenta la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. En el caso del sector público la planificación económica se refiere al diseño de un plan en el que se recogen las decisiones económicas tomadas por la autoridad en orden, para obtener y alcanzar determinados objetivos económicos o sociales para un período concreto, dicho de una manera generalizada, consiste en que llevar a cabo decisiones y acciones sociales conscientes por parte de las autoridades gubernamentales, permite un uso más efectivo de los recursos productivos de la sociedad (Bugallo, 2015).

Así mismo, los planes regionales de OT constituyen un marco de referencia para la planificación de los niveles inferiores y se concentra en objetivos muy similares a los de la planificación económica, los cuales en la actualidad privilegian aspectos como la competitividad regional en los mercados internacionales, el equilibrio en la distribución de las oportunidades y recursos necesarios para el desarrollo de las regiones. Incluyen también objetivos de planificación física y ambiental en términos de la protección o conservación de áreas con valor significativo de servicios ambientales, recuperación de áreas degradadas y localización adecuada de instalaciones e infraestructuras, así como objetivos de desarrollo socioeconómico regionales (Gómez Orea, 1994).

2.3 La Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Ecuador

Este tipo de planificación tiene sus primeras expresiones en el ámbito urbano a partir de la década de los cuarenta del pasado siglo, época en la que hubo una fuerte influencia del urbanismo moderno y del funcionalismo en el Ecuador. En el ámbito de la planificación urbana se formularon los denominados planes reguladores en algunas ciudades ecuatorianas como Quito, Cuenca, Loja, Latacunga e Ibarra, entre otras, pero esta experiencia no fue generalizada y muchos cantones (municipios) no han tenido nunca planificación urbanística. No ha sido hasta 2008, con la nueva Constitución, que configura el Ordenamiento del Territorio como una nueva competencia cuando la planificación es una base obligatoria para los GADS Cantonales.

El ordenamiento jurídico instituido a partir de la Constitución define nuevos instrumentos de planificación; así, en lugar de los Planes de Desarrollo Físico Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Urbano establecidos en la antigua Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente hasta octubre de 2010, se establecen los Planes de Ordenamiento Territorial en Ecuador (Fernández & Vivanco, 2017).

La planificación territorial es la última etapa del proceso para elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial. Este modelo sería la imagen objetivo a alcanzar de todas las instituciones públicas del Estado, como un instrumento fundamental para racionalizar los usos del suelo, es decir, un modelo territorial es el punto de partida y de llegada de los procesos de administración pública (Chiarella & Yakabi, 2016).

Desde el año 2016 con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se han implementado algunas acciones enfocadas al desarrollo de las capacidades de los funcionarios de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), como entidad que presta asistencia técnica a los gobiernos locales, así como en algunos municipios en el desarrollo de instrumentos de planificación; en coordinación interinstitucional con los distintos niveles de

gobierno y la academia para consolidar una visión de país sobre la planificación y la gestión urbana.

Por otro lado, los recursos con los que cuentan las municipalidades son mínimos, en relación a las acuciosas necesidades de los asentamientos humanos, su área rural y el conglomerado humano que los habita, esto ha obligado a que los organismos rectores de la planificación como la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Desarrollo Urbano y vivienda, en coordinación con la AME, trabajen en el desarrollo de directrices, instrumentos y normas en función de las disposiciones de las leyes vigentes para la actualización de los Planes de Desarrollo y la elaboración de los Planes de Uso del Suelo (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2019).

2.4 La planificación implicada en la gestión pública del Ecuador

Actualmente en América Latina el debate académico y las experiencias prácticas sobre planificación y gestión pública se centran en las modalidades: normativa, estratégica corporativa, estratégica situacional, prospectiva, comunicacional, gestión de la calidad, Balanced Scorecard y los métodos del análisis racional para un mundo problemático. La normativa, inicialmente calificada de planificación del desarrollo, se utiliza desde los comienzos de los sistemas nacionales de planificación y fue impulsada en la región de manera decisiva por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), ambos organismos internacionales de las Naciones Unidas. Mientras que los avances de la planificación corporativa han sido incorporados en las instituciones y empresas del Estado, en especial, por las organizaciones que pertenecen al sector productivo y cuyo comportamiento organizacional es similar al de una empresa privada. En el Ecuador la planificación del desarrollo es fundamental para el cambio, para organizar la función pública,

rescatar su eficiencia y legitimidad, y orientar a la actividad privada hacia objetivos nacionales (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013).

En lo que respecta a la concepción de la planificación en la gestión pública, esta surge de la crítica a las rutinas de la planificación normativa y su introducción dentro de las prácticas de la administración pública y se da en Ecuador a partir de 2008, como parte del proceso de reforma del sistema nacional de planificación y del Estado tras la aprobación de la nueva constitución. En correspondencia con los aportes teórico-metodológicos de esta concepción se elaboraron los lineamientos generales de planificación gubernamental como parte de la gestión pública y se aprobaron leyes importantes que abarcan estos términos, como la ley de uso y gestión del suelo (LOOTUS), implicada en este estudio.

En relación con planificación económica, una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del nivel cantonal en Ecuador, incorporadas a la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, es la regulación del uso y ocupación del suelo, en la medida que posibilita la localización de empresas industriales, que reduzcan los impactos ambientales. Pero casi siempre, el interés de los agentes económicos no coincide con el interés colectivo, por lo que el ordenamiento territorial debe enfrentar fuerzas económicas y políticas poderosas que intentarán hacer valer el interés económico y político de unos pocos grupos sociales sobre el interés de las mayorías (Hildenbrand, 1997). Más aún cuando, las decisiones de localización de las actividades económicas que toman los agentes económicos privados en función de sus intereses no conducen a una ocupación del espacio y a unos usos del suelo que corresponden con el interés colectivo. Al contrario de lo que afirma Hildenbrand (1997), numerosos ejemplos corroboran que la lógica de mercado no sólo origina fuertes desequilibrios intra o interregionales de desarrollo socioeconómico, sino también los perpetúa y profundiza. Se entiende entonces que

una hipótesis para entender la adopción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) que son instrumentos que orientan las intervenciones de las instituciones públicas y privadas para generar el desarrollo local, es que los Gobiernos Autónomos Descentralizados querían controlar los desequilibrios que puede originar el mercado cuando se utiliza el suelo sin ningún tipo de restricción (González & Chuquiguanga, 2018).

Simultáneamente, considerando que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial, pues son los agentes económicos privados quienes demandan cada vez más regulaciones elaboradas por el ordenamiento territorial para sus decisiones de localización de sus inversiones. Dichas regulaciones se complementan con los intereses del inversionista en la medida en que se contribuyan a mantener los factores de localización: eficiencia de las infraestructuras de transportes, oferta de suelos equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas, atractivos culturales y de residencia de las ciudades, y calidad ambiental. A lo mejor, también los principales sectores económicos van a sentirse más seguros si existe un plan de ordenación de los usos del suelo, que les ofrezca estabilidad jurídica a la hora de realizar sus inversiones en vivienda, agricultura, industria, etc. Se entiende, por lo tanto, que una de las hipótesis es que los cantones con características más urbanas y que tienen un sector empresarial mayor van a ser más propensos a aprobar un PDOT con la intención de aportar una mayor seguridad jurídica a las inversiones de las propias empresas (Hildenbrand, 1997).

2.5 Consideración de los modelos de Gestión para la planificación y gestión del Estado

En el contexto público, el primer fundamento a considerar es la creación de Valor Público el cual se convierte en el paradigma de gestión, al vincular los criterios de servicio, resultados y confianza que el ciudadano busca obtener de la institución, sus canales y ejecutores. Por Valor Público se entiende a la generación de beneficios, cumplimiento de derechos y satisfacción de

demandas por parte del Estado hacia los ciudadanos, principio, en el que se basan las premisas gubernamentales. Entre los factores relacionados a la generación del valor público: el entorno social, económico, político e institucional de un Estado, comprenden entornos en los cuales se implementa la gestión política, de planificación y operativa de las instituciones del Estado. El concepto de Valor Público contribuye a la generación de competencias transversales en los servidores públicos, como gestores de los servicios en las diferentes entidades y niveles. Un servidor público es generador de valor público, independientemente de la entidad en la cual se desempeñe. Las unidades responsables de la gestión de personas son las llamadas a fortalecer las competencias por medio de la aplicación de un modelo de gestión integrado. Las directrices vinculadas a la generación de Valor Público deben ser emitidas por organismos rectores competentes, que verifiquen y realicen su control y seguimiento; complementariamente, las autoridades de cada institución deben establecer las orientaciones particulares de valor público vinculadas al cumplimiento de los objetivos institucionales (Pozo, 2018).

2.6 Modelos de gestión anatómicos a la gestión pública

Sujeto a diversas reformas estatales, el Ecuador ha creado, cambiado o eliminado instituciones, dando paso también a otra forma jurídica en la que se transfieren competencias de una institución pública a otra. En estos procesos de reforma estatal se transfirieron las competencias de elaboración y aprobación de los modelos de gestión, como un instrumento obligatorio de planificación económica inmerso en los planes de desarrollo territorial.

El modelo de gestión pública se define como la herramienta técnica que desarrolla los mecanismos mediante los cuales las entidades públicas ejercerán las competencias establecidas en su matriz de competencias, la misma que deberá detallar el rol de la institución, la estructura orgánica central y desconcentrada propuesta y el relacionamiento interno e interinstitucional requerido para cumplir las atribuciones que le corresponden (Secretaría Nacional de Planificación

y Desarrollo, 2013). Hoy en día la ciudadanía exige al sector público ajustes en sus gestiones en componentes como: transparencia, excelencia, modernización, mejora continua, calidad de productos y servicios, planes estratégicos, procesos entre otros.

Definitivamente, es importante aprovechar los insumos de técnicas y herramientas de gestión utilizadas en distintos ámbitos, tanto administrativos como económicos, sin descartar la finalidad del instrumento analizado. Es así, que en este estudio se debe desarrollar un diagnóstico de ciertas metodologías para la elaboración de modelos de gestión, que permitan delimitar los escenarios para el manejo de un modelo a complementarse con la contrastación de los objetivos del Plan de Uso y Gestión de suelo. A continuación, se describen ciertos modelos que se han considerado aprovechables para la efectivización de este instrumento.

El Modelo de gestión con enfoque en los procesos es uno de los elementos más importante en la gestión de las instituciones públicas innovadoras, especialmente de las que basan su sistema de gestión en la Calidad Total, la misma que consiste en la incorporación directa del ciudadano al proceso de prestación de servicios en el cual se consideran las expectativas o necesidades, el producto o servicio a brindar; así como, la evaluación de su satisfacción. Entre los modelos que se han considerado pertinentes analizar para objeto de este estudio se encuentra el Balance Score o Cuadro de Mando Integral y la norma actual de gestión por procesos ISO 9001: 2015 (Rodríguez, 2016).

El Modelo de gestión con enfoque en la calidad hace referencia a la calidad como una percepción que cambia significativamente con el tiempo, especialmente en el pensamiento organizacional, y muchos la consideran más alta de lo normal. La calidad incluye no solo productos y servicios, sino también recursos humanos, métodos, liderazgo, entre otros, así como al enfoque

de procesos mencionado con anterioridad (Rodríguez, 2016). A continuación, se hace referencia a la calidad y su gestión desde la óptica del ámbito público.

A partir de la década de los noventa, se apreció en las sociedades occidentales cierto interés por la calidad y la mejora de los servicios públicos, el cual respondía al beneficio que se encontraba en trasladar las experiencias de las empresas del sector privado en su servicio al cliente al ámbito de la gestión Pública, dando paso a la Nueva Gestión Pública. Desde entonces se considera importante ver la calidad como un proceso de gestión, planificación y prospectiva que permite a la Administración Pública avanzar en materia de: innovación, conocimiento, organización y recursos humanos, que evalúa las políticas y estrategias públicas, y que busca la excelencia en la gestión (Rodríguez, 2016).

El modelo de la EFQM se basa en las siguientes premisas: la satisfacción del cliente, de los empleados que buscan generar un impacto positivo en la sociedad, esto se consiguen mediante el adecuado liderazgo en política y la definición de la estrategia, una acertada gestión del personal, el uso eficiente de los recursos y la definición de los procesos, lo que conduce finalmente a la excelencia de los resultados (Rodríguez, 2016).

El modelo CAF es una adaptación del modelo EFQM y del modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas Speyer. El CAF es una herramienta de gestión de la calidad específicamente diseñada para introducir la evaluación y la gestión de la calidad en el sector público. El modelo CAF persigue tres propósitos principales: servir como herramienta introductoria para los administradores públicos que deseen mejorar sus técnicas de gestión y que podrían estar interesados en la aplicación de la gestión de la calidad en sus organizaciones, servir de puente entre los diferentes modelos y metodologías que se usan en la gestión de la calidad del

sector público y permitir la introducción de estudios de aprendizaje a través del conocimiento y la información compartidos entre las organizaciones del sector público (Pozo, 2018).

Existe también el modelo de gestión con enfoque en los negocios tomando en cuenta que cualquier institución pública o privada puede ser empresarial, del mismo modo que como cualquier institución puede ser burocrática. Sin embargo, muy pocos ciudadanos desearían que las instituciones públicas ejerciesen puramente como una empresa con el enfoque de negocios es decir tomando decisiones rápidas a fin de obtener ganancias, lo que si se pretende es buscar un gobierno menos burocrático. En la Administración Pública se ha considerado pertinente adaptar el modelo de negocios CANVAS, para la aplicación de las instituciones que pertenecen a la Administración Pública, Central y que Depende de la Función Ejecutiva (Pozo, 2018).

En definitiva, las actividades administrativas se ven envueltas en la construcción de una nueva gestión pública, en función de calidad y eficiencia, pero por más que parezca que se tiene la clave para lograr la anhelada eficiencia y calidad del sector público, la experiencia muestra que no son muchos los casos exitosos de países que han aplicado estos enfoques. Hay variados problemas asociados con la implementación de la nueva gerencia pública (Waissbluth, 2018). Solo por mencionar algunos en un contexto económico:

- Generalmente no existe una adecuada planificación de largo plazo, o de plano no se realiza.
- La planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no se encuentran correctamente alineados, existiendo un quiebre en la relación plan-presupuesto.
- Dificultad para medir resultados, dadas las características propias de los bienes y servicios que provee el sector público.

- Excesiva proliferación de indicadores de desempeño, que complican la discriminación de lo relevante y urgente.

La inconsistencia entre plan y presupuesto constituye uno de los principales problemas y riesgos en la ejecución de una correcta gestión pública. Esta disociación genera que la planificación se torne estéril y pierda su funcionalidad, a la vez que el proceso presupuestario, al encontrarse separado de la planificación, genere pérdida o desfocalización de recursos. Es importante poner énfasis en la elaboración de marcos de referencia económicos e instancias que permitan que los distintos participantes de los procesos de presupuesto y planificación se relacionen, minimizando su disociación. Este fenómeno no es una característica asociada únicamente a países menos desarrollados, pues tanto en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) como en América Latina y el Caribe, existen pocas experiencias exitosas de integración plan-presupuesto. Por todos los factores anteriormente mencionados, indiscutiblemente el diseño adecuado del modelo de gestión debe ser necesariamente recursivo, es decir que se apliquen indefinidamente claves administrativas que erradiquen la escisión del presupuesto estatal y las actividades de gestión pública (Waissbluth, 2018).

Precisamente, se presenta un análisis correlacional de los modelos de gestión antes mencionados, en el cual, se toma en cuenta los aspectos más importantes de estas metodologías, como base previa a realizar el modelo que se propone en este estudio, tomando en cuenta todos los factores de disociación entre plan-presupuesto y el enfoque de eficiencia y calidad en el sector público. Es posible que esto ayude al autor a plantear un modelo que se ajuste a los objetivos del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

TABLA 1

Análisis correlacional de los modelos de gestión

BALANCED SCORE CARD	ISO 9001: 2015	CANVAS	CAF
Enfoque de procesos	Enfoque de procesos basado en riesgos	Enfoque de negocios	Enfoque de Calidad y Excelencia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiera; 2. Cliente; 3. De los procesos internos; 4. De la formación, crecimiento e innovación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contexto de la organización; 2. Liderazgo; 3. Planificación 4. Apoyo; 5. Operación; 6. Evaluación del desempeño; y, 7. Mejora. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segmentos de mercado; 2. Propuesta de valor; 3. Canales; 4. Relaciones con clientes; 5. Fuentes de ingresos; 6. Recursos claves; 7. Actividades claves; 8. Asociaciones claves; y, 9. Estructura de costes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo; 2. Estrategia y planificación; 3. Personas; 4. Alianzas y recursos; 5. Procesos; 6. Resultados orientados a los clientes; 7. Resultados en las personas 8. Resultados en la sociedad; y, 9. Resultados clave de rendimiento
Adaptación al servicio público			
<p>Se debe incorporar perspectivas paralelas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Usuario o ciudadano, 2. Recursos; 3. Responsabilidad administrativa; 4. Gobernabilidad; y 5. Marco Legal. 6. Presupuesto 	<p>De la estructura se utilizará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entorno de la organización y su contexto; 2. Liderazgo; 3. Planificación; 4. Recursos 5. Evaluación del desempeño y mejora 	<p>De los criterios contemplados se puede incorporar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estrategias de gestión organizacional; 2. Sistema de competencias; 3. Propuesta de valor; 4. Relacionamiento interinstitucional; 5. Relacionamiento con clientes; y, 6. Recursos claves. 	<p>De los componentes citados para el servicio público se ha considerado lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo; 2. Estrategia y planificación; 3. Personas; 4. Alianzas y recursos; 5. Resultados orientados a los clientes; 6. Resultados en las personas 7. Resultados en la sociedad; y, 8. Resultados clave de rendimiento

Fuente: (Villalbí y otros, 2016), (Barros, Batista, y Rodríguez, 2016), (Rea, 2017) y (Secretaría Central de ISO, 2015)

3. Marco Normativo

3.1 Marco Legal de la planificación

En este apartado resaltan los criterios y lineamientos que establecen la forma en cómo debe desarrollarse la planificación territorial y económica en el Ecuador. Es importante enfatizar estas normas si se quiere alcanzar los objetivos propuestos de ordenamiento territorial, más aún, si se lleva a cabo una investigación dentro del sector público.

A continuación, se resume las tendencias y modelos de la planificación del Estado Ecuatoriano:

TABLA 2:

Tendencia y visiones de planificación del estado ecuatoriano

PERÍODO	CONTEXTO ECONÓMICO- SOCIAL	MODELO DE PLANIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Colonial	Estado autocrático, imposición del modelo cultural, económico y social español; marcada división de clases.	Dogmático, contable, ligado al derecho canónico (diezmos y primicias) y a la división de clases sociales (españoles, criollos, mestizos, indios, negros)	Distribución de trabajo por clases sociales, relación subordinada a los «conquistadores», imposición de credo, derechos unilaterales de los colonizadores.
Republicano conservador	Estado democrático, confesional, neocolonialismo eclesiástico y cultural, la identidad cristiana es certificada con la fe de bautismo, primacía del sujeto masculino, adulto, euro descendiente, burgués (urbano, educado, con recursos).	Prevalencia del estilo colonial; importación de los Hermanos Cristianos como educadores, impulso del comercio a través del sistema educativo, formación de ciudadanos virtuosos.	Prevalencia del estilo colonial con protagonismo criollo.
Republicano liberal	Estado democrático, nacionalista, liberal, separación de Iglesia y Estado, la identidad nacional es reconocida con el registro civil de nacimiento, integración de	Planificación por objetivos; educación laica, colegios normales para formación de docentes, formación de ciudadanos	Cambio rápido y profundo de la visión de Estado, ruptura con el paradigma eclesiástico, reforma institucional, legislación laboral,

	la mujer como sujeto de derechos.	críticos, construcción del ferrocarril, aumento de cobertura de servicios básicos	incremento de vías de comunicación.
Velasquismo	Estado sin proyecto político, gobierno populista.	Estado sin proyecto político, gobierno populista.	Centralismo, dispersión de esfuerzos y recursos, endeudamiento
Dictaduras militares década de los 60 y 70	Estado No Alineado, del Tercer Mundo, nacionalista, sin proyecto político, busca el bienestar; «subdesarrollado», dependiente de políticas económicas externas.	Planificación por objetivos, incremento de cobertura de servicios básicos y acceso a políticas sociales y económicas; inversión en infraestructura energética (petróleo e hidroeléctrica Paute).	Boom petrolero, centralismo, aumento del Estado, reforma institucional (creación del MSP, CEPE, afiliación a la OPEP), acceso universal a educación superior, inversión en infraestructura.
Retorno de la democracia. Década de los 80 hasta 2006.	Estado sin proyecto político, se alinea con el centro con tendencia hacia la derecha, gestiona agendas de gobierno concordantes con el Consenso de Washington.	Planificación por proyectos, fuerte incidencia de organismos cooperantes, dispersión de esfuerzos y recursos.	Tendencia a la privatización, apertura comercial, inversión externa, achicamiento del Estado, desinstitutionalización, caotización estructural, pérdida de rectoría del Estado, crisis de confianza social en la democracia, colapso del sistema financiero, dolarización.
2008-Presente	Construcción social del proyecto político «Estado para el Buen Vivir», plurinacional, intercultural, constitucional de derechos y justicia.	Planificación por objetivos, gestión de Plan de Buen Vivir a través de Agendas Multisectoriales (Ministerios Coordinadores), planes sectoriales (Ministerios) y planes de desarrollo y ordenamiento territorial (GADs)	Reforma de bases normativas para apuntalar el proyecto de Estado, Reforma Institucional, recuperación de la rectoría del Estado, recuperación de la sociedad civil

Fuente: (Zamora & Carrión, 2013).

En primer lugar, se presenta un recuento histórico de la planificación en el país y muestra que Ecuador ha atravesado por cambios drásticos en las políticas públicas y en la reorganización de la estructura del Estado y se han adoptado nuevos preceptos constitucionales. Estos cambios se visibilizan principalmente con lo que establece la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, en el cual, el Buen Vivir es sin duda el nuevo paradigma del país. La introducción de este modelo conlleva la adopción de nuevas formas de protección a partir de los derechos fundamentales de los ciudadanos como el asegurar el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable, y lograr un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, principios que dan sustento a una naciente política de planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso del suelo.

3.2 Leyes de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en Ecuador

Ecuador ha sufrido considerables cambios en relación con la Ordenación Territorial en los últimos años. Diversos textos jurídicos, como la Constitución aprobada en el 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, aprobados ambos en el 2010 y 2016 respectivamente, profundizan en el proceso de autonomías y descentralización del estado, definiendo mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública (González & Chuquiguanga, 2018).

A continuación, se presenta el marco de leyes específicas que regulan esta investigación.

TABLA 3

Leyes de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

Ley	Artículo	Planificación y Ordenamiento Territorial
------------	-----------------	---

Constitución de la República del Ecuador 2008	Art. 279	El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará.
Constitución de la República del Ecuador 2008	Art. 280	El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.
	Art. 295	Planificación del Desarrollo: Planificar para su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de cada jurisdicción que además permita ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.
	Art. 296	Ordenamiento Territorial: Los planes deben propender al mejoramiento de la calidad de vida. La planificación de ordenamiento territorial: regional, provincial y parroquial deberá articularse a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)	Art. 297	Objetivos del ordenamiento territorial.- El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y, c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.
	Art. 298	Directrices de planificación.- Las directrices e instrumentos de planificación complementarios que

		orienten la formulación de estos planes, así como el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento por cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, serán dictados a través de normas de sus respectivos órganos legislativos, y se ajustarán a las normas contempladas en la ley que regule el sistema nacional descentralizado de planificación participativa y este Código.
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)	Art. 299	Obligación de coordinación.- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.
	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 legislativa correspondiente.
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS)	Art. 3	Definir mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo.
	Art. 3	Establecer mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y del Estado en general, dirigidos a fomentar y fortalecer la autonomía, desconcentración y descentralización.

Fuente: (COOTAD, 2017) y (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016)

En esta la segunda parte se describe con claridad los artículos para la planeación del territorio con profundidad y demás instrumentos complementarios al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), así como también la aprobación de herramientas de gestión que son necesarias para la correcta administración del estado y sus recursos por parte principalmente

de los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GAD). El PDOT es un instrumento técnico y normativo aprobado desde el 2014 para la planificación territorial, que orienta las intervenciones de las instituciones públicas y privadas para generar el desarrollo local. Además, cumple un rol articulador entre el ordenamiento territorial cantonal y parroquial rural, con el ordenamiento territorial nacional.

A su vez, la planificación del desarrollo y su correspondiente ordenamiento territorial surge de la existencia de la Constitución del 2008 y por consiguiente de acuerdo con el COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lugar donde se realizará esta investigación, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción para que, además, les permita ordenar la localización de las acciones. En este contexto, los GAD enfrentan el desafío técnico, institucional y de recursos de liderar procesos de planificación, que constituyen referentes efectivos para la toma de decisiones. En el caso del GAD municipal del cantón Ibarra se decidió elaborar el Plan de Uso y Gestión del suelo el cual se reglamenta con la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para su elaboración y en donde está inmerso la necesidad de que en este instrumento se incorpore un modelo de gestión para optimizar su implementación. Se quiere decir entonces que estas leyes regulan la presente investigación, directamente involucrada con planificación territorial, económica y gestión pública.

3.3 La competencia de ordenamiento territorial en Ecuador

El ordenamiento jurídico configurado por la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece un nuevo sistema de reparto de competencias del Estado ecuatoriano, teniendo lugar en la actualidad su redistribución entre los distintos entes político-administrativo que lo conforman. Dentro de estas competencias el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo han sido

objeto de una reciente legislación que ha definido de forma más precisa su objeto y alcance (Fernández & Vivanco, 2017).

TABLA 4

Competencia de ordenamiento Territorial

NIVEL DE GOBIERNO	ALCANCE COMPONENTE OT	INSTRUMENTOS
SENPLADES	Rectoría Nacional en el Ordenamiento Territorial Nacional	Estrategia territorial nacional / PND instrumentos de planificación supranacional
MIDUVI	Rectoría Política de Hábitat y Vivienda y Desarrollo Urbano Rectoría Sistema Nacional Integrado Georreferenciado de Hábitat y Vivienda Secretaría Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo	Reglamento a la LOOTUGS normas técnicas para la actualización de los PDOT Y PUGS, estándares urbanísticos, norma para catastro. etc
REGIONES	Delimitación ecosistemas regionales, cuencas hidrográficas y localización de infraestructuras hidrológicas, infraestructura de transporte, tránsito y vialidad regional	PDOT regional
PROVINCIAS	Integración componente de OT de los cantones de su territorio en el modelo económico-productivo, infraestructura y conectividad	PDOT provincial
DISTRITOS METROPOLITANOS Y MUNICIPIOS	Clasificación del suelo cantonal o distrital en urbano y rural, define el uso y la gestión del suelo, identificación de los riesgos naturales y antrópicos, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población	PDOT municipal PUGS planes especiales planes parciales herramientas de gestión de suelo, etc.
JUNTAS PARROQUIALES	Acogerán el diagnóstico y modelo territorial de los cantones y localizarán sus obras o intervenciones parroquiales	PDOT parroquial

Fuente: (MIDUVI, 2018)

A lo que se quiere llegar con esta última sección de la parte normativa de la investigación, es que, en Ecuador actualmente la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios en función de la presente constitución, se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (COOTAD, 2017).

CAPÍTULO II: Metodología de la Investigación

Esta investigación se realizará en el GAD Municipal, institución pública ubicada en la ciudad de Ibarra, se considerará a los procesos relacionados con la implementación del Plan de Uso y Gestión del suelo, de forma específica, los mismos que se desarrollan en función de las necesidades competencias propias, transferidas y complementarias que sirven como principal fuente de datos de la presente Investigación.

1. Tipo de Investigación

La presente investigación es de tipo cualitativo teórico y adoptará el método de investigación descriptivo. Primero se efectuará un diagnóstico, en donde, se considerará una matriz de información con 6 variables y 29 indicadores con los que se pretende realizar un análisis situacional que determine las condiciones actuales con las que se viene gestionando la política pública de Uso y Gestión de Suelo en el Cantón San Miguel Ibarra. Para contrastar los planes parciales y los objetivos estratégicos de los Planes territoriales (PDOT-PUGS), se diseñará una matriz detallando la propuesta, programas, proyectos y responsables que servirán como guía del GAD para dar respuesta a los problemas que fueron identificados en el diagnóstico. Además, se realizará un estudio de modelos de gestión basados principalmente en los procesos de mejora continua y flexibilidad, adaptados al servicio y gestión pública. Por consiguiente, se establecerá una propuesta de gestión que optimice la ejecución del Plan de Uso y Gestión del Suelo efectivizando las acciones, actividades, mecanismos de gestión y planes parciales y complementarios adoptados en este instrumento.

2. Técnicas de procesamiento y valoración de datos

El Banco Interamericano de Desarrollo ante la necesidad de un diagnóstico eficiente y adecuado para la gestión de las ciudades sostenibles y emergentes ha definido una nueva

metodología de evaluación de impactos y resultados a través de un paquete de indicadores que cumplan con los criterios de: representatividad, universalidad, facilidad de recopilación y objetividad para establecer un nuevo proceso de evaluación por indicadores denominado “semaforización”, el cual caracteriza y asigna un color al igual que un semáforo para cada indicador. Esto se realiza a partir de los datos obtenidos de los indicadores y los rangos de los valores de medición establecidos para cada uno de ellos, los valores de medición se clasifican en tres categorías, a las cuales se les asigna un color de acuerdo con los siguientes criterios de semaforización:

- 1) Verde.- cuando el indicador está dentro de los parámetros esperados
- 2) Amarillo.- si el indicador presenta rezagos;
- 3) Rojo.- si el indicador señala una situación crítica.

Establecer este análisis mediante colores permitió encontrar el parámetro o resultado de los indicadores de manera más clara de cuán cerca está el valor encontrado al rango de sostenibilidad esperado, una vez identificados los valores de los indicadores, se procede a determinar el color para cada tema y finalmente se procede con la evaluación final del estado de sostenibilidad después de analizar los valores obtenidos por todos los indicadores, con ello se puede determinar si la planificación y gestión efectuada en un territorio fue crítica, rezagada u óptima.

2.1 Variables

Con la recolección de información se pudo definir las variables anteriormente presentadas en la matriz, las mismas que actúan como principales dimensiones del plan territorial, establecido en la guía de elaboración del PUGS de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

2.2 Objetivos

Los objetivos muestran el alcance de la propuesta del PUGS en cada una de las dimensiones, los cuales definen los planes y actividades que se quiere lograr en la ciudad para el beneficio de los ciudadanos.

2.3 Indicadores

Considerando el modelo actual deseado se tomará en cuenta diversos indicadores desglosados de las dimensiones establecidas en el PUGS, que nos llevarán a determinar cómo se lleva a cabo la gestión de uso y ocupación del suelo y la consecución de actividades en el territorio acorde a la propuesta del plan territorial.

2.4 Fuente de Datos

Al realizarse un estudio descriptivo, los datos se constituyen a través de fuentes primarias como lo son: el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Uso y Gestión del Suelo y del GAD del cantón San Miguel de Ibarra, de los informes y estadísticas de sus dependencias, departamentos de gestión, durante el periodo 2019-2023 La técnica para utilizar será el análisis situacional de las condiciones actuales del suelo, que permitirán sintetizar el análisis correlacional de los modelos de gestión y las sugerencias para la construcción del modelo de gestión que mejor se adapte al servicio público y particularmente al plan territorial.

3. Diagnóstico situacional de uso y ocupación del suelo del Cantón Ibarra

Para el diagnóstico situacional de usos y ocupación del suelo del cantón, se realizó una matriz de variables y el cálculo de indicadores tomados del PUGS que fueron definidos como principales o significativos para esta investigación, tomando en cuenta la categorización del porcentaje de cumplimiento en función de la semaforización establecida en los lineamientos y directrices del GAD Ibarra para el seguimiento y evaluación de objetivos dentro de los planes de

desarrollo y ordenamiento territorial. Como método de evaluación se utilizó la semaforización de acuerdo con los intervalos establecidos en la ley (MIDUVI), de modo que el color verde corresponde a un óptimo cumplimiento, el amarillo significa que presenta rezagos, por lo que se necesita actuar de forma más eficiente y efectiva en la toma de decisiones municipales, y el rojo indicando que no existen los resultados esperados por lo que se necesita tomar medidas urgentes de planificación territorial. Con lo antes mencionado se presenta la tabla de los parámetros de evaluación:

TABLA 5

Parámetros de evaluación del PUGS

Semaforización	Evaluación	Porcentajes	Color
Verde	Cumplida	75% y 100%	
Amarillo	Parcial	45% y 74.9%	
Rojo	Incumplida	0 y 44.9%	

Fuente: MIDUVI

TABLA 6

Matriz de variables e Indicaciones del PUGS

Variables	Objetivos	Indicadores	Unidad de Medida
Compacidad	Orientar el crecimiento de la ciudad hacia adentro y racionalizar el uso y ocupación del suelo para controlar la expansión Urbana	Densidad Poblacional	Número
		Área Vacante	Porcentaje
		Reparto de Viario público peatonal	Porcentaje
		Porcentaje de urbanización cerrada	Porcentaje
		Proximidad a redes de transporte alternativo	Porcentaje
Ocupación del suelo	Promover la diversidad de usos en el territorio para facilitar la compartición de información y conocimiento, facilitar el acceso a servicios y mejorar la productividad de los habitantes, las empresas y la ciudad	Formación	Porcentaje
		Conformación	Porcentaje
		Complementación	Porcentaje
		Consolidación	Porcentaje
		Sobreocupación	Porcentaje
Sistema verde Urbano	Garantizar el acceso a áreas verdes que fomenten las actividades de recreación y esparcimiento para aumentar la cobertura vegetal en la ciudad	Cobertura de área verde por habitante	M2
		Áreas verdes potenciales	M2
		Accesibilidad áreas verdes	Porcentaje
Infraestructura pública	Proveer una infraestructura adecuada para mejorar la calidad de vida y mejorar la productividad, conectividad y movilidad de los ciudadanos	Cobertura de electricidad	Porcentaje
		Cobertura de agua potable	Porcentaje
		Cobertura de Saneamiento	Porcentaje
		Alcantarillado	Porcentaje
		Cobertura de aguas residuales	Porcentaje
		Cobertura de equipamientos	Porcentaje
Equipamientos	Mejorar la calidad del espacio público y los equipamientos y aumentar su uso para fortalecer la cohesión e identidad sociales garantizando la seguridad de los habitantes y la protección de los bienes materiales	Dotación de equipamientos sociales	Porcentaje
		Educación	Porcentaje
		Salud	Porcentaje
		Bienestar Social	Porcentaje
		Seguridad	Porcentaje
		Recreación y Deporte	Porcentaje
		Diversidad Agro-productiva	Porcentaje
Vinculación Urbano-Rural	Promover el uso racional de suelo para garantizar la protección y conservación de los ecosistemas, evitar la expansión de la frontera agrícola y mejorar la productividad agrícola y turística	Áreas protegidas y de conservación	Porcentaje
		Agroturismo	Porcentaje
		Turismo comunitario	Porcentaje

Fuente: (GAD Ibarra, 2020)

4. Articulación PDOT y PUGS

Para definir la propuesta del modelo de gestión, el análisis de estos instrumentos de ordenamiento territorial es fundamental, así se determinará de manera complementaria, como el modelo de gestión responderá a los planes y objetivos planteados en el PUGS, este plan territorial es complementario a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial planteada en el PDOT. Su importancia radica en que establece el marco normativo y detalla las regulaciones que permiten implementar el modelo territorial deseado. Para contrastar se debe tomar en cuenta la articulación de los objetivos estratégicos de ordenamiento territorial y los planes parciales propuestos a través del diseño de una matriz que también responderá a la problemática identificada en el diagnóstico, mediante el cual se realizará el análisis de articulación PDOT-PUGS, con la finalidad de definir el programa y proyecto que se implementará para cumplir con las actividades de los mismos y así regular eficientemente el uso y gestión del suelo actual y futuro de la ciudad en beneficio de sus habitantes.

5. Fórmulas para el cálculo de Indicadores

El cálculo de indicadores refleja la situación actual de uso y gestión del Suelo del Cantón Ibarra, lo cual, es importante manifestar para identificar los problemas territoriales que necesitan respuesta y planificación, y así, poner énfasis en las respectivas soluciones que, a través de planes y proyectos implementados en el Plan de Uso y Gestión del Suelo podrán conllevar un orden estratégico en la toma de decisiones por parte de las autoridades del Cantón. Las respectivas fórmulas se muestran en el anexo 4 de este documento, las cuales fueron extraídas del PUGS acorde a la investigación.

CAPÍTULO III: Análisis y Discusión de Resultados

El presente capítulo nos introduce en el modelo de gestión aprobado para el GAD de Ibarra. Antes de empezar este apartado se quiere aclarar que el modelo de gestión es un diseño planeado de conceptos, estrategias, tácticas y técnicas para transformar una institución ante diversos cambios en los que requiera reorientar o mejorar la administración o funcionamiento de esta. En la administración pública del Ecuador se utiliza el modelo de gestión como una herramienta que, acompañada de la matriz de competencias, permitirá a las instituciones del Estado (como el GAD municipal del Cantón Ibarra) diseñar o rediseñar sus estructuras, como respuesta a los procesos de reestructuración estatal, los mismos que responden a cambios planificados desde la perspectiva de Gobierno.

Diagnóstico de la gestión pública del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón San

Miguel de Ibarra

Como se ha dicho anteriormente, para el análisis de este objetivo se tomó en cuenta 6 variables y 29 indicadores, los cuales fueron considerados como fuente esencial para determinar los resultados que nos lleve a conocer la situación actual de como la gestión de uso y gestión del suelo se encuentra en el cantón Ibarra, y así poder determinar que dimensiones necesitan medidas urgentes para planificar y organizar el territorio de mejor manera. Esta medida se tomó como base del modelo de gestión, con la finalidad de diagnosticar de manera resumida la problemática de la realidad posterior a la implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Compacidad

TABLA 5

Resultados Variables Compacidad

Variable	Indicadores	Valor del Indicador	Evaluación del Indicador
Compacidad	Densidad Poblacional	2.35	Media
	Área Vacante	36.14%	Baja
	Reparto de Viario público peatonal	81.45%	Alta
	Porcentaje de urbanización cerrada	70%	Media
	Accesibilidad a redes de transporte alternativo	45.61%	Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados obtenidos de la investigación.

La compacidad hace referencia a los límites ajustados de los núcleos urbanos del Cantón Ibarra, el PUGS tomó como punto de partida al límite urbano actual, el área urbana actual, y el área de expansión urbana. En otras palabras, estos límites y áreas se encuentran estrictamente condicionados a las circunstancias del tiempo, donde los asentamientos humanos han tomado espacios y han modificado a través del tiempo la forma de la ciudad dejando en evidencia también futuras zonas de expansión urbana. Es decir, la ocupación actual del suelo, la capacidad receptiva actual o área vacante, la densidad poblacional neta, el acceso a los sistemas públicos de transporte, la urbanización cerrada y equipamientos existentes serán componentes básicos para delimitar y ajustar los núcleos urbanos.

En definitiva, tomando como referencia la norma técnica del INEC:

TABLA 6

Norma INEC densidad poblacional

Muy ALTA > 250 hab/ha.
Alta – 250 hab/ha
Media alta 30-80 hab/ha
Media 6-30 hab/ha.
Media baja 6-1 hab/ha
Muy baja < 0,05 hab/ha

Fuente: PDOT Cantón Ibarra

Se puede demostrar que la densidad poblacional en la Cabecera cantonal de San Miguel de Ibarra es media baja, y, sin embargo, de que en la ciudad se mantiene los límites urbanos delimitados en la actualidad, sería recomendable incorporar como Área Urbana al suelo rural de algunas parroquias debido al excesivo crecimiento y asentamiento de viviendas en diferentes zonas. Así mismo, sería ideal incorporar áreas de expansión urbana en las parroquias donde en la actualidad se encuentre suelo urbanizado y fraccionado, para así contar con áreas vacantes que se consideren zonas con proyección de crecimiento poblacional a corto plazo. Por otro lado, se debe considerar mantener y mejorar la accesibilidad de transporte para los ciudadanos en estas nuevas zonas de expansión.

Ocupación del suelo

TABLA 7:

Resultados variables ocupación del suelo

Variable	Indicadores	Valor del Indicador	Evaluación del Indicador
Ocupación del Suelo	Formación	41%	Baja
	Conformación	25%	Baja
	Complementación	20%	Baja
	Consolidación	9%	Baja
	Sobreocupación	4%	Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados obtenidos de la investigación.

Para la caracterización de la ocupación del suelo y el planteamiento de posibles propuestas de tratamiento o aprovechamiento del suelo, el PUGS realiza estratificaciones por rangos de ocupación que agrupan fracciones urbanas por homogeneidad. Como referencia para evaluar estos indicadores, se consideró la estratificación establecida en el Manual de Plan de Uso y Gestión del Suelo, herramientas orientativas para su formulación, de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. Como resultado se determinó la existencia de 2.332 manzanas en la cabecera cantonal

conformada por 5 parroquias urbanas y la identificación de categorías de ocupación del suelo en la circunscripción territorial de la cabecera cantonal de San Miguel de Ibarra es: 952 manzanas presentan un nivel de ocupación en un rango de 0 a 25 %, categorizado como Formación, 590 manzanas presentan un nivel de ocupación en un rango de 26% a 50%, categorizado como Conformación, 472 manzanas presentan un nivel de ocupación en un rango de 51% a 75%, categorizado como Complementación, 216 manzanas presentan un nivel de ocupación en un rango de 76% a 100%, categorizado como Consolidación, 90 manzanas presentan un nivel de ocupación mayor al 100%, categorizado como Subocupación.

Sistema verde Urbano

TABLA 8:

Resultado sistema verde Urbano

Variable	Indicadores	Valor del Indicador	Evaluación del Indicador
Sistema verde Urbano	Cobertura de área verde por habitante	2.6m ²	Baja
	Áreas verdes potenciales	48.082,677 m ²	Baja
	Accesibilidad áreas verdes	41%	Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados obtenidos de la investigación.

Los servicios ecosistémicos más destacados de los sistemas de áreas verdes incluyen la purificación del aire, la biodiversidad urbana, estabilizan el clima, filtran el agua lluvia, mitiga la erosión del suelo y a su vez proveen de espacio recreativo para los habitantes de la ciudad. Dichos servicios son de importancia para reducir los problemas asociados a la calidad de vida de los ciudadanos generados por la pérdida de espacios verdes, por lo que se requiere la aplicación de indicadores que favorezcan al desarrollo sostenible de la ciudad, por lo cual se toma como referente el estándar de 9m² /hab recomendado por la Organización Mundial de la Salud, esto quiere decir que en la cabecera del cantón Ibarra existe un déficit de 6.4 m² en la cobertura de área verde por habitante. Así mismo, existe un déficit de áreas verdes potenciales de 96772 m² debido a que se

establece como indicador positivo un monto mayor a 144854 m² o 50 hectáreas por cada 100 000 habitantes propuesto por el Programa de ciudades emergentes y sostenibles que equivale a 5 m² /hab (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014). Igualmente siguiendo los parámetros de evaluación, la accesibilidad a las áreas verdes en la ciudad es un problema que sobrellevar por parte de las autoridades del cantón.

Infraestructura Pública

TABLA 9:

Resultados variable infraestructura publica

Variable	Indicadores	Valor del Indicador	Evaluación del Indicador
Infraestructura Pública	Cobertura de electricidad	83.21%	Alta
	Cobertura de agua potable	61.00%	Media
	Cobertura de Saneamiento	95.13%	Alta
	Cobertura de Alcantarillado	62.00%	Media
	Cobertura de aguas residuales	48%	Media
	Cobertura de equipamientos	65%	Media

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados obtenidos de la investigación.

Según los análisis de este estudio, actualmente la Cabecera cantonal de San Miguel de Ibarra presenta 17,466,725.57m² de área con cobertura que equivale al 61% y un 7,049,603.112m² sin cobertura, equivalente al 39% de agua potable. Este porcentaje se encuentra exclusivamente distribuido en los cinco núcleos urbanos de las cinco parroquias urbanas de Ibarra. Según EMAPA, el 92.56% de la población en el cantón cuentan actualmente con servicio de alcantarillado, aunque cabe recalcar que hoy en día, en el área urbana de Ibarra no existe una correcta separación de evacuación de aguas servidas y aguas lluvia, lo que ocasiona en su mayoría que compartan la misma red, siendo este un problema durante los meses de precipitaciones colapsando las tuberías de alcantarillado. Aunque en el año 2005 se ejecutó un plan maestro de alcantarillado que comprendía la separación de las tuberías en redes pluviales y colectores

residuales, no se concluyó el proceso debido a la red combinada existente. Por otro lado, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales que actualmente se encuentran funcionando, no abastecen a todos los núcleos urbanos de la ciudad de Ibarra. En la Planta de tratamiento Tahuando, se trata alrededor del 48% de las aguas residuales de la ciudad de Ibarra. Es necesario emprender en un nuevo plan maestro de alcantarillado con la finalidad de separar las aguas sanitarias de las lluvias, por cuanto estas afectan al proceso de la Planta de Tratamientos Residuales (PTAR).

Equipamientos

TABLA 10:

Resultados variable equipamiento

Variable	Indicadores	Valor del Indicador	Evaluación del Indicador
Equipamientos	Dotación de equipamientos sociales	49,72%	Media
	Educación	33%	Media
	Salud	8%	Baja
	Transporte	9%	Baja
	Seguridad	8.41%	Baja
	Recreación y Deporte	15%	Media

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados obtenidos de la investigación.

La situación actual de los equipamientos del cantón Ibarra arrojan información importante que servirá como insumo base para analizar el territorio, así como también para buscar fortalecer a través de estrategias al tratamiento que se da al suelo al momento de planificar y construir un establecimiento de carácter público o privado que sirva a la población. Por ello es necesario ordenar la información y establecer el grado de calidad con la que se cuenta, es necesario evaluar la calidad de información generada por la Dirección de Catastros y transversalizar en función de la (MIDUVI-NORMA TECNICA DE CATASTROS, 2016), y determinar los faltantes de información requerida por el planeamiento urbanístico y territorial aspecto que muestra debilidades en la institución; Es importante indicar que, varios de los resultados que arrojan este

estudio han demostrado que el centro de Ibarra alberga la mayoría de los equipamientos, siendo un núcleo compacto y sumamente construido donde se centralizan prácticamente la mayoría de las actividades relevantes. Por otro lado, se ha diagnosticado que existen inconsistencias importantes en relación con la pertinencia de equipamientos construidos o por construir y los lugares donde se encuentran construidos. La base del catastro sobre la que se basa este diagnóstico es información dispersa que ha sido recopilada y organizada, sin embargo, queda todavía mucho por hacer para mejorar la base catastral del GAD cantonal que refleje un diagnóstico exacto. El Cantón Ibarra cuenta con 1.032 equipamientos (privados o públicos) con destinos distintos como: educación, cultura, salud, bienestar social, recreativo-deportivo, religioso, administración pública, servicios funerarios, infraestructura, transporte, seguridad y aprovisionamiento. La función de estos es proporcionar servicios que permitan satisfacer necesidades de la ciudadanía y a su vez la población pueda ejercer los derechos que por norma le corresponde. Los principales equipamientos, de acuerdo con mayor presencia de territorio en el Cantón Ibarra, corresponde a Educación con 340 equipamientos, lo que representa el 33%; después se encuentra Recreación y Deportes con 153 establecimientos, representando el 15%; los equipamientos respectivos a transporte y religión representa el 9% cada uno de ellos, quedando en cuarto lugar de presencia territorial los equipamientos de salud con el 8% de representatividad.

Vinculación Urbano-Rural

TABLA 11:

Resultados variable vinculación urbano-rural

Variable	Indicadores	Valor del Indicador	Evaluación del Indicador
Vinculación Urbano-Rural	Diversidad Agro-productiva	43.90%	Baja
	Áreas protegidas y de conservación	40.18%	Baja
	Agroturismo	45.79%	Media

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados obtenidos de la investigación.

El análisis de la estructura Urbano-Rural permite relacionar las variables importantes de los asentamientos humanos concentrados y dispersos del cantón Ibarra. Dado que actualmente algunos de estos asentamientos se encuentran dentro de las áreas productivas, protegidas, de conservación, y las que se pueden utilizar para Turismo especialmente en las zonas rurales del Cantón. El suelo se encuentra estructurado por la clasificación del suelo productivo, expansión urbana, aprovechamiento extractivo y suelo de protección. A diferencia del suelo urbano, el suelo rural es en su mayoría irregular, resultado del trazado rural de acceso a fincas, haciendas, o pequeños poblados y asentamientos humanos. La estructura del suelo rural también integra a pequeños poblados dispersos que no son consolidados como núcleos urbanos, pero que sin embargo son poblados que requieren de servicios básicos y accesibilidad a servicios. A pesar de la existencia de la ordenanza de ocupación y uso del suelo actual, es evidente que no existe un correcto cumplimiento de la norma dando paso a la especulación del suelo, forma de ocupación inadecuada del suelo, e incompatibilidad de uso de suelo. Este fenómeno también se replica en vías principales, secundarias o terciarias donde los asentamientos son evidentes y, a pesar de definir franjas de protección, las normas no son cumplidas por los propietarios de terrenos que se encuentran ubicados a borde de vías, quebradas o ríos e incluso en áreas que pueden ser aprovechadas o respetadas que generarían un desarrollo sostenible para la ciudad.

Articulación de Planes Parciales con el PDOT Municipal

Identificado la problemática después de realizar el diagnóstico, a continuación, se presenta una matriz en donde se contrasta la articulación de estos dos planes territoriales. Cabe recalcar que el desarrollo y la elaboración de este estudio no propone nuevos programas ni proyectos, pero si complementa las propuestas del PUGS de manera que la planificación del territorio siga una

gestión ordenada para el cumplimiento de los objetivos de sus instrumentos de gestión territorial y así responder a las situaciones que requieren un tratamiento o una solución urgente.

Por otro lado, se debe agregar también que la información que se muestra en la matriz es directamente recolectada de las fuentes e instrumentos que maneja el GAD, puesto que todo se maneja en base a una normativa, así que, el autor sintetizó esta información de manera resumida y la articuló de manera directa con la problemática, es decir, la contrastación se realizó simultáneamente con el diagnóstico, y se pretende identificar los planes y propuestas del PUGS, los objetivos estratégicos del PDOT y los programas, proyectos y responsables que darán solución a los problemas de alta prioridad en las variables antes indicadas. Cabe recalcar que existen más propuestas que pueden responder a las adversidades que atraviesa el Cantón, pero lo que se presenta a continuación demuestra que los planes territoriales buscan el mismo objetivo con respecto a la caracterización de la ocupación del suelo y el planteamiento de posibles propuestas de tratamiento o aprovechamiento del suelo

En definitiva, esto servirá como guía para determinar el modelo de gestión, porque se definen las acciones y los responsables directos para que todo lo propuesto en el PUGS se cumpla, procesos ordenados y sistematizados haciendo referencia a la estructura urbano-rural y a la clasificación del suelo.

TABLA 12:

Contrastación de planes y objetivos para la compacidad

Compacidad						
PUGS		PDOT			Responsables	Priorización
Planes Parciales	Propuestas del plan parcial	Objetivos estratégicos	Programa Programado	Proyecto Programado		
Urbano de renovación y potenciación	Planes Parciales de regeneración urbana y diseño urbanístico en barrios/sectores donde se identifiquen necesidades, conflictos sociales y/o degradación urbana.	Objetivo 19.- Implementar un sistema de desarrollo Urbano y Rural y movilidad sostenibles, compatible con la salvaguarda y protección de los recursos naturales, agrícolas paisajísticos, los usos de suelo, la distribución equitativa de los SPS, generando capacidades funcionales de autorregulación de su crecimiento urbano sobre una base sistémica de red policéntrica de núcleos urbanos garantizando la continuidad urbana, la singularidad de sus centralidades, mediante el establecimiento de una estructura urbana capaz de incorporar de manera eficiente las magnitudes y el carácter del desarrollo urbano previsible hasta el año horizonte del Plan 2040	Desarrollo urbano sostenible	Programa 1: Planificación para el desarrollo urbano sostenible.	Dirección de Planificación y Desarrollo Territorial	ALTA
Zonas especiales de interés social y regularización prioritaria	Plan Parcial para la regularización y planeamiento urbano integral de asentamientos de hecho en el cantón de San Miguel de Ibarra.	Objetivo 19.- Implementar un sistema de desarrollo Urbano y Rural y movilidad sostenibles, compatible con la salvaguarda y protección de los recursos naturales, agrícolas paisajísticos, los usos de suelo, la distribución equitativa de los SPS, generando capacidades funcionales de autorregulación de su crecimiento urbano sobre una base sistémica de red policéntrica de núcleos urbanos garantizando la continuidad urbana, la singularidad de sus centralidades.	Desarrollo urbano sostenible	Programa 1: Planificación para el desarrollo urbano sostenible.	Dirección de Planificación y Desarrollo Territorial	ALTA

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del PDOT y PUGS del GAD Ibarra.

TABLA 13:

Contrastación de planes y objetivos para la ocupación del suelo

Ocupación del Suelo						
PUGS		PDOT			Responsables	Priorización
Planes Parciales	Propuestas del plan parcial	Objetivos estratégicos	Programa Programado	Proyecto Programado		
Urbano de desarrollo urbano de mejoramiento	Plan Parcial para la delimitación y desarrollo urbanístico de las zonas Rosas de la ciudad de Ibarra.	Objetivo 19.- Implementar un sistema de desarrollo Urbano y Rural y movilidad sostenibles, compatible con la salvaguarda y protección de los recursos naturales, agrícolas paisajísticos, los usos de suelo, la distribución equitativa de los SPS, generando capacidades funcionales de autorregulación de su crecimiento urbano sobre una base sistémica de red policéntrica de núcleos urbanos garantizando la continuidad urbana, la singularidad de sus centralidades, mediante el establecimiento de una estructura urbana capaz de incorporar de manera eficiente las magnitudes y el carácter del desarrollo urbano previsible hasta el año horizonte del Plan 2041	Desarrollo urbano sostenible	Programa 1: Planificación para el desarrollo urbano sostenible.	Dirección de Planificación y Desarrollo Territorial	ALTA
Zonas especiales de interés social y regularización prioritaria	Plan Parcial para el desarrollo urbanístico de proyectos de vivienda de interés social.	Objetivo 18.-Constituir el banco de suelos y garantizar suelo para la promoción de la vivienda los equipamientos urbanos, espacios públicos y áreas verdes, parques zonales, utilizando los mecanismos dispuestos por la ley y canjes de beneficios.	Banco de suelos y vivienda	Viviendas social vis-vip, reubicación asentamientos humanos	MIDUVI, VIRSAP-EP	ALTA

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del PDOT y PUGS del GAD Ibarra.

TABLA 14:*Contrastación de planes y objetivos para el sistema verde urbano*

Sistema Verde Urbano						
PUGS		PDOT			Responsables	Priorización
Planes Parciales	Propuestas del plan parcial	Objetivos estratégicos	Programa Programado	Proyecto Programado		
Urbano de renovación y potenciación	Plan Parcial de manejo integral para la protección, recuperación y regeneración de la Laguna de Yaguarcocha y su área de influencia.	Objetivo 1.- Implementar un sistema cantonal de gestión y control ambiental en el ámbito de las competencias municipales, con la participación del 100% de los GAD's parroquiales Rurales, implementado en el 3er. Año de Gestión.	Estructura Ambiental	PROGRAMA 1: Conservación de ecosistemas importantes y áreas de protección municipal existentes en el cantón Ibarra.	Dirección de Planificación y Desarrollo Territorial, Dirección de Gestión Ambiental	ALTA

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del PDOT y PUGS del GAD Ibarra.

TABLA 15:

Contrastación de planes y objetivos para los equipamientos

Equipamientos						
PUGS		PDOT		Responsables	Priorización	
Planes Parciales	Propuestas del plan parcial	Objetivos estratégicos	Programa Programado	Proyecto Programado		
Urbano de Desarrollo	Plan Parcial para la consolidación y desarrollo urbanístico del entorno urbano del Parque "Ciudad Blanca"	Objetivo 15.-Preveer y proveer de los equipamientos sociales, para potenciar las funciones de los tejidos sociales urbanos y rurales fortalecer la cohesión social y territorial, el desarrollo urbano equitativo, la intermodalidad y capacidad de acogida de cada centralidad y el disfrute de la ciudad hacia un modelo de asentamientos humanos funcionales equilibrados y equitativos y sostenibles.	Equipamientos sociales y administrativos para la cohesión social	Programa 1: Consolidación de la red polinuclear del cantón y su red de centralidades y subcentralidades y su capacidad funcional; colaborar con sus buenas prácticas a la promoción de la red polinuclear zona 1.	Dirección de Planificación y Desarrollo Territorial	ALTA

<p>Urbano de renovación y potenciación</p>	<p>Plan Parcial para la restructuración y regeneración del eje comercial del Sector Amazonas (sector mercado amazonas)</p>	<p>Objetivo 14.-Estructurar y consolidar la red polinuclear para garantizar el equilibrio entre la centralidad territorial de los núcleos cabeceras y el mantenimiento de la identidad propia de los territorios de su entorno, favoreciendo aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad para fortalecer sus capacidades funcionales sistémicas y de cohesión, con una equilibrada distribución de los SPS identificación clúster y cadenas de valor productivas en función de sus vocaciones y singularidades, y de forma colaborativa promover la estructuración de la red polinuclear funcional de los núcleos urbanos de la zona 1, que permita consolidar un mercado potencial de 1.451.315 habitantes de la zona 1.</p>	<p>Desarrollo territorial policéntrico</p>	<p>Programa 1: Consolidación de la red polinuclear del cantón y su red de centralidades y subcentralidades y su capacidad funcional; colaborar con sus buenas prácticas a la promoción de la red polinuclear zona 1.</p>	<p>Dirección de Planificación y Desarrollo Territorial</p>	<p>ALTA</p>
---	--	---	--	--	--	--------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del PDOT y PUGS del GAD Ibarra.

Modelo de Gestión

Cabe recalcar que el objetivo del modelo de gestión propuesto es definir los procesos estratégicos y operativos que permitan cumplir con las determinaciones establecidas en la planificación del PUGS, en donde se integran, procesos, funciones, acciones de las propuestas con los instrumentos de planificación, es así como la articulación antes expuesta es fundamental para el desarrollo de esta herramienta de gestión.

Igualmente, para la elaboración del modelo de gestión, el GAD deberá precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados, presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social (CPFP, art. 42). Por lo tanto, el modelo de gestión del Plan de Uso y Gestión del suelo formulará, el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la propuesta de este instrumento, para ello se debe contar con la estructura organizacional del GAD, acorde a sus necesidades, y a la articulación entre las secretarías para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el diagnóstico situacional de uso y gestión del suelo.

En este contexto es necesario que cada uno de los enfoques territoriales sean analizados con los actores involucrados para que la respuesta afecte a todos y se promueva una mayor construcción y fortalecimiento de capacidades, generación de espacios públicos de opinión para la concertación de propuestas en todos los temas abordados dentro de los componentes del plan, así como lo realizan países vecinos como Colombia y Argentina; por lo tanto, el desarrollo de un territorio no sólo se establece con base en su localización o su disponibilidad de recursos naturales sino también específicamente en la capacidad de su población para construir y optimizar sus recursos.

Propuesta

La base para la acción municipal y la ejecución de sus planes territoriales se centra en la sostenibilidad, es decir, en función a satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer las generaciones futuras. De tal forma, para responder a los grandes desafíos que conlleva la implementación de los planes propuestos en el PUGS, no se trata únicamente de definir políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también de asegurar la eficacia en la ejecución, para lo cual el autor propone una gestión administrativa basada en los siguientes principios:

La Planificación participativa en el GAD del cantón Ibarra

La Participación Ciudadana es un principio general de la autonomía política, administrativa y financiera y es una de las funciones de los GAD (CPFP, art. 42). Para la elaboración de los Planes de Desarrollo y de Uso y Gestión del Suelo, la normativa vigente determina la construcción de instancias de participación conformados como espacios mixtos integrados por la ciudadanía y sus representantes, dependientes del régimen (funcionarios del ejecutivo) y autoridades locales electas, en donde la ciudadanía velará por garantizar el cumplimiento de los objetivos, lineamientos y proyectos que se hayan establecido en el PUGS a fin de alcanzar el desarrollo territorial en el cantón. En definitiva, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ibarra, mediante la Ordenanza, puso en vigencia el Sistema de Participación Ciudadana, en el que se encuentra el conjunto de instancias, instrumentos y procesos que interactúan y operan con el fin de asegurar la participación de los ciudadanos del cantón en la planificación, gestión y toma de decisiones en todos los asuntos públicos.

La honestidad y transparencia en el GAD del cantón Ibarra

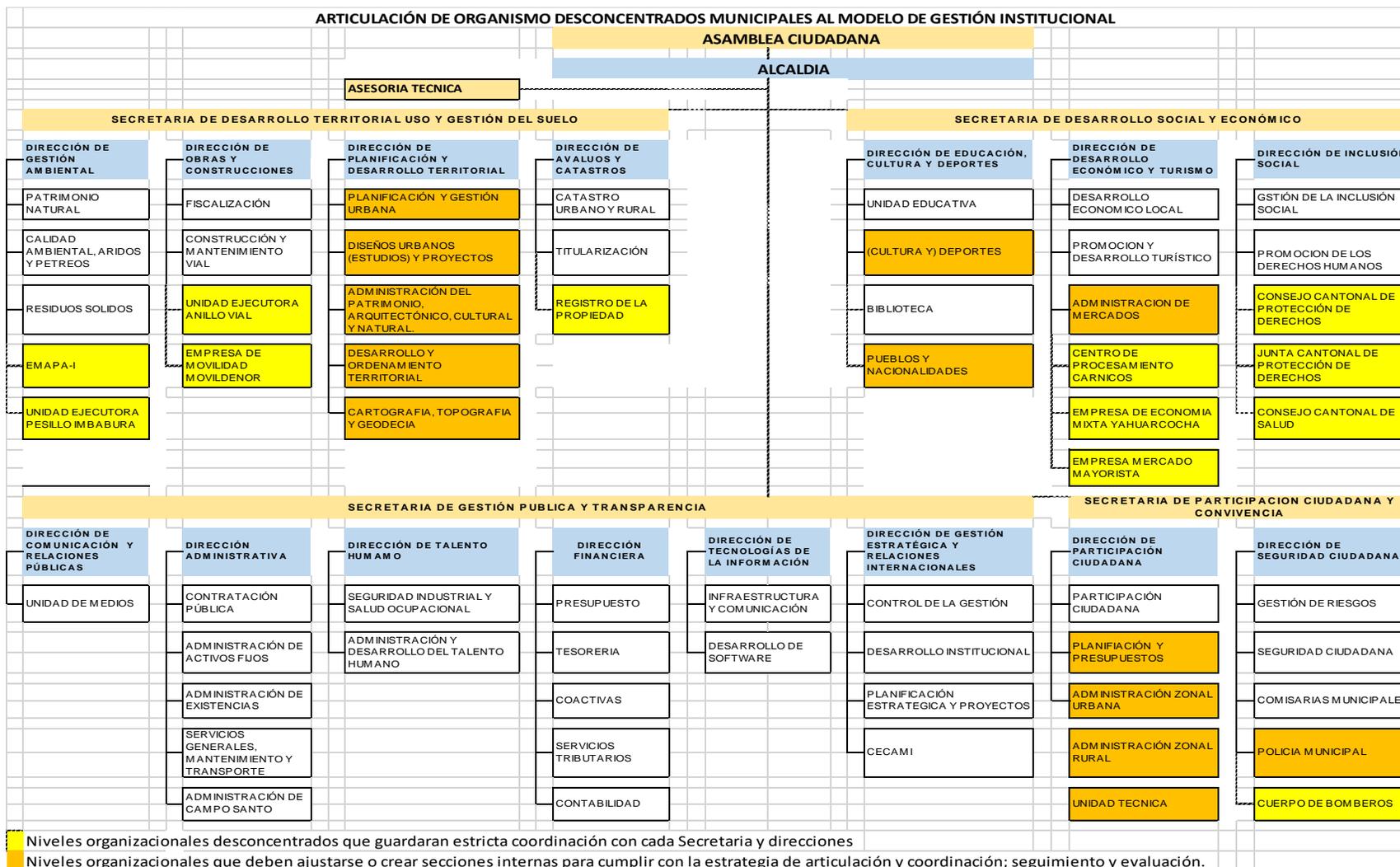
Es obligatorio que el GAD ejecute sus responsabilidades basadas en un estricto Código de Ética del Servicio Público, en el cual, cualquier actividad de gestión pública se realice bajo la supervisión ciudadana, garantizando así el derecho de acceso a la información pública, y a la petición y rendición de cuentas, acerca de los compromisos programáticos y las decisiones políticas relacionadas con la ejecución de sus planes territoriales y su cumplimiento.

Gestión Eficiente y de Calidad en el GAD del cantón Ibarra

El servicio público y la gestión administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, del Estado y de sus instituciones. Es por esto, por lo que el modelo de gestión incentiva al mejoramiento de la eficiencia en la administración pública y a cumplir con el rol social de atender con eficiencia y oportunidad las necesidades sociales para el desarrollo territorial a través de sus planes como responsabilidad del Estado. Para ello se debe adoptar una Política de Calidad, que contribuya al desempeño de las labores en el GAD-I, la cual puede ser modificada cuando sea necesario y revisada por la Asesoría Técnica, con el fin de cumplir con los objetivos y mejorar los procesos y procedimientos que generan productos y resultados de manera oportuna para la toma de decisiones, optimizando el uso de los recursos públicos y tomando en cuenta que estos procesos generan bienes y servicios que procuran satisfacer las demandas de la ciudadanía. Para el cumplimiento del Modelo de Uso y gestión del suelo, se propone una gestión desconcertada, basada en el modelo de gestión organizacional propuesto en el Plan Estratégico Institucional (PEI) que contempla 4 secretarías que permitirá desarrollar un nivel de articulación de acuerdo con las necesidades de la administración municipal y la ciudadanía para ejecutar el PUGS.

ILUSTRACIÓN 1:

Secretarías Vinculadas al Plan de Uso y Gestión del Suelo



Fuente: GAD Ibarra, 2020

Estrategias para la implementación del PUGS

Mesas de concertación y asambleas territoriales

Las mesas de concertación son espacios de toma de decisiones en los que participan instituciones del Estado, los Gobiernos Locales, las diversas instancias de la Sociedad Civil, y demás actores territoriales que sientan el deseo de participar.

Las mesas buscan ponerse de acuerdo en temas relevantes y de incidencia cantonal mediante el consenso y promueven un diálogo entre el Gobierno Local, las Instancias del Estado, sociedad civil y el sector privado con miras a ejecutar lo establecido en el PUGS. Además, sería ideal la formación de Equipos Técnicos y Comités por grupos de atención prioritaria, conformados por la ciudadanía, profesionales colaboradores e instituciones competentes.

Observatorio Territorial Cantonal

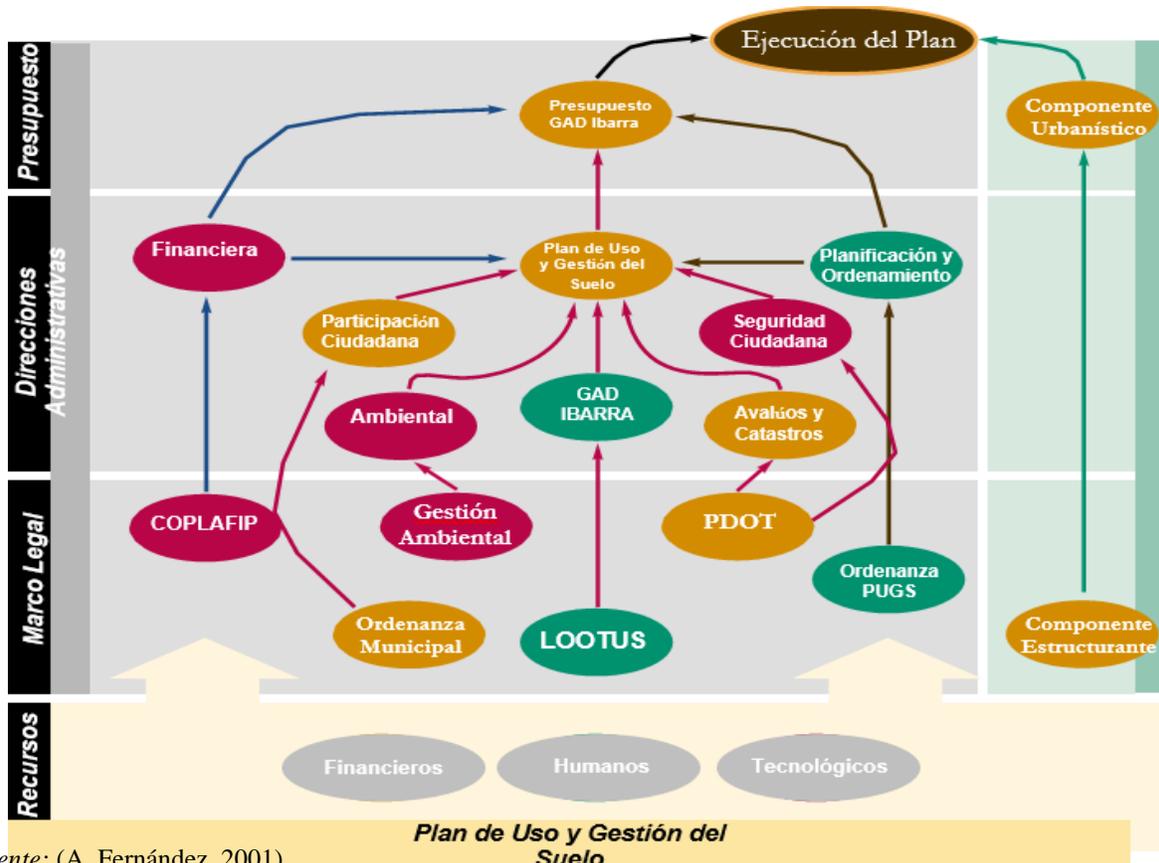
Esta instancia, pretende llevar un registro y monitoreo técnico de la calidad de vida de la población del cantón. en base a un sistema permanente y actualizado que logre integrar información dispersa facilitando la evaluación de las acciones emprendidas por todas las instancias vinculadas al accionar municipal, sean estas dependencias municipales, así como también las empresas que prestan servicios públicos, a la vez de medir su avance en términos de desarrollo, lo que se busca es generar un proceso continuo y dinámico de análisis, evaluación y control para la toma de decisiones.

Balance ScoreCard

Como resultado se presenta un mapa estratégico en donde se puede visualizar de manera sencilla y muy gráfica las conexiones y relaciones que ayudan a entender cómo se realiza la ejecución estratégica del PUGS en el GAD Ibarra, basado en el Balance Score Card o más conocido como mapa integral de Mando. De este modo garantizamos que nuestro modelo sea equilibrado y que no se centre únicamente en el corto plazo, sino que tome en cuenta aspectos como programas y proyectos para conseguir un desarrollo territorial también a futuro. El Balance Scorecard es, por tanto, un modelo de gestión con visión a largo plazo, es decir, que abarca procesos de mejora continua para que los organismos reguladores públicos como el GAD Ibarra, cumplan con lo establecido en sus instrumentos de ordenamiento territorial (PUGS).

ILUSTRACIÓN 2:

Mapa estratégico PUGS



Fuente: (A. Fernández, 2001)

CAPÍTULO VI: Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

A través de la presente investigación se pudo determinar la importancia y necesidad de los modelos de gestión en la planificación y ordenamiento territorial dentro de los procesos de gestión pública, lo cual llevó a establecer que su principal utilidad dentro de los planes territoriales en los territorios es principalmente, ordenar eficientemente sus programas y proyectos establecidos e identificar la manera de cómo se responderá a las necesidades de los ciudadanos.

El diagnóstico situacional refleja que la gestión del uso del suelo presenta problemas en la mayoría de sus dimensiones y es necesario tomar medidas urgentes para determinar alternativas que sirvan como principales lineamientos de desarrollo del PUGS en el Cantón San Miguel de Ibarra.

Se realizó una matriz en donde se articulan las acciones y actividades de ejecución de los planes territoriales, con el fin de que las autoridades puedan determinar si los parámetros establecidos actualmente son suficientes y efectivos para mejorar las condiciones territoriales del cantón Ibarra.

El modelo Balance ScoreCard y su enfoque en procesos, es ideal para que la gestión administrativa del GAD pueda implementar el PUGS de manera eficiente y efectiva en función del entorno actual de desarrollo territorial que atraviese el Cantón, generando el impacto y los resultados esperados en beneficio de los ciudadanos.

El sistema de planificación y desarrollo territorial en el GAD del Cantón Ibarra, se encuentra sesgado a la voluntad política de la administración de turno, cabe recalcar que si tomamos en cuenta la información completa y no lo que la administración desea mostrar, se pueden ver claramente las falencias administrativas y de gestión, porque si contrastamos el antes y el

después de la gestión con indicadores territoriales es claro que hay mucho por hacer para mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón a través de sus planes de ordenamiento territorial.

Aunque la teoría del estado como entidad territorial aporta mucho al análisis del desarrollo de los territorios, se demostró en el caso de esta investigación, que esta visión no explica adecuadamente este fenómeno, simplemente se tomó como referencia para demostrar que la administración pública debe estar sujeta a procesos de gestión que garanticen una ejecución eficiente de los planes de ordenamiento territorial establecidos en las instituciones públicas y que no solo se centren en el corto plazo, sino que también tengan una visión a futuro para fomentar el desarrollo local.

Recomendaciones

De forma general, se recomienda al GAD Municipal Ibarra validar las metodologías o procesos administrativos que se planifiquen utilizar para la construcción de los modelos de gestión, debido a que las técnicas de gestión empresarial siempre deben ser adaptadas a la realidad concreta de los planes territoriales previo a su aplicación dentro de la gestión pública moderna, y es evidente que el cantón se encuentra en un estado crítico en la manera de cómo se está respondiendo a la gestión de Uso del Suelo y apenas se tomó la iniciativa de mejorar esta condición con la implementación del PUGS.

Tomando en cuenta la gestión administrativa del GAD, se recomienda mejorar la comunicación e involucramiento de las autoridades para que las estrategias del modelo de gestión planteadas se consoliden y fortalezcan, así como, la eliminación de la burocracia durante el proceso de elaboración de los planes territoriales. También se debe tomar en cuenta que la capacidad para producir bienes y servicios por parte el municipio no satisface los índices requeridos para

responder con los factores de riesgo actuales importantes como la contaminación, la corrupción y la delincuencia.

Finalmente, en virtud de que los procesos de reforma estatales se encuentran dentro de un ámbito dinámico de cambio constante, se recomienda dar continuidad a esta línea de investigación, a fin de que se pueda estructurar nuevos procesos de diseño de modelos de gestión cuya característica principal sea la flexibilidad para la correcta adaptación al entorno actual del desarrollo territorial del cantón Ibarra.

Esta investigación sirve como una guía referencial y de soporte para que las entidades públicas puedan contar con un sistema efectivo de gestión de sus planes y actividades, además permite identificar de mejor manera las problemáticas existentes y con ello diseñar y ejecutar políticas focalizadas que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios; lo cual genera sin duda razones suficientes para continuar con este tipo de investigaciones que contribuyen a mejorar la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y con ello elevar la calidad de vida de la población.

Bibliografía

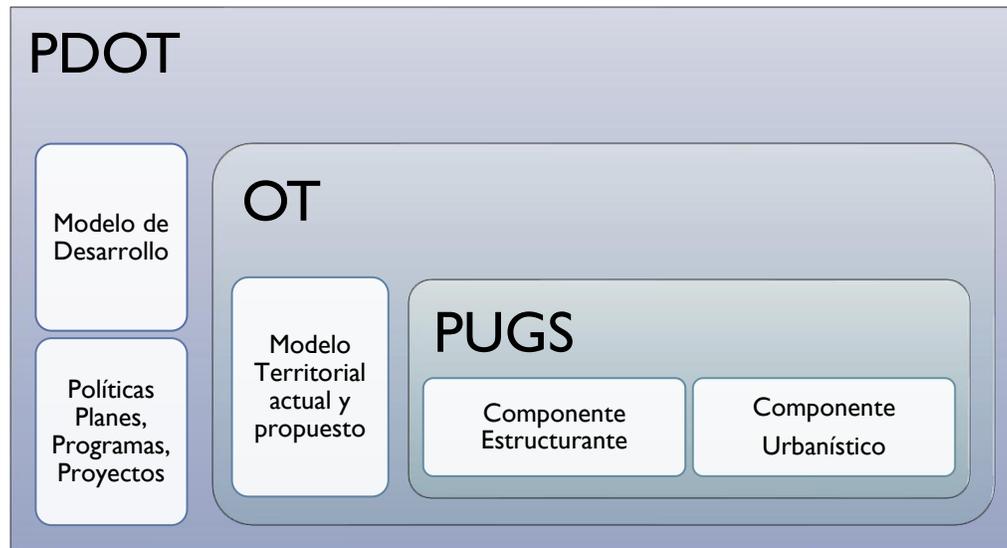
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. *Suplemento Del Registro Oficial 790, 5-VII-2016, LOOTUGS*, 31.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2019). de España. *Planes de Uso y Gestión Del Suelo -PUGS- Herramientas Orientadas Para Su Formulación*, 15, 235–255.
- Barros, D., Batista, J., & Rodriguez, R. (2016). Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el sector público. *Revista Iberoamericana de ...*, 4, 117–148.
- Bugallo, C. J. S. (2015). *La Planificación Económica*. 16, 111–184.
- Chiarella, J., & Yakabi, K. (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planejamento Regional*, 3(2), 137–158.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. (2017). (COOTAD) *Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Última modificación: 29-dic.-2017*. 1–190.
- Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. *Conferencia Europea de Ministros Responsables de La Ordenación Del Territorio*, 1, 1–7.
- Fernández, A. (2001). Balanced Scorecard : ayudando a implantar la estrategia. *IESE - Revista de Antiguos Alumnos*, 31–42.
- Fernández, M., & Vivanco, L. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 194, 713–726.
- Gómez Orea, D. (1994). Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico. *Instituto Tecnológico GeoMinero de España*, 118.
- González Llanos, M. J., & Chuquiguanga Auquilla, M. C. (2018). Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación. *Estoa*, 7(13), 101–110. <https://doi.org/10.18537/est.v007.n013.a08>
- Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado Land Planning as a State Policy. *Perspectiva Geográfica: Revista Del Programa de Estudios de Posgrado En Geografía*, 20(1), 11–36.

- Hildenbrand, A. (1997). Política de Ordenación del Territorio en Europa. *Estudios Regionales*, 47(47), 205–210.
- Isuani, E. A. (1979). *03-Isuani-Aldo-Tres-Enfoques-Sobre-El-Concepto-De-Estado*. 1–14.
- Johanna Beatriz Pozo García. (2018). *Estudio del modelo de gestión institucional en el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo , para el año 2018*.
- Losada, C. (1999). ¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. *Banco Interamericano de Desarrollo*, p.1-433.
- Massiris, A. M. (2008). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*.
- Méndez, H., & Pascale, C. (2016). Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. In *Fao*.
- Méndez Ricardo & Molinero Fernando. (1986). La geografía y el estudio regional del mundo : reflexiones a propósito de dos obras recientes. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 0(8–9), 185–202. <https://doi.org/10.1234/no.disponible.a.RACO.41386>
- MIDUVI. (2018). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*.
- Rea, Á. M. G. (2017). *El cuadro de mando integral en las PYMES: 14*, 40–53.
- Rodríguez Garraza, T. (2016). *La calidad y la mejora en la Administración Pública*.
- Secretaría Central de ISO. (2015). NORMA INTERNACIONAL ISO 9001 Sistemas de gestión de la calidad. *Norma Internacional, Quinta Edi*, 29.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Norma Técnica Desconcentracion De Entidades De La Funcion Ejecutiva*.
- Villalbí, J. R., Guix, J., Casas, C., Borell, C., Duran, J., Artazcoz, L., Camprubí, E., Cusí, M., Rodríguez-Montuquín, P., Armengol, J. M., & Jiménez, G. (2016). El Cuadro de Mando Integral como instrumento de dirección en una organización de salud pública. *Gaceta Sanitaria*, 21(1), 60–65. <https://doi.org/10.1157/13099122>
- Waissbluth, M. (2018). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. *Un Mejor Estado Para Chile*, 541–559.

Zamora, G., & Carrión, A. (2013). Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Issue 9).

ANEXOS

Anexo 1: Articulación PDOT-PUGS



Fuente: Plan de uso y gestión del suelo del GAD Ibarra.

Anexo 2: LOOTUS-Plan de Uso y Gestión del Suelo

ESTRUCTURANTE (largo plazo – 12 años)

Identifica y regula los elementos que estructuran el territorio, clasificando el suelo urbano y rural

- Estructura urbano – rural del territorio
- Clasificación y subclasificación de todo el suelo (urbano y rural)
- Identificación y localización de infraestructura y equipamientos de escala cantonal
- Definición de polígonos de intervención territorial
- Identificación de zonas homogéneas en áreas urbanas y rurales

URBANÍSTICO (corto y mediano plazo – 4 años)

Regula el uso y la edificabilidad del suelo, integra normas urbanísticas así como procedimientos e instrumentos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano

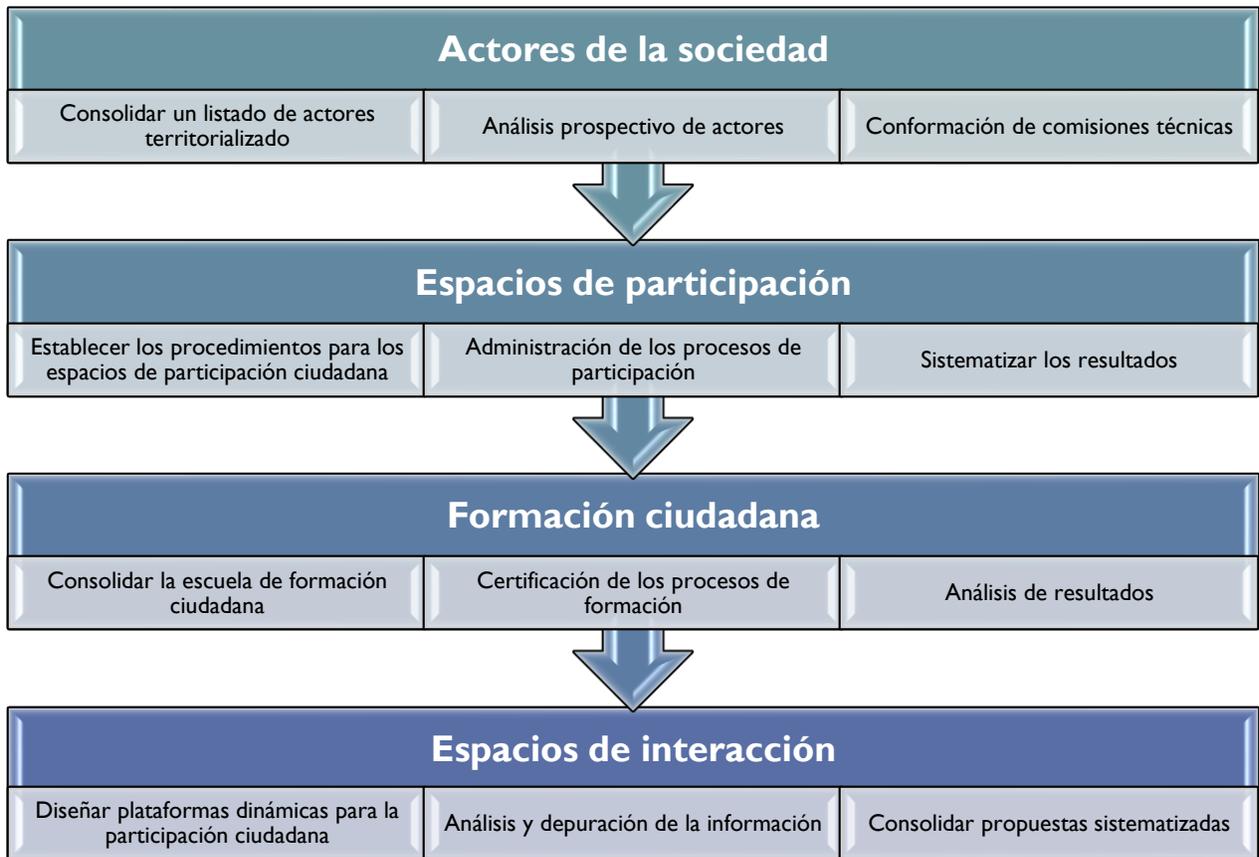
- Delimitación de los polígonos de intervención territorial del suelo urbano y rural y asignación de los tratamientos, usos, y aprovechamientos urbanísticos
- Identificación y cuantificación del suelo destinado a los equipamientos, infraestructura, espacio público
- Planes urbanísticos complementarios.

Fuente: Plan de uso y gestión del suelo del GAD Ibarra.

Anexo 3: Actores de la sociedad



Fuente: Plan de uso y gestión del suelo del GAD Ibarra.



Fuente: Plan de uso y gestión del suelo del GAD Ibarra.

Anexo 4: Fórmulas para el cálculo de indicadores

Indicador	Unidad Territorial Sector Censal	
	Fórmula	Unidad de Medida o Expresión del Indicador
Densidad Poblacional	Hab/ha	Hab/ha
Área Vacante	Nº Predios vacantes/ha	Número
	área predios vacantes (ha)/área total (ha)	Porcentaje
Reparto de Viario público peatonal	área acera (ha)/área vías (ha)	Porcentaje
Porcentaje de urbanización cerrada	área urbanización/área unidad territorial	Porcentaje
Accesibilidad a redes de transporte alternativo	Población cubierta por redes de transporte alternativo/Población total	Porcentaje
Cobertura de área verde por habitante	m2//hab	m2/hab
Áreas verdes potenciales	m2	m2
Accesibilidad áreas verdes	Superficie con cobertura simultánea verde/superficie total	Porcentaje
Cobertura de electricidad	nº de hogares que tienen el servicio/nº total de hogares en el sector censal	Porcentaje
Cobertura de agua potable	nº de hogares que tienen el servicio/nº total de hogares en el sector censal	Porcentaje
Cobertura de Saneamiento	nº de hogares que tienen el servicio/nº total de hogares en el sector censal	Porcentaje
Cobertura de Alcantarillado	nº de hogares que tienen el servicio/nº total de hogares en el sector censal	Porcentaje
Cobertura de aguas residuales	nº de hogares que tienen el servicio/nº total de hogares en el sector censal	Porcentaje
Cobertura de equipamientos	superficie con cobertura simultánea equipamientos/superficie total	Porcentaje
Dotación de equipamientos sociales	nºde equipamientos/hectarea	Porcentaje

Fuente: Plan de uso y gestión del suelo del GAD Ibarra.