

**IX SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION
TERRITORIAL**

SECRETARIA EJECUTIVA

Cuenca, 28, 29 y 30 de Octubre del 2014

**MARCO CONCEPTUAL PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y
REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO ECUATORIANO EN LA MATERIA**
**Una visión sobre qué es, para qué sirve, como se hace y como se viene
haciendo la ordenación territorial en Ecuador**

DOMINGO GÓMEZ OREA

Catedrático de Universidad. España.

Perfil: Ordenación Territorial, Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible

Con la colaboración de

MARÍA TERESA GÓMEZ VILLARINO

PhD por la Universidad Politécnica de Madrid y profesor asociado de esta universidad. Melissa, S.L.

Resumen

Esta ponencia responde a la amable invitación recibida de la Comisión Académica responsable de la organización del simposio para elaborar "una ponencia introductoria sobre **"Marco conceptual para la ordenación territorial"** en el cual esperamos un reforzamiento a los conceptos sobre OT con un análisis y desarrollo sobre el proceso ecuatoriano que usted conoce".

De acuerdo con el encargo la ponencia tiene dos partes bien diferenciadas: la primera se destina a presentar de la forma más clara que he podido el concepto de ordenación territorial así como los elementos y los procesos a través de los que se hace operativa; en síntesis esta primera parte responde a tres preguntas cruciales: qué es la ordenación territorial, para que sirve y cómo se hace. La segunda parte se destina a presentar algunas reflexiones sobre el proceso de ordenación territorial que, de acuerdo con la vigente constitución, se viene desarrollando en Ecuador, señalando algunas fortalezas, enfatizando algunas debilidades y sugiriendo algunas ideas para su desarrollo futuro.

Todo ello solo refleja el punto de vista del autor sobre el tema. Punto de vista que se reconoce insuficiente y que solo se expresa con la intención de contribuir, en la medida de mis modestas posibilidades, a mejorar el interesantísimo proceso que se desarrolla en Ecuador.

La primera parte de la ponencia se ha inspirado en la última edición del libro Ordenación Territorial del autor; la segunda, fundamentalmente, en los trabajos preparatorios de la tesis doctoral de Don Fernando Pauta Calle, de la Universidad de Cuenca, en algunas ideas y opiniones intercambiadas con D. Omar Delgado, de la Universidad del Azuay, y en la propia experiencia del autor en diversos trabajos profesionales en materia de ordenación territorial, así como en su intervención en numerosos foros de debate realizados en Ecuador y en la mayor parte de los países latinoamericanos.

1 EL SISTEMA TERRITORIAL UNA CONSTRUCCIÓN HUMANA INEXORABLE

Para la ordenación territorial, el término territorio se refiere al sistema territorial por lo que éste es el punto focal de la actividad profesional en la materia. El sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad (figura 1); se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema¹.

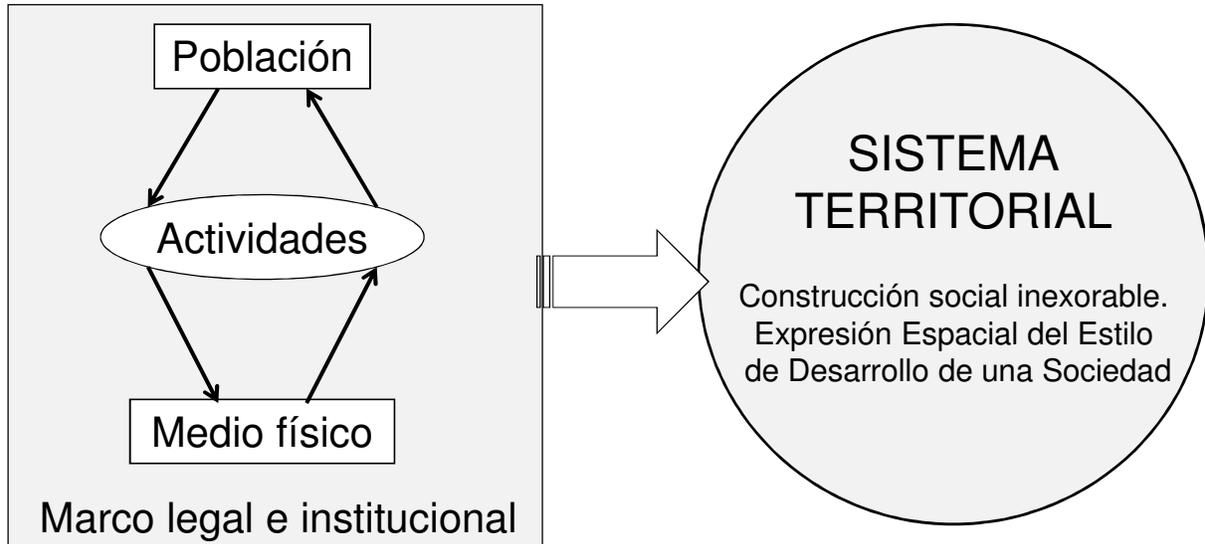


Figura 1. El sistema territorial es una construcción inexorable de la población sobre la naturaleza

Como en todo sistema, cuatro grandes elementos conforman físicamente la sustancia del sistema territorial: la estructura, el funcionamiento, la imagen que transmite y su evolución temporal, todos ellos representados en la figura 2.

¹ El enfoque de sistemas consiste en prestar atención a las propiedades del conjunto que no poseen las partes.

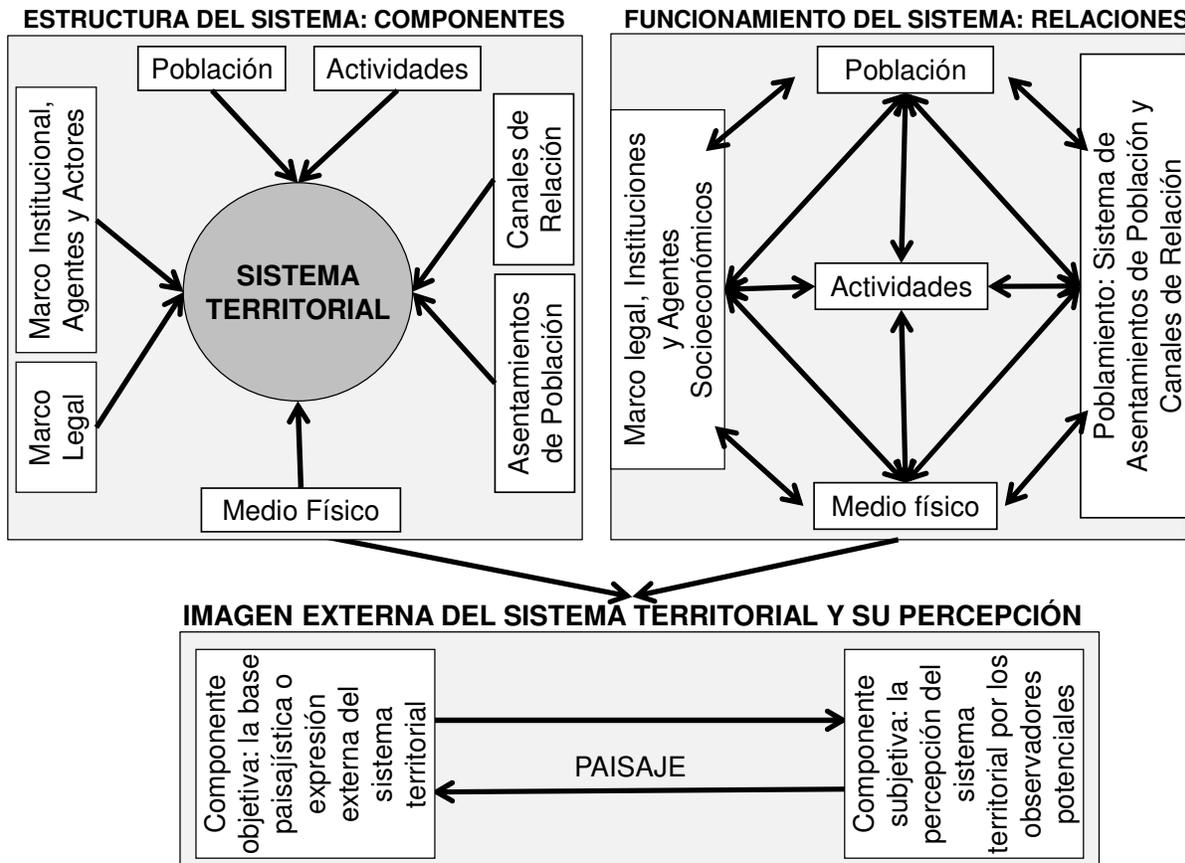


Figura 2. Sistema territorial: subsistemas o componentes que lo forman (izquierda), relaciones entre componentes (derecha) e imagen que transmite y su percepción (abajo)

2 SISTEMAS TERRITORIALES PARADIGMÁTICOS

La idea de sistema territorial esbozada es aplicable a cualquier espacio, pero generalmente se refiere a los siguientes tipos paradigmáticos de regiones:

- Político-administrativas, asociadas a la organización territorial de cada país.
- Homogéneas o formales, definidas por criterios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad es relativa, y puede referirse a aspectos sectoriales (morfología del terreno, cobertura vegetal, uso del suelo, área de extensión de la identidad cultural de una comunidad, de un problema, hábitat de una especie, etc.) o integrales (todas las componentes del sistema territorial).
- Funcionales, basadas en las relaciones entre sus partes:
 - Polarizadas: conformadas por las relaciones recíprocas entre lugares, generalmente polarizadas por uno más importante (regiones polarizadas, áreas metropolitanas)
 - Estructuradas por un flujo: cuencas hidrográficas
- Estratégicas: definidas por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar, que puede ser la existencia de un recurso (agua, suelo, minerales, etc.), de un valor (cultural o paisajístico), de problema (erosión, degradación ecológica, contaminación del suelo), ubicación transfronteriza por ejemplo, etc.

3 NIVELES, JERARQUÍAS, PRINCIPIOS Y ESCALAS

El sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior e integran a las de nivel inferior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles

territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores.

En términos generales opera el *principio de coherencia* que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto); el principio de *referencia*, que entiende los planes correspondientes a niveles territoriales superiores como referencia vinculante para los inferiores; el *principio de subsidiariedad* que establece cómo cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible o, de otra forma: las instancias administrativas superiores solo deben interferir en aquello que puedan atender los niveles inferiores cuando éstos no lo hagan; el *principio de contracorriente* que señala cómo desde los ámbitos territoriales inferiores se participa en el impulso en la concepción, en la formulación y en las determinaciones de los planes de niveles territoriales superiores; y el principio de *corresponsabilidad*, que señala la responsabilidad de todos en la forma en que evoluciona y se va formando el sistema territorial.

Seis niveles típicos definen la jerarquía de los sistemas territoriales, a cada uno de los cuales corresponde una escala característica de estudio, diagnóstico y planificación:

- Supranacional, por ejemplo la Región andina, el Corredor Centroamericano o la Unión Europea. La escala característica es 1:1.000.000 o superior.
- Nacional o nivel estado nacional. Escala característica 1:500.000/1:1.000.000.
- Regional, primer nivel bajo el nacional. Escala característica 1:50.000/1:100.000.
- Subregional o comarcal, primer nivel por encima del municipal. Escala característica 1:25.000.
- Local o municipal. Escala característica 1:25000 a 1:10.000 o mayor.
- Nivel particular, división del municipio en “aldeas” polígonos, etc. Escala característica 1:5.000 o mayor.

4 EL MODELO TERRITORIAL

El modelo territorial es una representación o imagen simplificada del sistema territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables de él, como muestra la figura 3. El modelo territorial es aplicable a cualquier tipo de espacio y nivel de la jerarquía antes citada y a cualquier momento: al pasado, al presente o al futuro. En él las actividades son ubicuas, llenan todo el espacio, no hay recintos sin actividad porque son éstas quienes definen el carácter de cada zona: urbana, rural o infraestructural.

El sistema territorial, y el modelo que lo representa, es la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, de tal manera que estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial.

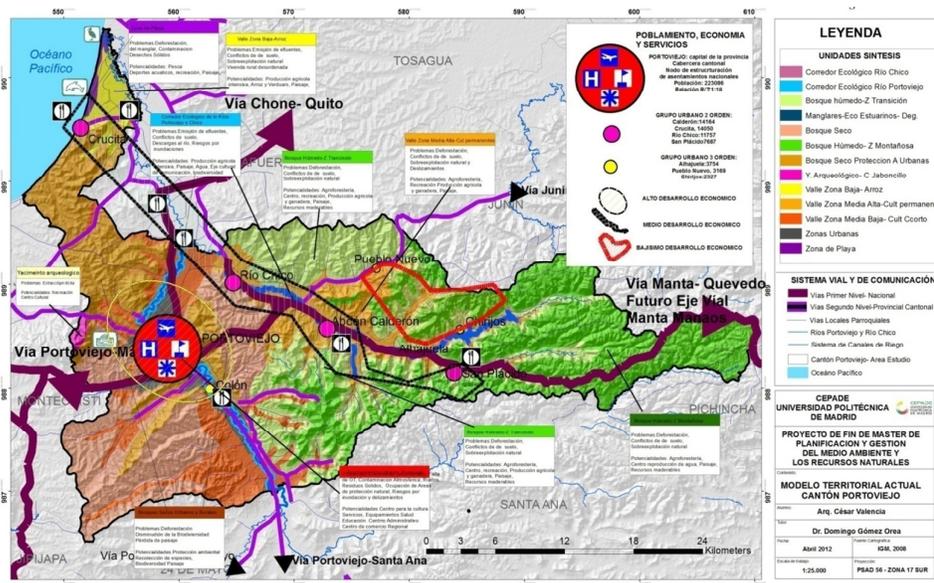


Figura 3. Modelo territorial de un sistema real mostrando los elementos característicos: medio físico y uso primario del suelo, núcleos de población, conexiones internas y externas y algún elemento singular. La figura muestra el modelo territorial actual del cantón Portoviejo. Fuente Cesar Valencia.

5 EVOLUCIÓN TENDENCIAL DEL SISTEMA TERRITORIAL

En todo sistema territorial, además de relaciones causales, existen interrelaciones dialécticas que determinan conflictos entre agentes socioeconómicos, entre sectores de actividad, entre las propias actividades y entre las instituciones públicas; en éstas por la confluencia de competencias administrativas sobre un mismo espacio, a causa de la fragmentación de la Administración Pública en las complejas sociedades modernas.

En ausencia de planificación pública los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado y del más fuerte (o del que más ruido hace) y con una visión a corto plazo; es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención voluntarista ("laissez faire"), que suele conducir a sistemas territoriales indeseables desde el punto de vista del interés general. La evolución tendencial, sin intervención, no es una hipótesis real; la realidad es que en todo sistema territorial hay algún tipo de planificación porque siempre hay alguien, algún agente, que reflexiona sobre la situación actual y su tendencia hacia el futuro y sobre la forma de incidir sobre ella para reorientar su evolución hacia unos objetivos definidos, que eso es la planificación. El problema es que tal iniciativa no es pública y, por tanto, orientada al interés general, sino privada y por quien tiene capacidad para hacerlo, y orientada por ello a intereses privados, generalmente alejados de los públicos, y con visión de corto plazo.

6 EVOLUCIÓN PLANIFICADA DEL SISTEMA TERRITORIAL: LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Frente a la indeseable evolución tendencial se plantea *la evolución planificada del sistema territorial*, que adecuadamente gestionada, lleva a un sistema territorial satisfactorio. Esta construcción *planificada del sistema territorial* es la esencia de la ordenación territorial, cuyo objetivo primordial consiste en ir construyendo un sistema territorial satisfactorio, en términos de estructura, funcionamiento, imagen y evolución. Se trata de una función básica de los poderes públicos orientada, a través de la construcción del sistema territorial, a planificar el desarrollo sostenible y a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socioeconómicos, y transparente, en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como "lo que se debe hacer" es lo que "no se debe hacer", y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales.

La ordenación territorial implica, pues, las tres facetas complementarias e iterativas representadas en la figuras 4):

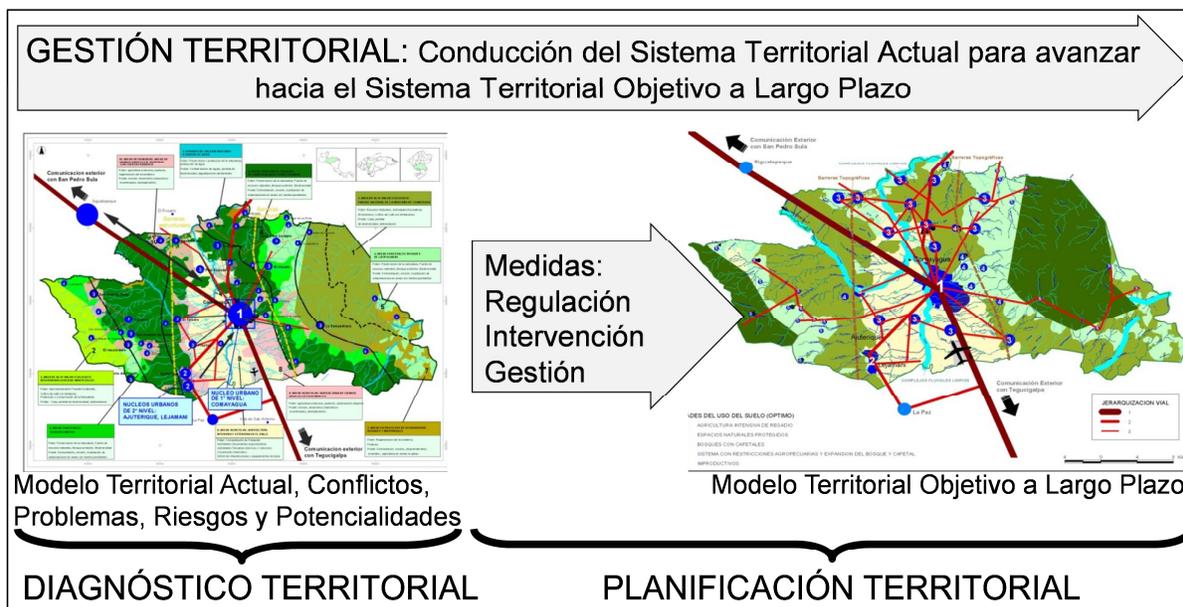


Figura 4. Las tres facetas de la ordenación territorial: Diagnosticar el Sistema Territorial Actual: modelo territorial, conflictos, problemas, riesgos y potencialidades; Planificación Territorial: proponer un Sistema Territorial Objetivo a largo plazo y las medidas para avanzar hacia él; Gestión Territorial: Conducción del Sistema Territorial Actual para avanzar hacia el Sistema Territorial Objetivo a Largo Plazo

7 PRECISIONES SOBRE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Las actividades humanas y el espacio en que se ubican

En este sentido, ordenar un territorio significa *identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades*; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un espacio capaz de acogerlas, o de ordenar los usos del suelo. En este sentido son ilustrativas las siguientes citas:

Carácter político, administrativo y tecnicocientífico de la ordenación territorial

El carácter técnico científico se justifica por la necesidad de este tipo de conocimientos para formular primero y gestionar después los planes; la iniciativa sobre tal formulación y su posterior aprobación, corresponde a la administración pública, de ahí su condición administrativa; mientras es una decisión política implantar un sistema formalizado de ordenación territorial basado en un sistema coherente de instrumentos: los planes de ordenación territorial.

Los planes como instrumentos de ordenación territorial

Tal función se ejerce por organismos públicos a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior, mediante un sistema coherente de planes o instrumentos generales de ordenación territorial previstos en la legislación específica y en otra no específica, generalmente sectorial con incidencia relevante en el sistema territorial: transportes, telecomunicaciones, hidráulica, energía, urbanismo, industria, turismo, desarrollo rural, etc.

Los planes de ordenación territorial integran la planificación socioeconómica con la física en una determinada unidad geográfica, y tienen carácter horizontal (corta a los sectores) por lo que sus determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, así como sobre otras dos funciones públicas también horizontales: una de ámbito inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación económica.

Así los planes de OT se convierten en instrumentos de concertación entre intereses conflictivos y de coordinación entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango.

Cada país tiene (cuando lo tiene) su propio sistema de planes de ordenación territorial, cuya existencia, carácter y forma en que se aplican, se suele asociar al grado de desarrollo y comportamiento social.

8 ORDENACIÓN TERRITORIAL VERSUS PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Las ciudades son entelequias porque no existen, no pueden existir, por sí solas sin el campo; campo y ciudad son conceptos indisociables; solo existe el binomio o sistema campo-ciudad

Domingo Gómez Orea

El *urbanismo*, desde la ciudad, reduce la ordenación territorial a la clasificación y calificación urbanística del suelo, atribuyendo al suelo no urbano o no urbanizable un papel residual, y considerando al medio físico mero soporte para la expansión física de las ciudades o para satisfacer su huella ecológica, sin entender el “determinismo” que impone su “lectura” en términos de oportunidades y limitaciones.

La estrechez espacial marcada por la expansión de las ciudades, evidencia la necesidad de una visión estratégica asociada a ámbitos y enfoques más amplios, propios de la ordenación territorial. Para ésta, las ciudades son puntos más o menos grandes, que forman un subsistema del sistema territorial: el de asentamientos poblacionales; para el urbanismo, las ciudades son espacios extensos, intensos y complejos, objeto de un planeamiento específico. En este esquema la ordenación territorial supone una visión estratégica (una visión desde un ámbito territorial superior) que enmarca, condiciona y orienta al urbanismo de cada asentamiento poblacional, en los siguientes términos:

- Tamaño a diferentes horizontes temporales, para que sea coherente con el modelo territorial.
- Formulación de la misión, visión y valores, y orientación sobre la base económica.
- Estilo del asentamiento: compacto, polifuncional, concentrado, polinucleado, disperso, etc.
- Áreas por donde debería crecer y áreas que deberían ser excluidas del proceso urbanizador².
- Conexiones con el exterior.

Así los instrumentos de ordenación urbanística deberán ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio.

De acuerdo con Fdo. Pauta (2013), la ordenación urbanística se integra en la ordenación territorial, en cuanto enfoques complementarios, dado el papel de la ordenación urbanística en la microlocalización de equipamientos o instalaciones y en el emplazamiento de redes de infraestructura, previstos en la Estrategia Territorial Nacional o en los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, cuando comprometan a los asentamientos urbanos.

Lo dicho lleva a ratificar que las ordenaciones territorial y urbanística forman un continuum sin deslinde bien definido. La visión urbanística ha de integrarse en la más amplia de la ordenación territorial, pero a su vez, la perspectiva general de ésta no es casi nada si no se moldea, incide y concreta en la más específica ordenación del suelo, la urbanística.

9 CONCRECIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Los términos de la expresión proporcionan una sencilla y obvia aproximación a su significado; ordenar significa poner cada cosa en su sitio; las “cosas” a ordenar son las actividades humanas que habrá que identificar, el “sitio” es el territorio; pero utilizar lo ordenado, exige regular la forma en que se utiliza. Por tanto, ordenar un territorio significa *identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades*. Así se va configurando el sistema territorial.

Conceptualmente, la *Ordenación territorial es la Construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido*³.

Se trata de una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

² Se suele decir que “las ciudades deben crecer por los terrenos que no sirven para otra cosa”

³ La idea anterior es aplicable en general a los instrumentos clásicos de planificación del desarrollo: *Políticas, Planes, Programas y Proyectos*, que se pueden entender (con distinto alcance y extensión espacial) así: Evolución planificada de un sistema o Conducción planificada de la evolución de un sistema o Conducción planificada de un sistema hacia un futuro definido en un horizonte temporal o indefinido. *Conducir*: gobernar la forma en que evoluciona un sistema. *Planificar*: definir un curso de acción hacia el futuro. *Sistema*: “entidad” o “unidad” formada por un conjunto de elementos en interacción dinámica, caracterizada por una estructura, un funcionamiento, una imagen y una evolución.

Se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científicotécnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.

En términos más directos, la Ordenación territorial consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso, cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión.

Y según lo dicho, cada plan identifica, distribuye, organiza y regula las actividades humanas en el territorio al que se aplica de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, para configurar un sistema armónico, funcional, bello y perdurable.

10 MODELO CONCEPTUAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL: PARADIGMA DE UN MODELO SOSTENIBLE DE DESARROLLO

La idea de ordenación territorial aplicada a cualquier unidad territorial, se puede representar según el modelo de la figura 5. Como todo modelo, se trata de una representación simplificada del concepto, cuya virtualidad radica en su capacidad para facilitar la comprensión de tal concepto, más que en la fidelidad con que lo representa.

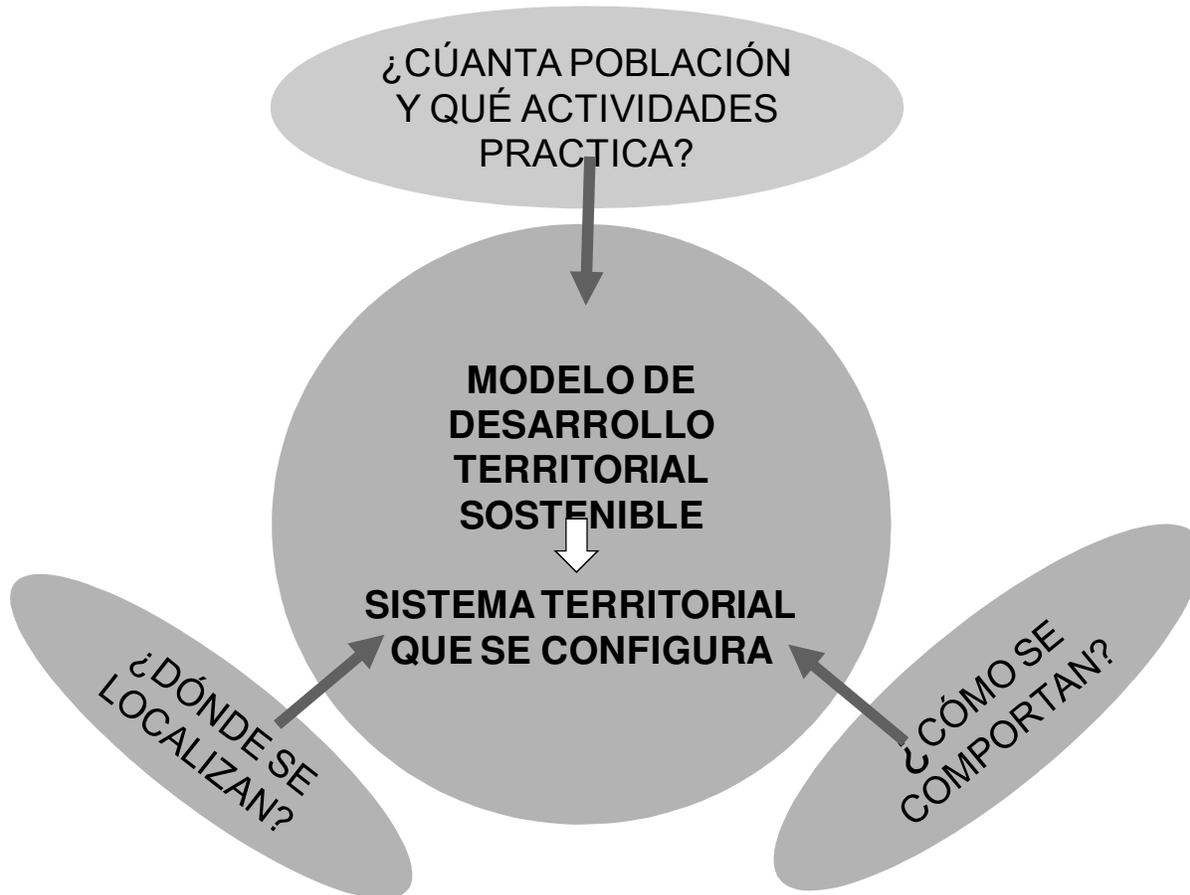


Figura 5. Modelo conceptual de la Ordenación Territorial: versión simple.

El modelo integra las tres dimensiones indisolubles del desarrollo en términos de calidad de vida: la ecológica, la social y la económica, y añade una cuarta: la dimensión territorial en cuanto el sistema territorial es el marco determinante de la calidad de vida; y así el diagrama que lo representa permite identificar las actividades humanas razonables en cada ámbito, entender los criterios ecológicos de la sostenibilidad de tales actividades y del desarrollo que comportan, e incorpora todos los elementos que

conforman el concepto y las funciones de la ordenación territorial, expuestos en epígrafes anteriores, tal como se expone a continuación.

- En cuanto desarrollo: identifica y selecciona las actividades que lo van a soportar a partir de las necesidades, aspiraciones y expectativas de la población y de los recursos endógenos: naturales, humanos y construidos.
- En cuanto control: regula el uso del suelo, el aprovechamiento de sus recursos, el comportamiento de las actividades humanas según criterios de sostenibilidad y los actos administrativos.
- En cuanto organización espacial: distribuye de forma coherente entre sí y con el medio físico, las actividades en el espacio, según criterios de integración en el entorno, de funcionalidad y de armonía de la imagen que transmite.
- En cuanto integración horizontal de las unidades territoriales (regiones, subregiones, comarcas, municipios): asigna un papel a cada una de ellas en el conjunto, según criterios de sinergia o complementariedad en el mismo nivel.
- En cuanto integración vertical, basada en la jerarquía: integra cada unidad territorial hacia arriba en las de orden superior, e integra hacia abajo las de orden inferior.
- En cuanto equilibrio territorial: atiende a niveles similares de calidad de vida (es decir, de niveles de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental) en el territorio, y se valora en términos de equidad entre las diferentes unidades territoriales como garantía de estabilidad y cohesión social.

Así pues, *promoción (desarrollo), ordenación, regulación, integración y equilibrio*, son las palabras mágicas, las ideas, que caracterizan a la ordenación territorial y a sus funciones; todas ellas están presentes en cualquier plan, si bien varía su importancia con la problemática del ámbito al que se aplica: si en zonas rurales profundas, por ejemplo, se enfatiza la promoción, es decir la búsqueda de actividades capaces de fomentar y diversificar la economía, en las zonas de fuerte dinámica se prioriza el control de la localización y del comportamiento de las actividades humanas.

11 INSTRUMENTOS GENERALES ESPECÍFICOS DE OT: LOS PLANES DE OT

En un país determinado, tal como se representa en la figura 6, la ordenación territorial opera a través de:

- Un conjunto coherente de planes o instrumentos de ordenación territorial.
- De carácter integral y sectorial.
- Previstos en una ley específica en materia de ordenación territorial.
- Y en otras leyes sectoriales (carreteras, aguas, costas, espacios protegidos, etc.) cuyas previsiones tienen incidencia territorial.

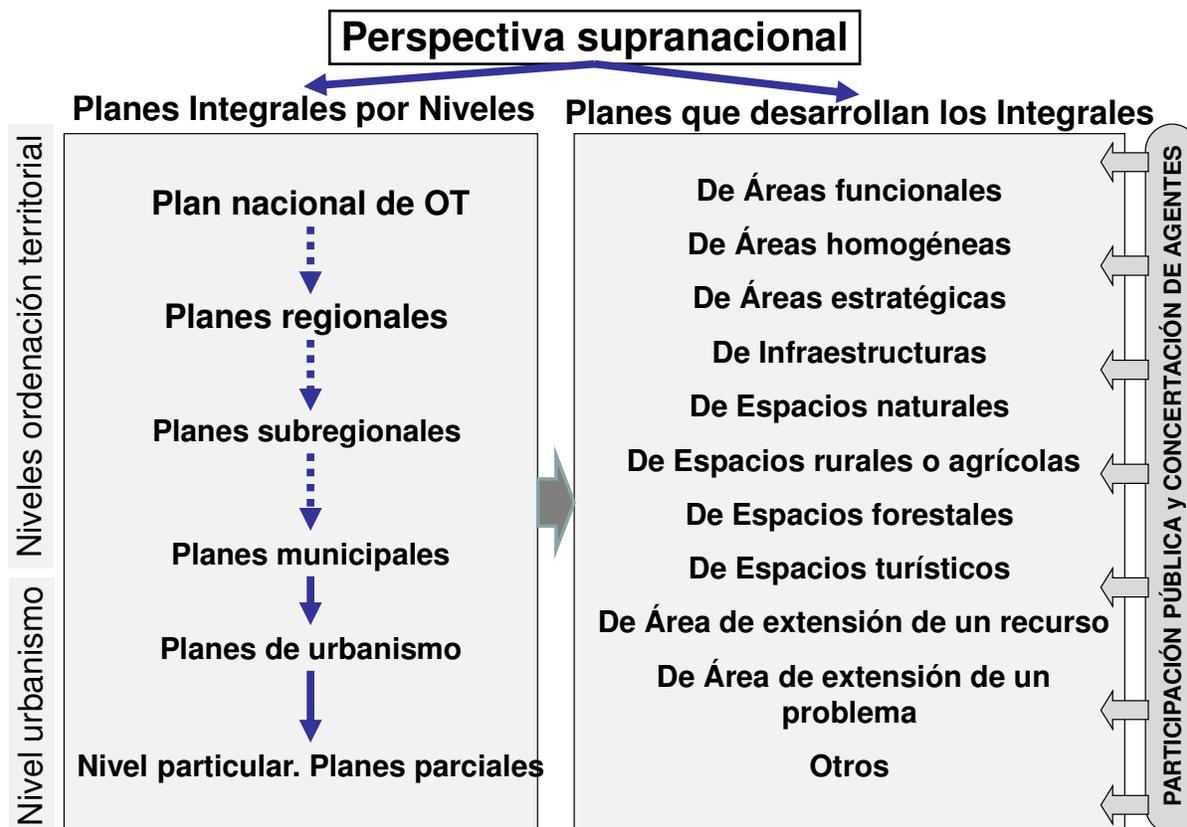


Figura 6. Los instrumentos típicos de ordenación territorial se estructuran en cascada (izquierda de la imagen), y cada uno de ellos se desarrolla con planes sectoriales (derecha)

Tales planes se organizan, como muestra la parte izquierda de la citada figura 2:

- En *cascada*, desde los niveles superiores hacia los inferiores, según un proceso de arriba abajo, en el que las determinaciones previstas en los niveles superiores y ámbitos más extensos, se adoptan como *referencia* obligada para elaborar los que corresponden a niveles inferiores. La estructura en cascada se refiere a los ámbitos geográficos, no a la ciudadanía, la cual queda afectada por todos los planes, de tal manera que las instituciones de niveles inferiores participan en las decisiones que se adoptan en niveles superiores y los ciudadanos, agentes y actores, participan en los planes de cualquier nivel según un proceso capaz de acoger las iniciativas de abajo a arriba y de acuerdo con los principios de participación, concertación y transparencia.
- En *contracorriente*: los planes de ámbitos geográficos superiores deben contemplar el desarrollo de los ámbitos menores, mientras desde estos últimos se impulsa el desarrollo de los mayores.
- De acuerdo con un principio de *coherencia*: a cada nivel corresponde un contenido y unas determinaciones acordes con las competencias que tiene legal e institucionalmente asignadas.
- Con otro de *integración* vertical de las unidades territoriales de cada nivel hacia arriba y hacia abajo.
- Y con otro de *subsidiariedad*: aproximar las decisiones al ciudadano

Y se formulan incorporando:

- *Transparencia*
- *Participación* de los ciudadanos y
- *Concertación* de todos los agentes socioeconómicos.

El contenido y las determinaciones de cada uno de los planes señalados, viene determinado por la legislación específica de cada país; en este sentido la primera tarea del profesional que se encuentre ante el desafío de formular un plan de ordenación territorial, consiste en estudiar detalladamente dicha legislación.

En Ecuador, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal está llamado a cumplir un principal papel integrador de las determinaciones de los planes de los otros niveles de gobierno, particularmente del parroquial y del provincial (Pauta Calle, 2013); así lo reconoce el COOTAD cuando señala que "las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados"; en este sentido, resulta significativo que las competencias constitucionales exclusivas: "regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural" y "ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón", son municipales.

12 INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL A NIVEL DE CADA PLAN

A su vez un plan de ordenación territorial se desarrolla e implementa con otros instrumentos cual son:

- Otros planes, figura 6: Integrales por áreas funcionales, homogéneas o estratégicas, y Sectoriales: relativos a unidades estratégicas definidas por el área de extensión de potencialidades, problemas, etc.
- Normativa general y particular, que regula el uso y los aprovechamientos del suelo, así como los comportamientos de las actividades humanas
- Programación: intervenciones que implican inversión, organizadas en niveles de concreción: programas, subprogramas, proyectos y otras acciones
- De gestión: ente gestor, sistema de gestión e indicadores de seguimiento y señales de éxito y de alerta
- Financieros, que proporcionan los fondos necesarios para financiar las inversiones previstas
- De evaluación "ex post" para medir el comportamiento del plan
- De reformulación, para corregir el plan en función de las nuevas circunstancias económicas, y en cumplimiento del principio de planificación continua, que plantea que la planificación no acaba nunca porque constantemente hay que pensar en el futuro y construirlo
- De gestión ambiental, orientados directamente a conseguir una elevada calidad ambiental.

13 ETAPAS Y FASES POR LAS QUE PASA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE OT

Desde que se decide elaborar un plan de ordenación territorial hasta que se hace operativo, pasa por tres etapas típicas que se especifican en la figura 7: *Formulación* del documento técnico (avance), *Tramitación* hasta su aprobación y *Materialización* o aplicación de sus determinaciones al sistema territorial.

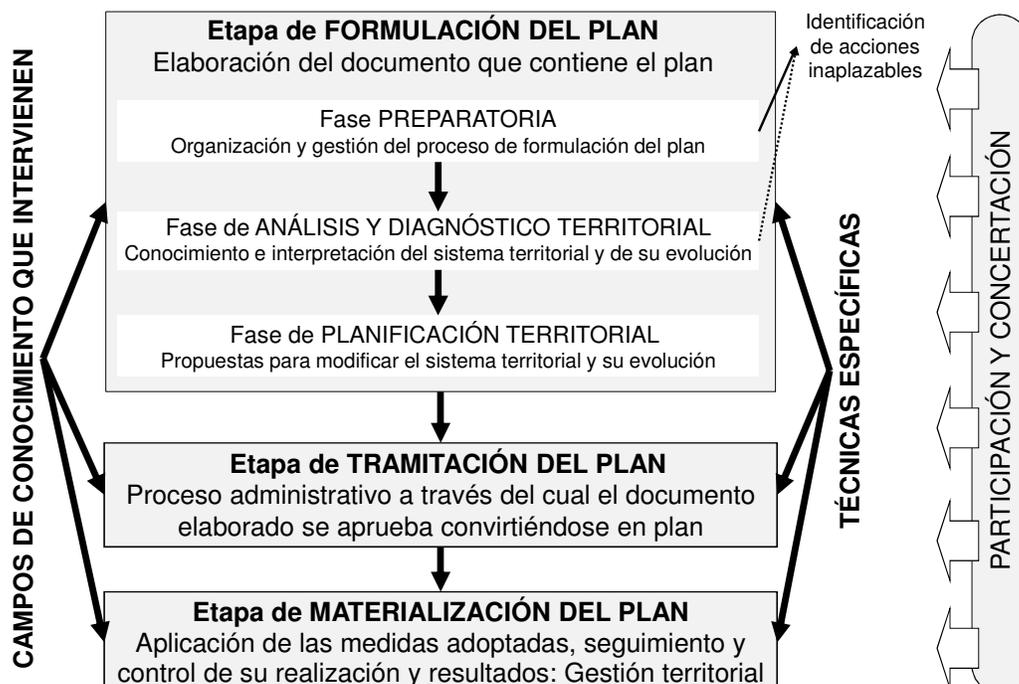


Figura 7. Etapas y fases por las que pasa la elaboración de un plan

La tramitación es un proceso administrativo generalmente bien definido en la legislación, por lo que tiene menor interés técnico; la forma de materializar el plan (gestión territorial) se incluye en la etapa de formulación, constituyéndose así esta etapa en la parte técnicamente más sustantiva del plan; se trata de un trabajo complejo, multi e interdisciplinar en el que intervienen numerosos campos de conocimiento y que utiliza técnicas específicas en cada fase, con otro de participación y concertación que requiere una preparación detenida. Esta preparación, puede entenderse como una fase más en la formulación de un plan: la fase preparatoria, que se desarrolla a través de varias tareas, y desempeña un papel con respecto al plan equivalente al del plan con respecto a la conducción del sistema territorial (o su equivalente, el proyecto, con respecto a la obra), en cuanto aquella hace posible la coordinación entre los diferentes aspectos, sectores y expertos que intervienen en su elaboración y el plan es el instrumento sobre el que se coordina la acción de los diferentes agentes y sectores que conforman el sistema territorial.

En suma la formulación de un plan pasa por cuatro fases: la *preparatoria* y las tres típicas de la ordenación territorial: *diagnóstico* territorial, *planificación* territorial y *gestión* territorial; las cuales se prolongan (figura 8) en la tramitación hasta que el documento se convierte en plan, y se materializa en la gestión de la aplicación del plan (si bien la forma de realizarla se incluye en la fase de planificación); todo en un proceso de planificación continua que no cesa en el tiempo, sino que se prolonga indefinidamente en ciclos iterativos de planificación y gestión. En este proceso, como señala la figura 7, colabora el trabajo técnico con la participación social y la concertación con los agentes implicados en el plan (“clientes”, “stakeholders”).

14 METODOLOGÍA GENERAL PARA FORMULAR UN PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

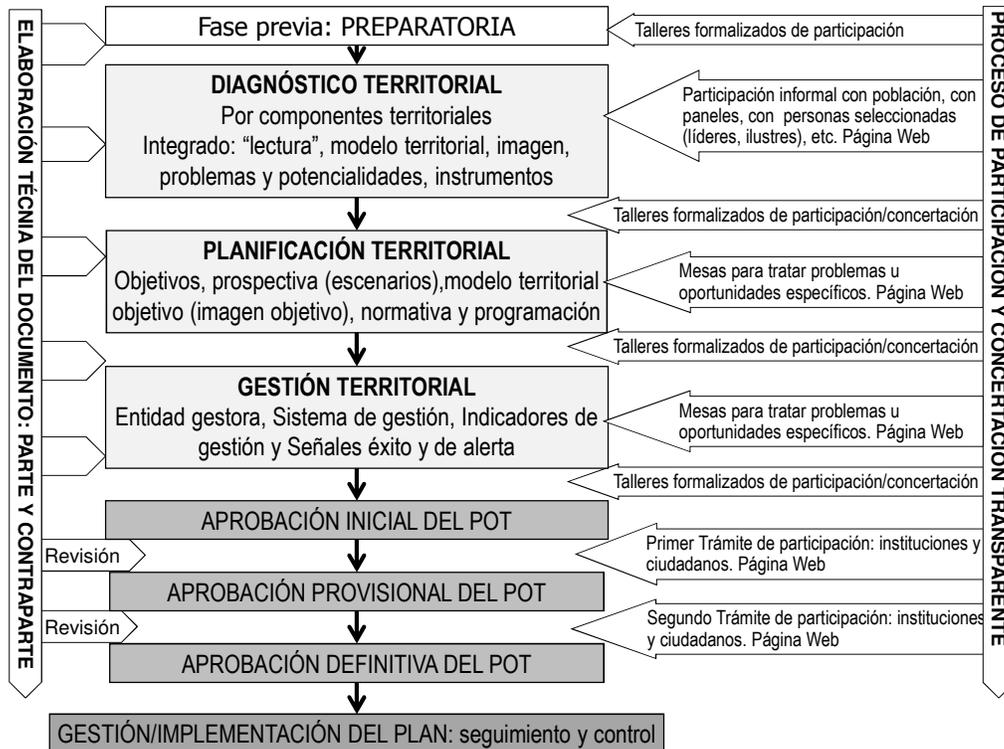


Figura 8. La elaboración de un plan exige la colaboración de un equipo técnico y de la población (ciudadanía, agentes y actores sociales); y ello en el desarrollo de las tres grandes etapas: de formulación, incluida la preparatoria, en el trámite de aprobación por el órgano responsable, a través del cual el documento elaborado se convierte en plan, y en la materialización del plan.

MARCO CONCEPTUAL PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO ECUATORIANO EN LA MATERIA

Domingo Gómez Orea
María Teresa Gómez Villarino

El diagrama de flujos de la figura 9 muestra una metodología genérica y versátil, es decir, susceptible de ser aplicada, con los lógicos ajustes, a la formulación de cualquier tipo de plan de ordenación territorial en cualquier parte, y fruto de una larga experiencia de los autores en muy diversos planes, regiones y países.

La aplicación de la metodología parte de la fase *preparatoria*. Formalizada ésta, se realizan los *diagnósticos sectoriales* de cada uno de los subsistemas que conforman el sistema territorial: medio físico, población y actividades, poblamiento y canales de relación y marco legal e institucional. Los diagnósticos sectoriales se integran para conformar el *diagnóstico integrado*, es decir la interpretación del sistema territorial como entidad con estructura, funcionamiento e imagen propios, en términos de modelo territorial, problemas, conflictos, riesgos, potencialidades, etc. así como los instrumentos de gestión disponibles para afrontar la problemática y aprovechar las oportunidades, y la capacidad de intervención de los agentes para aplicarlos. Se complementa el diagnóstico con una reflexión sobre el contexto exterior en que se ubica (próximo y remoto) sin olvidar las oportunidades y amenazas que pueden surgir de él, las cuales pasarán después al análisis DAFO (acróstico de Debilidades, Fortalezas; Amenazas y Oportunidades).

La definición de un *sistema compatibilizado de objetivos*, parte de la problemática y las potencialidades del diagnóstico integrado, y se apoya en tres reflexiones relevantes: una sobre la *visión* (estado ideal utópico) y *misión* (función ideal utópica) que se desea para el sistema territorial futuro; otra considerar las directrices de rango superior, si existen, y las aspiraciones de niveles institucionales de rango inferior al ámbito del plan, derivadas de los criterios de integración del sistema “hacia arriba” y “hacia abajo”; y la tercera, dar entrada a la percepción e intereses de los agentes implicados en el plan.

A partir del sistema compatibilizado de objetivos, se diseña la *imagen objetivo* o modelo del sistema territorial al que tender a largo plazo; para diseñarla se recurre a la *prospectiva*, es decir a la definición de escenarios de futuro basados en supuestos más o menos subjetivos; se definen dos escenarios de referencia: el tendencial, generalmente indeseable, y el ideal, generalmente inalcanzable, los cuales conforman una especie de horquilla en la que inscribir otro u otros intermedios alternativos, uno de los cuales se adoptará como imagen objetivo del sistema.

Definida la imagen objetivo, y considerando los *instrumentos de gestión* disponibles tratados en el diagnóstico integrado, se identifican las medidas para alcanzarla en un plazo definido o solo para avanzar hacia ella, como utopía inalcanzable, lo que es más común. Para ello se pueden utilizar dos herramientas muy comunes: la generación y la evaluación de alternativas, entendiendo por *alternativa un conjunto compatibilizado de medidas orientadas al conjunto compatibilizado de objetivos*. Obviamente, estas herramientas también se pueden aplicar a la generación y evaluación de los escenarios.

Las medidas adoptadas pertenecen a tres grandes tipos: de *regulación* del usos del suelo, de los aprovechamientos, de los comportamientos y de los actos administrativos (parcelaciones, etc.); de *intervención* o acción positiva que implican inversión; y de *gestión*, es decir, de la forma en que se materializan y se controla su realización y los resultados que producen en función de los objetivos.

La aplicación de tales medidas se hace operativa a través de tres instrumentos arquetípicos de los planes de ordenación territorial: la *Normativa* del plan o texto articulado a través del que se aplican las medidas de regulación; el *Programa de Intervención*, que organiza las medidas de acción positiva en programas, subprogramas, proyectos y otras acciones; y el *Sistema de Gestión*, que define la entidad gestora y la forma de conducir la materialización del plan.

A continuación se somete el documento elaborado al procedimiento de *evaluación ambiental estratégica* (EAE), que se basa en un informe técnico sobre la sostenibilidad ambiental del plan en el que se evalúa la forma en que se ha integrado el medio ambiente en el proceso de formulación del plan, y los impactos que éste puede desencadenar, así como las medidas para prevenirlos, corregirlos o compensarlos.

Las medidas procedentes de la EAE se incorporan al documento conformando el *avance del plan*, el cual se somete al trámite de aprobación pasando por varios procesos de participación y concertación social; una vez aprobado el documento se convierte en plan, es decir, en una especie de contrato social, cuya parte vinculante es de obligado cumplimiento para la administración y para los particulares.

Con ello se pasa a la fase de gestión, es decir, a la aplicación del plan controlando sus realizaciones y sus efectos en términos de los objetivos; y en función de ello, se hace una evaluación “ex post” del plan, para orientar la siguiente fase del ciclo de planificación continua que comporta la ordenación territorial.

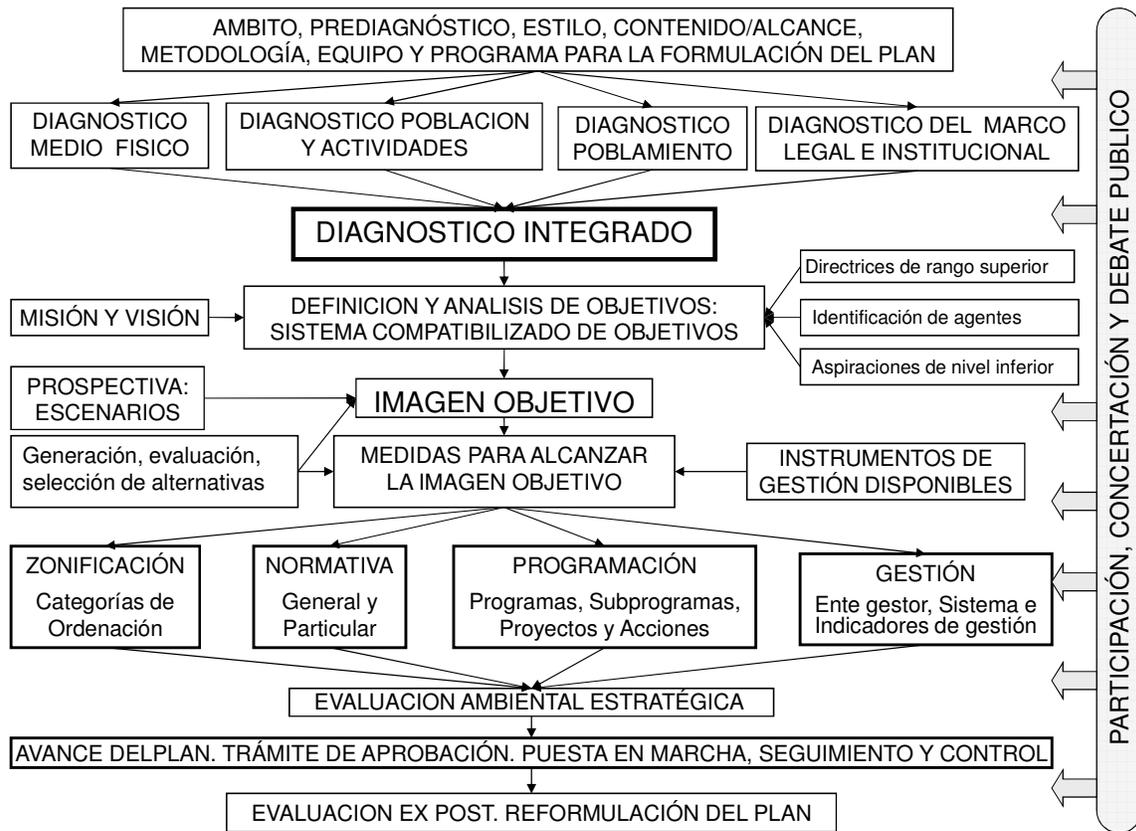


Figura 9. Metodología comprensiva genérica que adopta esta obra

15 EQUIPO DE TRABAJO PARA FORMULAR EL PLAN

El equipo, no solo es un elemento de credibilidad y solvencia del plan, sino que su funcionamiento determinará el coste de su formulación, lo que unido al amplio y diverso número de miembros que generalmente lo formarán, justifica la conveniencia definirlo y diseñarlo cuidadosamente, en los siguientes términos (figura 10):

- Perfil curricular o composición temática del equipo en relación con los campos de conocimiento implicados y la capacidad de cada uno de los miembros.
- Organización, en términos de áreas o unidades de trabajo y de niveles de responsabilidad.
- Funcionamiento, asignando a cada miembro un papel en el trabajo del conjunto y, por consiguiente, unas tareas específicas.

- Dedicación de cada miembro al proceso de formulación.

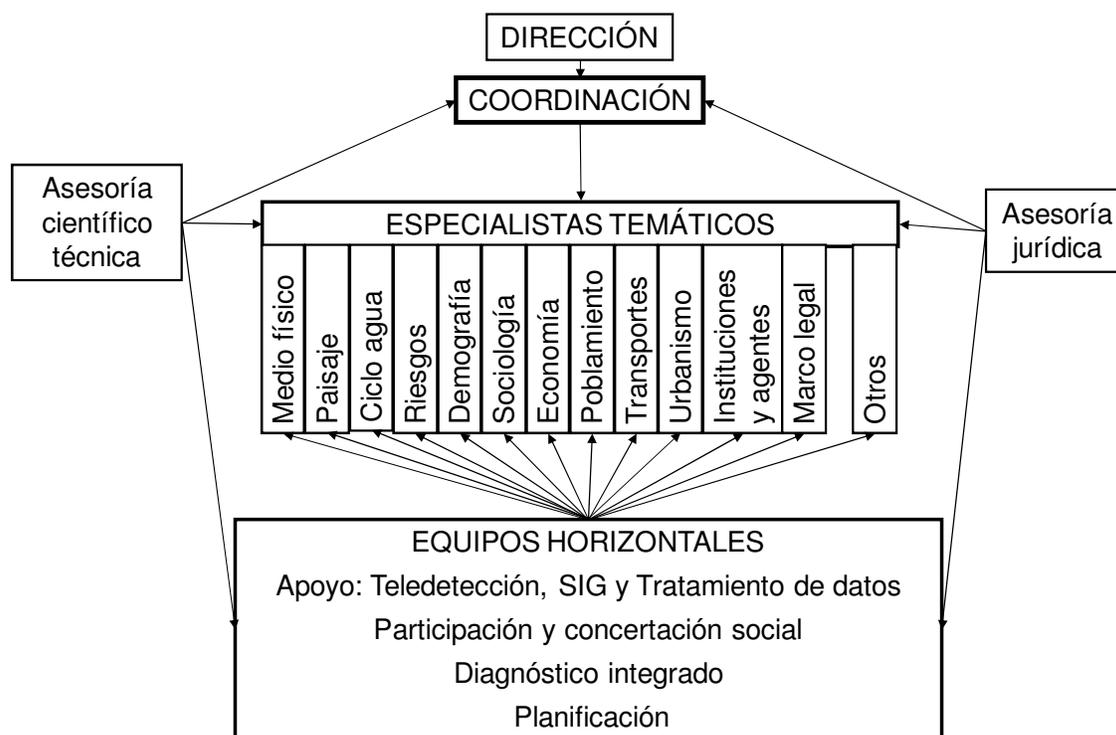


Figura 10. Estructura de un equipo para la realización de un de ordenación territorial y relaciones funcionales entre los miembros que lo forman

16 ALGUNAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LOS PDOT EN ECUADOR

16.1 Principales fortalezas

1. CREADO Y GENERALIZADO UNA CULTURA DE LA PLANIFICACIÓN EN ECUADOR

La idea de que, lejos del fatalismo asociado a las deidades o a los poderes fácticos, "el futuro se construye" parece haber calado en todos los estratos de la sociedad ecuatoriana.

2. SE HA ESTABLECIDO UN SISTEMA MÁS O MENOS FORMALIZADO DE FORMACIÓN EN LA MATERIA

Desde que se inició el proceso de OT en Ecuador se han realizado numerosos cursos, seminarios, reuniones técnicas, etc. en materia de OT, así como maestrías específicas (por ejemplo la que se imparte en la universidad de Cuenca) o se incluye en otras (por ejemplo, en la del Azuay); incluso ha pasado a la enseñanza reglada en muchas universidades (por ejemplo en la UTP de Loja).

3. SE HAN CREADO EQUIPOS, LO QUE SUPONE EL MEJOR APRENDIZAJE

Pero probablemente el mejor aprendizaje es el que se adquiere con la actividad profesional; los equipos que han venido realizando los PDOT, ha adquirido sin duda una gran formación, y no solo en el campo específico de la OT, sino en el propio funcionamiento del trabajo en equipo, cuya utilidad es evidente en cualquier campo profesional.

4. SE HAN REFORZADO LAS BASES DE DATOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y TERRITORIALES

Se ha puesto de manifiesto la carencias existentes en cuanto a información básica, de tal manera que la experiencia permite orientar el camino futuro en la generación de información en el país. Conviene señalar a este respecto que la formulación solvente de un PDOT requiere información, de otra forma los plazos y los presupuestos se alargan enormemente, hasta hace peligrar su efectividad.

5. ECUADOR SE HA CONVERTIDO EN UNA REFERENCIA LATINOAMERICANA EN EL CAMPO DE LA OT

Actualmente se menciona a Ecuador como un país que intenta enfocar su desarrollo bajo un modelo planificado, insertado en las fortalezas y limitaciones de su territorio, basado en los recursos endógenos y orientado a los problemas y aspiraciones de la población, y por tanto a la calidad de vida o al "buen vivir".

6. POR ÚLTIMO: SE HAN VINCULADO DOS CONCEPTOS INDISOCIABLES: DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

Lo que se inició con dos tipos de planes separados, el de desarrollo estratégico y el de ordenación territorial, en Ecuador, a acabado desembocando en un solo plan conjunto; y ello porque el enfoque de ordenación territorial no es otra cosa que una forma de planificar el desarrollo sostenible; y ello en la medida en que identifica las actividades que ha de soportar la creación de riqueza, empleo y bienestar (programación), regula su ubicación y su comportamiento en el territorio (normativa) y establece la forma de su materialización (gestión)

16.2 Debilidades de carácter general

1. CARENCIA DE UNA LEY DE OT ESPECÍFICA EN ECUADOR

No existe en Ecuador una ley específica sobre ordenación territorial, carencia que no parece compensada por los instrumentos legales que la sustituyen. Esto ha llevado, por ejemplo, en alguna provincia (como Azuay), a que se ordene el uso de suelo en el medio rural en el plan provincial, pero también en los planes cantonales e incluso en los de las parroquiales rurales.

2. DEBILIDAD DE LAS BASES DE DATOS INFORMATIVOS HOMOGÉNEOS Y A ESCALA OPERATIVA

- a. En Ecuador, muchos de los PDOT se han elaborado con la cartografía básica de que disponía el Instituto Geográfico Militar (Información IGM Base), a escala 1:50.000 y solo en algunos casos a 1:25.000. Pocos municipios disponían de cartografía a escala 1:10.000.
- b. Las escalas de la cartografía temática varían desde 1:100.000 para geología e hidrología, 1:250.000 para áreas protegidas, red vial estatal, unidades hidrográficas, coberturas vegetales, cobertura y uso de la tierra, entre otras, hasta 1.000.000 para isoyetas, áreas de inundación, etc.
- c. En la fecha en que se elaboraban los planes, no se disponía de los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2010.
- d. Por último hay que señalar que muy pocos municipios disponen de catastros rurales actualizados.

3. DEBILIDAD DE LA CULTURA DEL TRABAJO DE CAMPO Y CONOCIMIENTO DIRECTO

- a. El conocimiento y la interpretación del Sistema Territorial, requiere inevitablemente trabajo de campo, para obtener información "osmótica", del territorio y de la población. Este tipo de información puede sustituir mucha información documental.
- b. Hemos observado que los equipos tienden a confiar más en la información documental y a obviar la inevitable información directa.

4. DEBILIDAD DE LA CAPACITACIÓN TÉCNICA ESPECIALMENTE EN TÉRMINOS CUANTITATIVOS, Y AFECTAN DO TANTO A LAS ENTIDADES QUE CONTRATAN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES, COMO A LA CONTRAPARTE QUE LOS CONTROLA Y GARANTIZA SU CALIDAD

- a. Los PDOT Cantonales y Provinciales se han realizado bajo tres modalidades principalmente: Equipos técnicos propios de las Municipalidades, en muy pocos casos, Equipos técnicos municipales reforzados con personal temporal y asesoría externa, en un mayor número de casos. Equipos de consultoras, fundaciones y profesionales.
- b. En cualquiera de las modalidades, se tiende a minusvalorar la necesidad de equipos debidamente conformados por un perfil completo y adecuado.

- c. En suma, los equipos técnicos no cubren todas las áreas de sistema territorial, suele estar débilmente capacitados, con escasa experiencia en la materia y con una dirección y coordinación insuficiente. Por ello los PDOT suelen adolecer de la dimensión territorial, y se repiten los “famosos” planes de antes del 2011 que solo eran sino intentos de aplicar la Planificación Estratégica.
 - d. En consecuencia, parece ser que en Ecuador, muchos de los PDOT se han hecho al margen de la conformación de bases de datos e incluso de SIG. En muchos planes la cartografía en rigor no existe, pues los planos son dibujados en AutoCAD e incorporados como gráficos en los documentos, lo que dificulta la gestión de los planes.
5. DEBILIDAD PRESUPUESTARIA: UNA CONSULTORÍA MAL PAGADA: NO SE PAGA EL TALENTO EN ESTA SOCIEDAD.
- a. No se valora la planificación, el pensamiento hacia el futuro, lo que se traduce en la remuneración de los profesionales. Esto unido a la penuria presupuestaria de que adolecen la mayoría de los GAD, lleva a pagar la formulación de los PDOT, muy por debajo de lo razonable y de lo que se paga en otros países. Según información verbal, se llegó a pagar 5.000 dólares por cada PDOT parroquial. No obstante ha habido también trabajos serios correctamente elaborados y remunerados.

16.3 Debilidades de carácter más específico

6. CONFUNDIR LA OT CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
Parece haber una cierta confusión entre la OT y el planeamiento urbanístico. Y ello en los ámbitos técnicos medios, políticos, administradores, asambleístas.
7. COMENZAR LA FORMULACIÓN DEL PLAN SIN REALIZAR LA FASE PREPARATORIA. Con las siguientes consecuencias:
 - a. Cada miembro del equipo no conoce exactamente lo que debe hacer ni cómo se inserta su trabajo en el conjunto
 - b. Se trabaja de forma incómoda y crispada
 - c. Se acumula el trabajo al final y de forma agobiante
8. BUCAR INFORMACIÓN DE FORMA INDISCRIMINADA Y OBSESIVA, SIN IDENTIFICAR PREVIAMENTE LA RELEVANTE PARA EL CASO, LA EXISTENTE, ASÍ COMO SU CALIDAD Y FIABILIDAD, Y LAS LAGUNAS. Consecuencias:
 - a. Se recoge y acumula información irrelevante que no aporta conocimiento sino ruido.
 - b. Se duplica información, la cual, frecuentemente, es discordante o incoherente, generando incertidumbre e inseguridad.
 - c. Se confunde lo que es información y lo que es diagnóstico, es decir, la interpretación de aquella en términos del ST.
 - d. Se desperdician recursos económicos y humanos.
9. ÉNFATIZAR EN EL DIAGNÓSTICO LOS ASPECTOS DESCRIPTIVOS Y VERTICALES (ESTRUCTURA DEL ST) SOBRE LOS INTEPRETATIVOS Y HORIZONTALES (FUNCIONAMIENTO), SOBRE LA IMAGEN Y SOBRE LA EVOLUCIÓN (confundir y llamar estudio al plan). Consecuencias:
 - a. Prima la Multidisciplinariedad sobre la Interdisciplinariedad: acumulación de información inconexa de campos diversos.
 - b. Tendencia de los miembro del equipo a centrarse en su propio campo, olvidando que la clave de la interdisciplinariedad consiste en que “todos opinan de todo “desde su propia especialidad
 - c. Déficit en la orientación hacia los conflictos, los problemas y las potencialidades
 - d. Tendencia a la formulación prematura de propuestas, antes de disponer de un diagnóstico correcto.

10. DÉFICIT DE SÍNTESIS: DOCUMENTOS DEMASIADO LARGOS, CONFUSOS Y DE LECTURA TEDIOSA (se dice que “inteligencia es capacidad de síntesis”. Consecuencias:
 - a. Documentos antipáticos que desaniman la participación
 - b. Ignorar en el diagnóstico la “percepción” de la ciudadanía
 - c. Sensación de no entrar en lo que importa: los conflictos, los problemas y las oportunidades
11. DESCOMPENSACIÓN ENTRE EL DIAGNÓSTICO (EXCESO) Y LAS PROPUESTAS OPERATIVAS (DÉFICIT), ESPECIALMENTE SOBRE GESTIÓN DEL PLAN. Consecuencias:
 - a. Se llama plan a lo que es solo un diagnóstico con un simple esbozo de las propuestas, sin capacidad operativa
 - b. Sensación de inutilidad de los planes entre la población, los agentes y los actores
 - c. Rápida obsolescencia de la información y de los diagnósticos
12. TENDENCIA A PROMOVER ENFÁTICAMENTE LA PARTICIPACIÓN Y LA CONCERTACIÓN, PERO DÉFICIT REAL DE ELLAS
 - a. En Ecuador, la participación ciudadana parece haber sido modesta por el poco interés de autoridades y de las propias comunidades. Y ello a pesar de que el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tienen varias disposiciones relativas a la participación social y regulan la existencia de los Consejos de Planificación.
 - b. Parece haber un exceso de talleres y reuniones formales de participación (o socialización), pero defecto de repercusión en el plan. Parece haber desconfianza de ciudadanos, agentes y actores sobre la sinceridad y la transparencia del plan.
13. DÉFICIT DEL PENSAMIENTO Y ENFOQUE PROSPECTIVO EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN
 - a. A veces se confunde el plan con la legalización de las tendencias
 - b. Otras veces el plan se limita a recoger la extrapolación de las tendencias, optando así por “el escenario tendencial generalmente indeseable
14. PLAZOS DEMASIADO LARGOS EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN. Consecuencias:
 - a. Obsolescencia de la información y de los diagnósticos.
 - b. Desconfianza de los “clientes” hacia el Plan y tedio en los procesos de participación y concertación.
 - c. En ocasiones tendencia a un perfeccionismo excesivo en el proceso de formulación, ignorando que la planificación del ST es continua e indefinida.
 - d. Actualmente la Resolución 003-2014-CNP del Consejo Nacional de Planificación da a los GADs municipales y metropolitanos 9 meses desde la toma de posesión para formular el PDOT y 5 meses como máximo a continuación de éstos para los planes provinciales y parroquiales.
15. EXCESO DE ATENCIÓN DE LOS TÉCNICOS DE LA CONTRAPARTE A LOS ASPECTOS FORMALES DEL CONTRATO. Consecuencias:

La fiscalización por la contraparte parece ser modesta por la falta de equipos profesionales propios preparados. Así suele haber mucha atención a los aspectos del contenido previsto en los pliegos frente a enfoque, la sistemática seguida y la participación.
16. IGNORAR QUE LA PLANIFICACIÓN ES CONTINUA Y QUE EL PLAN ES SOLO UNA ETAPA. Consecuencias:
 - a. Déficit del enfoque de “mejora continua y cíclica”
 - b. Tendencia a un exceso de perfeccionismo en la formulación del plan que lleva a plazos demasiado largos

17 UN DECÁLOGO DE RECOMENDACIONES

1. Dedicar atención y tiempo a la fase preparatoria: evitará dar "palos de ciego" y hará más solventes y grato el trabajo.
2. Enfatizar el inevitable conocimiento directo del sistema territorial mediante un intenso y extenso trabajo de campo, poniendo atención en el territorio y en la población, y procurando conocer y entender el sistema territorial de forma "osmótica"..
3. Adoptar un enfoque estratégico en la formulación del plan: atender prioritariamente a los aspectos relevantes, definir el alcance en función del nivel territorial y dar importancia a las cuestiones de enfoque frente a la de detalle. Evitar las "cortinas de humo" que implica el tratamiento innecesario de aspectos irrelevantes.
4. Permitir/exigir que todos los miembros del equipo opinen sobre todos los aspectos desde su campo de especialidad como garantía del producto interdisciplinar.
5. Prohibido (aunque no pensar) hacer propuestas antes del diagnóstico. Recordar a este respecto a los viejos "maestros: un problema está medio resuelto cuando está bien formulado"
6. Utilizar un estilo directo, claro, sencillo, en los documentos, que resulten fácilmente entendibles por cualquiera y de lectura atractiva. Ensayar dibujos/esquemas a mano alzada del sistema territorial y de las propuestas, que animen a leer el documento. Prohibido recoger información sin haber identificado la relevante y las lagunas.
7. Superar la confusión entre OT y Urbanismo; pensar que son complementarios, pero la primera supera a la segunda en la medida en que supone una visión superior, un enfoque estratégico con respecto a la segunda.
8. Hacer del PDOT el elemento de coordinación, concertación y articulación de las instituciones sectoriales y territoriales a los diferentes niveles.
9. Aplicar la idea de planificación continua. Mantener los equipos de OT indefinidamente, evitar cambiarlos, considerando que son un activo de gran valor. Crear, como subproducto, un SIG en la formulación de cada plan, y plasmarlo en una base de datos accesible a todos
10. Ser honesto: "vender" calidad y cobrar lo razonable.

18 ARGUMENTO DE LA CONCLUSIÓN FINAL

Se conocen las competencias de los distintos niveles territoriales de los GAD`s.

Existe una lógica técnica en relación con los elementos, problemas y aspectos territoriales y de desarrollo que debe incluir cada nivel territorial.

Por lo tanto se puede definir con bastante precisión el tipo de determinaciones y el alcance de los Planes en cada nivel.

Pero esto requiere que una legislación establezca con claridad las determinaciones y el alcance de cada plan en cada nivel territorial.

Hecho lo anterior, el reto del OT en Ecuador estaría en enfatizar la calidad de los planes, en los aspectos que la conforman: técnicos y participativos; esto permitirá:

- Articular/coordinar los agentes e instituciones, públicos y privados, sectoriales y territoriales en la fase de formulación del plan y distribuir responsabilidades para la fase de gestión entre los diferentes agentes
- Cada agente debe asumir sus responsabilidades con seriedad y transparencia

Lo anterior lleva a situar tal reto en:

- Disponer de buenos equipos técnicos y expertos en participación
- Disponer de presupuestos de honorarios aceptables, para evitar que se convierta en una consultoría canalla, mal pagada

BIBLIOGRAFIA

Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, A. 2013. Ordenación Territorial, Mundi Prensa. Madrid.

Pauta calle, F. 2013. "Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador",
Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador.

ANEXO: GLOSARIO BÁSICO ASOCIADO A LA EXPOSICIÓN

Sistema territorial

Construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, que se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación (infraestructuras de transportes y de telecomunicaciones) que proporcionan funcionalidad al sistema. Está constituido por el medio físico, la población y sus actividades, los asentamientos poblacionales, los canales de relación, los agentes y actores sociales y el marco legal e institucional.

Modelo territorial

Representación o imagen simplificada (generalmente cartográfica) del sistema territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables de él: el medio físico, los asentamientos poblacionales y los canales de relación, al menos.

Ordenación territorial

Conceptualmente: Construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido.

Administrativamente: Función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

Operativamente: Sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científicotécnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.

En términos más directos: la Ordenación territorial consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso, cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión.

Plan de ordenación territorial

Documento impulsado por la administración que se desarrolla en tres fases: diagnóstico territorial, planificación territorial y gestión territorial, con una vigencia temporal definida, generalmente de 4 o 5 años; cada plan de ordenación territorial identifica, distribuye, organiza y regula las actividades humanas en el territorio al que se aplica de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, para configurar un sistema armónico, funcional, bello y perdurable.

Diagnóstico territorial

Interpretación del sistema territorial a la luz de su trayectoria histórica y de su evolución previsible si no se interviene, para representarlo en un modelo territorial (expresión simplificada del sistema territorial) y para detectar los conflictos que operan en él, los problemas, actuales o potenciales, que le aquejan y las potencialidades de que dispone. Y todo ello mediante la interacción e integración de conocimientos de carácter científico y técnico de un equipo multidisciplinar trabajando de forma interdisciplinar, de la percepción de los agentes, actores y ciudadanía y del conocimiento local basado en la experiencia.

Planificación territorial

Última fase del proceso de formulación de un plan de ordenación territorial que consiste en definir un *sistema compatibilizado de objetivos* y en formular las *propuestas para avanzar hacia ellos*; éstas son dos: un modelo territorial a largo plazo o imagen objetivo a la que tender y un conjunto coherente de medidas de regulación, de intervención y de gestión para avanzar hacia él.

Gestión territorial

Proceso a través del cual se materializa un plan de ordenación territorial; la forma de gestión es una propuesta fundamental del plan, que comporta: a) diseñar un Ente Gestor específico para el plan o asignar la responsabilidad gestora a una entidad administrativa ya existente. b) definir un Sistema de Gestión que se refiere al funcionamiento del ente gestor, expresado en términos de flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento, c) programar en el tiempo la puesta en marcha de las medidas del plan y d) realizar una Evaluación "ex post" del plan y, en función de ella, iniciar la formulación del plan siguiente que dará continuidad indefinida al proceso de ordenación territorial.

Metodología de ordenación territorial

El término metodología deriva de método cuya raíz griega significa "camino hacia"; por tanto una metodología define "el camino para formular un plan de ordenación territorial". Se representa mediante un diagrama de flujos o *modelo del proceso de formulación del plan*: sistema de tareas concatenadas a través de las cuales se va elaborando el plan.

Prospectiva

Proceso de reflexión orientado a conocer lo que podría deparar el futuro, utilizando datos objetivos e ideas o enfoques subjetivos. Aplicada a la ordenación territorial, la prospectiva se refiere a predecir, desde el presente, los futuros posibles de las variables, componentes o sistema territorial al que se aplica, a representarlos en modelos y a orientar a los planificadores sobre la trayectoria a seguir para avanzar hacia los que se consideran deseables. Pero no se trata de proyectar el pasado hacia el futuro, sino de diseñar el futuro, a partir del futuro mismo, y de aplicarlo al presente a través de estrategias y acciones concretas.

Escenario

En prospectiva se denomina escenario a la descripción de una situación futura y el encadenamiento coherente de sucesos que, partiendo de la situación actual, permite avanzar hacia la futura. Los escenarios pueden ser *exploratorios*, basados en las tendencias históricas y presentes, y *normativos*, que definen futuros, deseables o indeseables, que pasan al plan. Los escenarios describen panoramas a medio o largo plazo basados en conjeturas más o menos inciertas (pero pertinentes, coherentes y verosímiles) sobre la evolución de los aspectos relevantes del sistema, que pueden incluir diversas imágenes a diferentes horizontes temporales; una de éstas o una combinación de varias, puede adoptarse como imagen objetivo del plan. En cuanto instrumento de planificación, la construcción de escenarios se justifica porque si se identifica el futuro deseable, será posible, retrocediendo, identificar las acciones pertinentes para avanzar hacia él⁴; éstas no serán las más probables según la evolución del sistema, sino otras a proponer voluntariamente si se desea avanzar hacia el escenario definido.

Participación

Proceso por el que se involucra a las autoridades, a las instituciones, a los agentes y actores relevantes y a la ciudadanía del ámbito del plan, en todo el proceso de planificación continua (sin límite temporal) que implica la ordenación territorial: preparación para elaborar el plan, formulación del plan, tramitación para su aprobación y aplicación o materialización del plan; y aún continúa más allá: en una nueva formulación tras el periodo de vigencia del plan, de acuerdo con un enfoque de planificación continua que no acaba nunca y que se desarrolla en ciclos iterativos de planificación y gestión.

La participación y la concertación son tan importantes para el éxito del plan y para conseguir su aplicación, que se debe responsabilizar del proceso a equipos especializados, los cuales pueden ser independientes del equipo redactor del plan.

Concertación

Proceso a través del cual los responsables de la formulación de un plan intentan resolver los conflictos que se dan en una sistema territorial negociando con los agentes y actores sociales. Y ello orientado a formular un plan de ordenación territorial aceptado por dichos agentes y actores.

Transparencia

Formulación abierta y comunicada de un plan de ordenación territorial, de tal manera que toda la población esté enterada de la forma en que se va desarrollando dicha formulación y las medidas que propone el plan.

⁴ El término anglosajón "backcasting" (muy empleado en planificación del mundo de los negocios) consiste en identificar futuros escenarios deseables, para, retrocediendo desde ellos, identificar las acciones necesarias para alcanzarlos.