

## Los PD OTs provinciales, logros y limitaciones.

Exposición de Gustavo Baroja

Presidente de CONGOPE - Prefecto de Pichincha

Para el IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial

Cuenca, octubre 2014

El rol de la planificación es fundamental para el “retorno de lo público y del Estado”. En nuestro país, se había dejado de lado la posibilidad de orientar el desarrollo desde la gestión de lo público, lo que conllevó a no mejorar condiciones de vida, ni impulsar procesos de equidad y justicia, al atraso en sistemas generales de los territorios, como transporte, saneamiento, equipamientos urbanos y rurales, vialidad y conectividad, lo que motivó también el crecimiento de los procesos migratorios, fenómenos de urbanización informal, ampliación de fronteras agrícolas, aumento de riesgos. Como señala Montes Lira, “La pura racionalidad económica de mercado no puede resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, en contextos de una alta diferenciación entre territorios.” (Montes, 2001,11)

En el proceso de Reforma del Estado iniciado el año 2006, y profundizado en la Constitución del 2008 y en los Códigos de Organización Territorial (COOTAD), Participación Ciudadana y del Sistema de Planificación y Finanzas Públicas, del año 2010, se recupera la planificación, y se introduce con fuerza el tema del Ordenamiento territorial.

### Logros

Con ese marco, durante el año 2011, todos los gobiernos provinciales asumimos el reto de planificar nuestros territorios. Los 23 gobiernos provinciales cuentan con planes de desarrollo y ordenamiento, para períodos de diez, quince o veinte años (el promedio es 12).

Esta tarea requirió de asistencia técnica, pero sólo en cuatro provincias se optó por contratar mediante consultoría la elaboración del plan, mientras 11 provincias afrontaron el proceso con su propio personal. El fortalecimiento de las capacidades institucionales para la planificación se da por esta vía, cuando se asumen las responsabilidades inmersas en las competencias.

La incorporación del ciudadano, mediante mecanismos de participación, ha sido un logro importante. Muchos de los GAD provinciales hemos avanzado en ese camino desde tiempo atrás, y lo miramos como un proceso permanente que permitirá ampliar la vivencia democrática en los territorios. Todas las provincias generaron mecanismos de participación para el proceso de planificación. Un reto es mantener en funcionamiento la participación.

Adicionalmente, casi todos los GADs provinciales apoyaron a sus parroquias en los procesos de planificación, llegando a niveles importantes de coordinación de los planes. La complementariedad de los planes de desarrollo puede ser un primer paso para la superación de la exclusión en la que vive un importante sector de la población rural en nuestro país.

Esta vinculación no sólo se dará de este gobierno provincial hacia las parroquias, sino que se ha cuidado de establecer una vinculación real entre los planes de desarrollo provincial con el Plan Nacional del Buen Vivir. Podemos decir, que todos los planes de ordenamiento de las provincias consideraron el Plan del Buen Vivir del año 2009 como un instrumento de orientación, y se ha tomado en serio la responsabilidad de ajustar las políticas a territorios que son muy diversos, en sus configuraciones culturales, sociales y económicas.

Los importantes cambios que se dieron en el Plan Nacional del Buen Vivir del año 2013, obligan a realizar ajustes en estrategias y proyectos, vinculándolos expresamente con el cambio de matriz productiva, la lucha contra la pobreza, y el enfoque de patrimonio natural y cultural.

## Retos

La planificación de un territorio implica en sí misma un reto institucional y político importante para las autoridades locales, que aspiran a convertirse en “gobiernos del territorio”.

Sí consideramos que el territorio es más que el suelo, y se conforma por las relaciones económicas, políticas, institucionales, sociales, culturales, que van configurando

identidades y formas de apropiación del espacio, asumimos que el proceso de diagnóstico y de planificación son necesariamente complejos. Hablamos entonces de entender al territorio como un sistema, que involucra a “subsistemas” (ambiental, económico, socio-cultural, institucional), que establecen interrelaciones y sinergias, efectos “en cadena”, círculos virtuosos y viciosos (que hay que fortalecer o romper).

Pero, ante todo, el territorio como construcción social implica a los actores (públicos, privados, comunitarios, sociales), que definen al territorio con sus interacciones. De modo que resulta imposible realizar un proceso “meramente técnico” de planeación, y se requiere por ello de mecanismos participativos, que permitan construir el territorio. En este campo hay mucho por hacer, es un reto permanente cuando encontramos cierto descenso en los niveles de participación, derivadas quizá del mismo éxito de los procesos participativos. Tenemos valiosos ejemplos en el país como los procesos en Tungurahua, Cañar, Chimborazo, Azuay, Pichincha, entre otras provincias que incluso antes de que sea mandatorio en el COOTAD impulsamos procesos de presupuesto participativo y planificación.

Desde estos sentidos, de lo sistémico y lo participativo, los Gobiernos Provinciales afrontamos el reto de la **integralidad** de la planificación. Y por ello, no podemos estar de acuerdo con el criterio de que se planifica desde “las competencias del Gobierno Provincial”. Es muy claro que una es la planificación del territorio, y otra la planificación institucional de los gobiernos provinciales. Esta última, obviamente, se limita a las competencias. Pero el territorio debe ser visto de manera integral.

Un ejemplo de ello es el tema de la organización de los asentamientos humanos, y de la vinculación entre lo urbano y lo rural en los territorios provinciales. Desde el punto de vista de la planificación, los procesos necesarios para promover la integración urbana-rural, van mucho más allá de las competencias del GAD provincial, o el GAD cantonal. Ello no puede, sin embargo, dejar de asumirse en un plan de desarrollo, o de establecerse en los modelos territoriales económico, ambiental y de conectividad. Lo que sí debe asegurarse, en cualquier plan, es la articulación con los actores y la definición clara de responsabilidades, especialmente del sector público que interactúa en el territorio, donde los programas y proyectos implican la actuación conjunta y solidaria, con la participación de los gobiernos locales.

Profundizando en el ejemplo, la expansión de las “manchas urbanas” más allá de la planificación, las dinámicas poblacionales de migración, expulsión y atracción de población, la estructura ecológica de las ciudades, la diversificación de las actividades económicas, la insuficiencia de las políticas habitacionales, o el control de las tendencias del mercado inmobiliario, son elementos indispensables para el

ordenamiento de las provincias, aunque se trate de competencias “naturalmente” (entre comillas) municipales. Encontrar políticas que mejoren la calidad de vida de los sectores rurales, una integración adecuada de los procesos rurales con los urbanos, la preservación en óptimas condiciones de los recursos naturales, son (y también entre comillas) “naturalmente” provinciales, pero ningún plan urbano puede funcionar sin integración de este tipo de políticas.

Esto conlleva desafíos de gobernabilidad para los gobiernos provinciales. La articulación con los actores públicos, aún si existe identidad ideológica (peor si no la hay), es un proceso pendiente. Las relaciones con los Ministerios, como con sus delegaciones (llámense zonales, distritos, circuitos, jefes o tenientes políticos...), se dificultan en el momento en el que estos entes nos consideran, a los gobiernos territoriales, como sus agentes, ó su competencia en el territorio. Es nuestro criterio que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, construidos en el territorio y por el territorio, deben ser instrumentos ordenadores también de la gestión de otros niveles del Estado, obviamente articulados a la visión del Plan Nacional y a las políticas definidas por los rectores. Y que las acciones que se realizan por parte de los entes desconcentrados, deben ser coordinadas con el gobierno local, siempre.

Ello es aún más importante, respecto a la integración de los planes provinciales con los planes cantonales, en especial con un subproducto del ordenamiento territorial, como lo es el ordenamiento del uso del suelo.

En el tema específico del ordenamiento territorial, es un reto la integración de las zonas especiales de desarrollo, y de las infraestructuras vinculadas a programas estratégicos o proyectos emblemáticos del gobierno, en la planificación estratégica y territorial subnacional.

La articulación con los sectores privados y comunitarios, siempre será un reto, que ha sido afrontado de diferentes maneras por parte de los gobiernos provinciales. Los procesos de planificación generan espacios que permiten la acumulación de capital social en el territorio, con la condición de que se generen reales procesos de participación, de corresponsabilidad y compromiso con las visiones de desarrollo que se generan en dichos espacios. El ciudadano es derecho habiente, pero también agente de desarrollo.

### Limitaciones

Una vez desarrollados los planes, y tomando en cuenta las necesidades de la actualización y articulación de los mismos, las principales limitaciones que observamos

en los gobiernos provinciales se refieren a la de las capacidades de implementación del plan.

Esto es quizá más preocupante con relación al ordenamiento territorial. Mientras para los planes de desarrollo estratégico existe alguna experticia en la generación y ejecución de proyectos, de infraestructuras y de montaje de servicios públicos, encontramos limitaciones para los instrumentos territoriales, como pueden ser: incentivos para el cambio de uso del territorio orientado a la transformación de la matriz productiva, los instrumentos de gestión y prevención de riesgos y desastres, las políticas que modifican las funciones de los asentamientos humanos, la estructuración jerarquizada y global de las redes viales, la reedificación, re-densificación, la recuperación de áreas (naturales, patrimoniales, “gentrificadas”), las normativas de uso, entre otras muchas herramientas... aunque podemos señalar que ya se están dando los primeros pasos y se pueden identificar buenas prácticas.

Algunas provincias están en proceso de construcción de indicadores, y de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación, que permitan vincular la gestión con sus resultados, tomar decisiones oportunas y asegurar el rumbo de los procesos de desarrollo y de ordenamiento territorial. La retroalimentación que permita el ajuste del plan a las realidades cambiantes sólo puede darse desde una información fiable.

Otra limitante, que se ha ido superando en un ritmo muy inferior al deseado, es la falta de información en el nivel adecuado. En lo geográfico, es quizá más preocupante en el caso de la planificación municipal, que requiere un grado de precisión mucho mayor al que tienen actualmente los mapas georeferenciados a los que se puede acceder. Pero para el gobierno provincial también es un problema el no contar con cartografía en escala 1:5000, si bien nuestros modelos se expresan más en “coremas”, que en mapas georeferenciados, la base de cualquier propuesta o modelo debe tener un grado de fiabilidad que no se logra, necesariamente, con mapas a 1:50.000 ó 1:25.000. Aun reconociendo que este elemento es un limitante, debemos responsablemente identificar formas de validación de información con la que realmente se cuenta, permite realizar procesos de prospectiva o de planificación territorial.

La información que más requerimos los gobiernos provinciales es la información económica. En este punto, los agregados nacionales sirven poco para la toma de decisiones en el nivel local.

Otra limitación, que encontramos en algunos de los planes, es lo que podríamos denominar una visión hacia dentro y no hacia fuera del territorio. Los procesos de

metropolización, de integración latinoamericana, la perspectiva crítica de la globalización, tienen incidencias profundas en las dinámicas de desarrollo de los territorios. Sí bien hay una opción muy clara hacia el desarrollo endógeno en la planificación y el ordenamiento territorial, es necesario ampliar la mira para observar las oportunidades, los limitantes y problemas, que se dan por la articulación de lo que se ha llamado el “sistema mundo”. Esto resulta aún más importante cuando nos planteamos como competencia exclusiva de los gobiernos provinciales el fomento de la producción.

## Conclusiones

Este recuento de retos y limitaciones, es visto por los gobiernos provinciales más bien como elemento catalizador que puede permitir mejorar los procesos de planificación y de gobernabilidad del territorio, que nos permitan cumplir con el rol que la Constitución da a las autoridades locales como “gobiernos autónomos descentralizados”.

Destacamos la voluntad política de poner en relieve la planificación, la construcción de capital social a través del diálogo y la participación, la voluntad de coordinar nuestras acciones y planes con todos los niveles de gobierno.

Y la reivindicación de lo local, en el marco del proceso de descentralización, que implica necesariamente el respeto por la autonomía y el fortalecimiento político de las autoridades electas como legítimos representantes del territorio.

La planificación en los territorios ha vuelto, con fuerza, aunque aún es necesario evaluar y alimentar estos procesos. Los planes son procesos, no documentos rígidos y permanentes. Son herramientas desde que en su construcción se generan con amplia participación, y se convierten en el elemento central de la reconfiguración del territorio, que esperamos sea, siempre, más justo, equitativo y solidario.

## Bibliografía

- Abad Aragón, Luis (2010) Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. En documentos de trabajo gedeut, nº 10.
- Montes Lira, Pedro (2001) El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile
- SENPLADES – CONGOPE AME CONAGOPARE (2010) Lineamientos para el proceso de planificación y ordenamiento territorial. Quito.
- Sunkel, Oswaldo. (1984), ‘Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina’ Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- Tamayo, Magda; Carrión, Andrea; Enríquez, Francisco (2008) Modelo de gestión territorial. CONCOPE, PNUD, Quito.