

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL – PDOT

Luis Fernando Gallegos R.

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial son competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, que implican un ejercicio concurrente, con todos los niveles de gobierno, bajo los principios constitucionales y normativas vigentes en Ecuador. Actualmente estas competencias están íntimamente vinculadas a la necesaria incorporación de estrategias y acciones innovadoras, apropiadas para el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, hasta antes del 2030, así como para la construcción de los acuerdos internacionales establecidos en la Nueva Agenda Urbana, NAU, para los próximos 20 años, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, HABITAT III, desarrollada del 17 al 20 de octubre 2016 en Quito – Ecuador.

Entre los principales aspectos, la declaración de Quito plantea ciudades inteligentes, equitativas, incluyentes, participativas y generadoras de sentido de pertenencia, con gobernanza integradora multinivel, que aseguren el derecho a la ciudad, una vivienda adecuada, protejan sus ecosistemas, prioricen la calidad del espacio público y la diversidad cultural, resilientes, con economías productivas y una movilidad sostenible.

Los ODS y la Nueva Agenda Urbana, plantean para la planificación estratégica del desarrollo y el ordenamiento territorial, grandes desafíos y altos estándares de calidad para el hábitat urbano y rural, que requieren la puesta en práctica de compromisos éticos, cívicos - ciudadanos, políticos, sociales, económicos, ambientales, públicos y privados. Entre los aspectos

técnicos operativos, será necesario desarrollar estrategias de sensibilización, participación ciudadana, formación, entrenamiento y/o fortalecimiento de capacidades, habilidades, aptitudes y actitudes, para abordar eficazmente este nuevo enfoque de planificación y gestión territorial, el control social y rendición de cuentas, en un marco articulado de actuación, incluyente, con toda la compleja diversidad de actores involucrados, sus legítimas demandas y aspiraciones para el bien común.

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se destacan especialmente por ser competencias multi e interdisciplinarias. Los ODS y la Nueva Agenda Urbana, así como la Constitución vigente, sustentan la necesidad insoslayable de una amplia participación ciudadana protagónica, que respete la interculturalidad, las diferencias generacionales, de atención prioritaria y género, que se enmarcan en el cumplimiento y exigibilidad de los derechos constitucionales individuales, colectivos y de la naturaleza, como parte de los deberes del Estado para el Buen Vivir.

El tema de participación ciudadana fue reconocido en varias discusiones de Habitat III, como el camino para llegar hacia lo que se ha denominado civic engagement¹, es decir cuando un “individuo moral y cívicamente responsable se reconoce a si mismo/a como miembro de un más grande tejido social y por tanto considera los problemas sociales, al menos parcialmente suyos”. De esta manera, tal persona anhela entender las

1 Extractos de Civic Responsibility and Higher Education, de Thomas Ehrlich, publicado por Oryx Press, 2000

Dimensiones morales y cívicas de las problemáticas urbanas y rurales, para formular y justificar juicios cívicos y morales debidamente informados, a fin de tomar acción según sea apropiado.

Otro de los aspectos fundamentales, que constituye un desafío para los próximos años, es el fortalecimiento del nivel de planificación local, urbana – rural, con un enfoque endógeno integrado y con identidad, construido de abajo hacia arriba, que genere modelos de desarrollo articulados, asociativos, sostenibles, en base de los saberes, cosmovisiones, potencialidades y valores interculturales, que enmarquen estrategias de desarrollo construidas por los ciudadanos, que retroalimenten las propuestas de planificación central y sectorial, hacia una estrategia nacional de desarrollo sostenible, para generar ciudades y territorios equitativos, incluyentes, inteligentes, resilientes y sostenibles.

Este desafío genera la necesidad de una simplificada y eficaz articulación, horizontal y vertical, de los niveles de planificación y de gobierno, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, objetivos y metas de una estrategia nacional construida para el desarrollo urbano y rural sostenible. Para este efecto será crucial emprender acciones complementarias paralelas de fortalecimiento, alineamiento de fines y capacidades organizacionales, que permitan el desarrollo coordinado de una gestión por resultados, con monitoreo continuo, evaluación sistémica, control social y transparencia, que aporten a un auténtica gobernanza y condiciones de bienestar ciudadano.

PROCESO Y HERRAMIENTAS

El proceso incluye la necesidad de una comprensión e interpretación objetiva del marco teórico conceptual y normativo. La estructura nacional de la normativa contempla la Constitución, los Códigos Orgánicos, el Plan

Nacional de Desarrollo e instrumentos derivados de uso del nivel desconcentrado de gobierno, los Sistemas Nacionales y las disposiciones correspondientes para los diferentes niveles de gobierno. Los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, PDOT, de los GAD requieren un mejoramiento cualitativo significativo, para constituirlos según la normativa vigente, ODS y acuerdos de la NAU, en la expresión auténtica de los principios, estándares y desafíos señalados anteriormente.

El proceso de planificación estratégica de los territorios urbanos y rurales tiene por tanto mayores y serios desafíos, entre los que se puede señalar, la reducción de la pobreza, trabajo decente y crecimiento económico, innovación e infraestructura, la protección de la biodiversidad y ecosistemas, el posicionamiento de las identidades y valores interculturales, acciones efectivas frente al riesgo y cambio climático, espacios públicos inclusivos de calidad, ciudades inteligentes y resilientes, salud y educación accesibles, agua limpia y saneamiento, para construir el desarrollo sostenible local, en un esfuerzo mancomunado de voluntades, saberes y recursos que contribuyan al desarrollo nacional y regional.

Entre los instrumentos y herramientas más relevantes para el ejercicio de las competencias relacionadas con los PDOT y las innovaciones señaladas, están la generación de sistemas inteligentes de información local, alfanuméricos y cartográficos, geo-referenciados y estandarizados, que articulen las bases catastrales, censales y de planificación territorial.

Las bases de información local requieren ser construidas con sus propios actores, haciendo un uso innovador de la tecnología disponible, el permanente dialogo y articulación de saberes, la cartografía social, la capitalización de experiencias y lecciones, entre otros instrumentos

apropiados, en base de un proceso de validación, actualización y mejoramiento continuos.

El uso inteligente de las herramientas disponibles debe facilitar la lectura objetiva, participativa y consensuada de las problemáticas socio-territoriales, urbanas y rurales, inequidad y pobreza, situaciones deficitarias, potencialidades, oportunidades, interrelaciones territoriales y especialmente las diversas percepciones ciudadanas sobre los ODS y NAU en sus contextos locales.

La participación ciudadana protagónica y la construcción del poder ciudadano, establecidas en la Constitución vigente, implican la consolidación, fortalecimiento y profesionalización de las instancias GAD de los Sistemas de Participación Ciudadana y Control Social; del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y los respectivos Consejos de Planificación, para facilitar la apropiación social de los estándares de participación protagónica hacia un civic engagement y la formulación de propuestas articuladas con la calidad de contenidos planteados en los ODS y NAU.

El proceso de planificación por tanto, requiere una actualización y mejoramiento de los estándares de calidad de los PDOT, en sus correspondientes fases de diagnóstico, modelo de desarrollo y modelo de gestión, de modo que constituyan los instrumentos vinculantes, que establece la normativa vigente, como auténtica expresión de la identidad y diversidad ciudadana, con planteamientos innovadores, inteligentes, alineados a los ODS y acuerdos de la NAU, que enfrenten eficazmente las problemáticas existentes.

Un instrumento clave a ser fortalecido es el presupuesto participativo, como una expresión fidedigna, derivada de las prioridades consensuadas y articuladas en los PDOT, que fomente la transparencia, valores y control del cumplimiento de los acuerdos locales y resultados esperados, alineados a los nuevos objetivos internacionales.

El proceso de actualización, mejoramiento y alineamiento de la planificación implica acciones en el nivel nacional, sectorial y de los GAD, que constituyen una oportunidad para la puesta en práctica de los principios, altos estándares y desafíos actualmente planteados. Por tanto, las capacidades, habilidades y destrezas del personal de los diferentes niveles de gobierno y de los actores sociales, requieren de procesos de formación continua que aseguren condiciones básicas para el diálogo y validación de saberes, criterios profesionales, visiones y percepciones, para establecer los consensos y acuerdos necesarios. La base socio territorial para la aplicación de los procesos de planificación está directamente relacionada con la estructura específica de asentamientos humanos, sus procesos de conformación y sentido de pertenencia, así como con las normativas correspondientes. Esta situación plantea la necesidad de definir estrategias apropiadas para la actualización de los PDOT.

Consecuentemente, es necesaria la evaluación de los PDOT vigentes, sus contenidos, calidad de información, desagregación y participación ciudadana, metas y resultados, nivel de articulación, ejecución presupuestaria y calidad del gasto, entre otros. De igual manera se necesita un análisis previo del cumplimiento y calidad de aplicación de las disposiciones normativas, como el funcionamiento del sistema de participación, consejo de planificación, estructura administrativa del GAD, planes de gobierno notariados y las capacidades para la planificación y gestión territorial.

En el nivel de GAD parroquiales rurales, es fundamental actualizar y/o articular a los PDOT, los Planes de Vida de pueblos y nacionalidades, generando los insumos necesarios para definir apropiadamente las propuestas de ordenamiento territorial y normativas para la asignación, control y sanción del uso y ocupación del suelo.

En la fase de Propuesta y Modelo de Gestión es importante la definición de planes plurianuales de inversión, articulados, y modelos intergubernamentales de gestión por competencias, que consideren a todos los actores sociales, públicos y privados, así como estrategias asociativas de corresponsabilidad, gestión financiera y apalancamiento de fondos.

La función de rendición de cuentas y control social, establecidos en las normativas vigentes, que están a cargo de las instancias ciudadanas, también deberán hacer un ajuste cualitativo, sobre todo en el enfoque de una ciudadanía comprometida y con valores (civic engagement) para el control de procesos, resultados y calidad del gasto, en sus territorios correspondientes.

CONCLUSIÓN

El nuevo escenario para la planificación estratégica del desarrollo y ordenamiento territorial, presenta grandes desafíos nacionales que tienen como referentes, para todos los países miembros de la Organización de Naciones Unidas, ONU, y el mundo en general, 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, en temas críticos de alta relevancia, así como acuerdos innovadores hacia la construcción de ciudades equitativas, inteligentes, inclusivas, resilientes y sostenibles, establecidos en la Nueva Agenda Urbana, NAU, adoptada en Quito, Ecuador en octubre 2016.

Hasta el año 2030 se procesarán los logros obtenidos en cuanto a los ODS y en 20 años, hasta 2036, se evaluarán los resultados en la NUA en el marco de un nuevo encuentro internacional de Habitat IV.

Quedan planteados muchos desafíos que apelan a generar una conciencia cívica ciudadana, política y social, pública y privada, que conduzcan a la coordinación de acciones proactivas, solidarias, innovativas y eficaces para la construcción de un mundo más sensible a la situación de todos.

Se trata de un trabajo mancomunado, que requiere del concurso central coordinado de la ciudadanía, los diferentes niveles de gobierno, los colectivos sociales, organizaciones públicas, privadas, diferentes profesionales, entidades de apoyo y asistencia técnica especializada.

Luis Fernando Gallegos Rodríguez, MSc TP, MDgal, Arq.