



## GESTIÓN TERRITORIAL Y GOBERNANZA MULTINIVEL

# CONTENIDO



01

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO  
COMO INSTRUMENTO DE GOBERNANZA  
MULTIESCALAR: COORDINACIÓN ENTRE  
NIVELES DE GOBIERNO

02

GOBERNANZA MULTINIVEL Y  
DESCONCENTRACIÓN DEL PODER:  
UN ANÁLISIS DESDE LOS  
GOBIERNOS LOCALES

03

ENTREVISTA  
Martín Scarpacci



04

PEDALEANDO ENTRE NIVELES:  
DESAFÍOS DE GOBERNANZA Y  
GOBERNABILIDAD EN LA CICLOVÍA DE  
LA AV. SOLANO, CUENCA - ECUADOR

05

VISIÓN INTEGRAL DE LA GESTIÓN  
TERRITORIAL COMO ALTERNATIVA  
PREVENTIVA PARA ASENTAMIENTOS  
HUMANOS IRREGULARES

06

ENTREVISTA  
William Castrillón

07

RESULTADOS DE LA ACCIÓN DE  
VIGILANCIA 001 - REALIZADOS  
POR LA SOT



08

GOBERNANZA PARA EL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

09

LOS PENDIENTES DE LA  
PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

10

ENTREVISTA  
Diana Paz

11

LA GRAVE PÉRDIDA DE  
BIODIVERSIDAD EN ECUADOR:  
CAUSAS, IMPACTOS Y DESAFÍOS.



12

ENTREVISTA  
César Valencia

13

LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA  
SOCIEDAD POLÍTICA LOCAL: HACIA  
UNA GESTIÓN TERRITORIAL  
ESTRATÉGICA

14

ENTREVISTA  
Ricardo Pozo

Revista INFOSOT - JUNIO 2025

**Dirección General:** Dirección de Comunicación Social DCS //  
**Edición General:** Mgs. Grima Tapia, Mgs. Katherine Calderón // **Diseño y Diagramación:** Lcdo. Daniel Andocilla //  
**Contenido:** Mgs. Wilman Aldeán, Mgs. Nadia Jalkh Rodríguez, Mgs. Katia Barros,  
Mgs. Grima Tapia, Mgs. Daniela Ocaña, Mgs. Katherine Calderón

Quito - Ecuador

# EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTO DE GOBERNANZA MULTIESCALAR: COORDINACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO



**Mgs. Pablo Iglesias**  
Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - SOT



**Mgs. Nadia Jalkh**  
Intendente General - SOT



**Mgs. Katia Barros**  
Intendente Nacional Resolutiva - SOT

## Resumen

El presente análisis enmarca el rol normativo y articulador que cumple el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el marco legal ecuatoriano, como una herramienta clave para estructurar la acción pública desde una lógica de gobernanza. A partir de lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y otras normas conexas, se examina cómo el PND establece el marco general de planificación al cual deben alinearse los planes sectoriales e institucionales, así como los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Se enfatiza el carácter multiescalar de la gobernanza, entendida como un proceso de coordinación entre distintos niveles de gobierno y actores sociales, en el que el PND debería actuar como eje articulador. Se destaca que el marco legal contempla derechos de participación ciudadana en todas las fases del ciclo de planificación, desde la formulación hasta la evaluación. Sin embargo, se advierte una brecha entre el “deber ser” normativo y las prácticas institucionales reales, donde persisten desafíos de articulación efectiva, coherencia territorial y garantía de una participación vinculante y sustantiva, con lo cual el control social es clave.

**Palabras clave:** gobernanza, planificación nacional, participación, control.

## Introducción

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se erige como núcleo central del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y, por extensión, como pieza de gobernanza multiescalar. La Constitución (art. 3 y art. 95) le asigna al Estado el deber de planificar el desarrollo y garantizar la participación protagónica de la ciudadanía a lo largo del ciclo de la política pública, sentando la base normativa para que el PND actúe como bisagra entre los distintos niveles de gobierno. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas refuerza esa lógica al disponer que el PND sea el instrumento rector cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las entidades, e impone la armonización vertical entre estrategias sectoriales y territoriales. Por su parte, el COOTAD recoge los principios de coordinación y complementariedad, obligando a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) a articular sus planes locales con el PND, para garantizar la cohesión territorial y la garantía de los derechos de las personas sobre el suelo.



multinivel sostiene que la dispersión de autoridad entre escalas requiere mecanismos de cooperación que mitiguen la fragmentación (Hooghe, Marks & Schakel, 2020; Piattoni, 2010). El análisis de estas disposiciones legales evidencia una alineación formal con tales postulados: el Estado ecuatoriano establece un marco donde la planificación nacional guía, pero no sustituye la autonomía subnacional, y donde la ciudadanía dispone de vías institucionales para incidir en las decisiones estratégicas. Sin embargo, la tensión entre el “deber ser” normativo y las capacidades reales de coordinación intergubernamental anticipa desafíos para la efectividad del PND como herramienta integradora de políticas públicas, ya que éstas implican un conjunto de alianzas, interacciones y conflictos entre actores públicos y privados para resolver un problema dentro de un marco institucional bien definido (Subirats et al., 2008).

Fuente: DCS-SOT, 2025

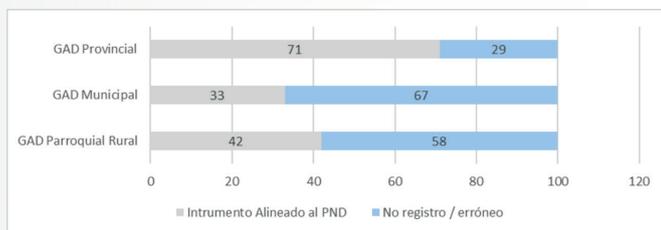
La interconexión entre actores, que trabajan colectivamente para articular acciones y abordar problemas, privilegia un modo de gobernanza en red, caracterizado por la formulación e implementación de normas y reglas colectivamente vinculantes en materia de ordenamiento territorial, a través de una coordinación no jerárquica basada en la confianza (Borzel y Panke, 2007). Confianza en que

los planificadores nacionales alineen sus políticas a la agenda global (Agenda 2030), al plan de acción regional (PAR América Latina y El Caribe). A su vez, en la escala local alinea sus acciones al PND, con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

## Desarrollo

La articulación entre niveles de gobierno es uno de los pilares fundamentales para una gobernanza democrática y eficaz del desarrollo. En contextos de descentralización, como el ecuatoriano, la coherencia entre las escalas nacional, regional y local no solo es un imperativo técnico-administrativo, sino también una condición de legitimidad democrática (Piattoni, 2010). El Plan Nacional de Desarrollo (PND), al ser el instrumento rector del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, cumple la función de integrar visiones sectoriales y territoriales, orientando la acción pública bajo principios de equidad, sostenibilidad e inclusión social.

En ejercicio de sus atribuciones, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT,) en el año 2024 realizó una acción programada de control a fin de identificar la alienación de los instrumentos de ordenamiento territorial de los gobiernos locales, al PND. De esta evaluación se desprende que el 71% de GAD provinciales, el 33% de GAD municipales o metropolitanos y el 42% de GAD parroquiales rurales, tenían al 2024 sus instrumentos alineados y registrados en la plataforma de la SOT.



**Figura 1.** Registro de instrumentos de ordenamiento territorial alineados al PND en la plataforma de la SOT, según nivel de gobierno  
Elaboración y fuente: SOT, 2024.

*Teóricamente, la rectoría de la autoridad es capaz de lograr la legitimación de las políticas por parte del sector y la sociedad civil mediante mecanismos de participación, así como mecanismos de vigilancia y control. La SOT, se constituye como un actor relevante para potencializar la legitimación de las políticas en el territorio, pues transparenta la realidad de este, el cumplimiento y la observancia de la normativa. En este sentido se constituye la alineación a los instrumentos nacionales y supranacionales.*

Autores como Peters y Pierre (2004) han señalado que la gobernanza efectiva requiere no solo la coordinación entre actores estatales, sino también la incorporación activa de actores sociales en la toma de decisiones. Esta perspectiva está alineada con lo establecido en el artículo 95 de la Constitución del Ecuador, que garantiza el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos en todos los niveles de gobierno, y en el artículo 7 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establece la obligatoriedad de mecanismos participativos durante la formulación, implementación y evaluación de los planes de desarrollo.

La inclusión de la ciudadanía no debe entenderse como un acto simbólico, sino como una dimensión sustantiva de la gobernanza. Tal como plantea Fung (2006), los procesos participativos que inciden en la agenda pública y en las decisiones presupuestarias, fortalecen la capacidad estatal y la rendición de cuentas. En el caso ecuatoriano, sin embargo, la articulación entre el PND y los PDOT aún enfrenta limitaciones. Estas incluyen asimetrías en capacidades institucionales, debilidades en los canales de participación ciudadana y una lógica de planificación centralista que, en la práctica, reduce los márgenes de deliberación local.

Por ello, avanzar hacia una gobernanza multiescalar efectiva requiere no solo de marcos legales robustos, sino también una apuesta por mecanismos colaborativos, recursos equitativos y procesos participativos que permitan integrar las voces y demandas de la ciudadanía en las decisiones estratégicas del país. La articulación no es solo coordinación técnica; es, ante todo, un ejercicio de inclusión democrática. El diseño de instrumentos en los que se omite la participación de los actores produce cambios en las redes de política y pone en riesgo la sostenibilidad de la política en el tiempo.

## Conclusiones

El Plan Nacional de Desarrollo representa una herramienta estratégica para la articulación de políticas públicas en un marco de gobernanza multiescalar. Si bien el marco normativo, especialmente la Constitución, el COPLAFIP, el COOTAD y la LOOTUGS, establecen mecanismos de coordinación y participación ciudadana, la efectividad de dicha articulación aún enfrenta desafíos estructurales. La fragmentación de capacidades entre niveles de gobierno, la centralización de decisiones clave y la débil institucionalización de procesos participativos limitan el potencial del PND como instrumento integrador.

Autores como Piattoni (2010) y Hooghe y Marks (2003) subrayan que la gobernanza multinivel no solo requiere marcos legales claros, sino también mecanismos efectivos de cooperación y corresponsabilidad entre los actores. Asimismo, las reflexiones de Fung (2006) y Peters y Pierre (2004) advierten que la inclusión sustantiva de la ciudadanía en la planificación y ejecución del desarrollo es esencial para garantizar legitimidad, equidad y sostenibilidad en la acción pública.

En este sentido, fortalecer la gobernanza del desarrollo exige ir más allá del cumplimiento normativo. Implica

repensar las relaciones intergubernamentales, redistribuir capacidades y recursos, y habilitar espacios reales de participación que traduzcan los principios constitucionales en prácticas concretas. Solo así el PND podrá consolidarse como un verdadero eje de articulación democrática y territorial del Estado.

Así, el rol de la SOT en el ordenamiento territorial resulta clave para asegurar una gobernanza efectiva e inclusiva. A través de sus facultades de vigilancia

y control sobre el uso y gestión del suelo, la SOT contribuye a garantizar que las decisiones sobre el territorio respondan no solo a criterios técnicos y legales, sino también al interés general y a los derechos de participación ciudadana. En consecuencia, su accionar fortalece los mecanismos democráticos, promueve la transparencia institucional y habilita una planificación más equitativa y sostenible, articulando lo nacional con lo local, desde una perspectiva territorial.



Fuente: DCS-SOT, 2025

## **Bibliografía**

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. H. (2020). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Routledge.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 75-89). Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford University Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel S.A.

# GOBERNANZA MULTINIVEL Y DESCONCENTRACIÓN DEL PODER: UN ANÁLISIS DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES.



**Mgs. Wilman Aldeán**  
Director de Análisis e Investigación Territorial - SOT



**Dr. Fernando Barragán**  
Docente investigador en FLACSO e IAEN

## Resumen

A partir de la constitución del 2008, el Ecuador ha reconfigurado su estructura administrativa, afianzando su modelo de gestión territorial con gobiernos locales descentralizados, buscando que los mismos fortalezcan su presencia en el territorio con poder de decisión, pero también con independencia financiera. El presente artículo analiza de forma sucinta y sistemática esta problemática, con una mirada sobre la aplicabilidad y establece los retos que enfrentan los gobiernos locales para materializar lo establecido en los diferentes cuerpos normativos, buscando alcanzar el desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** Autonomía, descentralización, gobernanza, planificación territorial, gobernanza multinivel.

## Introducción

La aprobación de la Constitución de Montecristi (2008) constituyó un giro hacia la descentralización y la gobernanza multinivel del Estado ecuatoriano. Este marco jurídico reconfiguró la arquitectura territorial —estableciendo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como actores con competencias y potestades propias— e instaló la desconcentración administrativa como principio para acercar lo público a la ciudadanía. La materialización de estos planteamientos revela luces y sombras: por un lado, se han ampliado los márgenes de autonomía local y se han diversificado los mecanismos de participación social. Por otro, persisten dependencias fiscales, brechas de capacidades y tensiones político-institucionales que limitan la transformación del territorio. En este artículo se reflexiona sobre los avances y límites de estos desafíos, entendiendo que la gestión del territorio es el resultado de relaciones de poder que se materializan en el espacio y requieren ser gestionados de manera corresponsable entre todos los niveles de gobierno.

### Del centralismo histórico al paradigma descentralizado

La estructura del territorio ecuatoriano se ha caracterizado por una red urbana dual: Quito como centro político-administrativo y Guayaquil como polo económico. Esta configuración concentró la toma de decisiones estratégicas, los flujos de inversión pública

y la provisión de servicios, profundizando brechas que se expresan en infraestructura, empleo y acceso a bienes comunes. Tal centralismo reforzó inercias socio-espaciales: los territorios periféricos quedaron atrapados en dependencias, mientras que las élites metropolitanas definían criterios de desarrollo que rara vez dialogaban con las dinámicas locales.



Fuente: Barragán  
Fernando, 2025

La Constitución de 2008 irrumpió como quiebre normativo y simbólico al declarar al país un Estado descentralizado con autonomías territoriales. El texto constitucional propuso distribuir competencias y recursos a los GAD regionales, provinciales, municipales y parroquiales, configurando un entramado multinivel que pretende reorientar los flujos de poder. Con ello, la planificación dejó de leerse exclusivamente desde la escala nacional: la formulación de planes de desarrollo y la regulación del uso del suelo pasaron a vincularse con los niveles locales.

### Andamiaje normativo y reasignación de competencias

La transición del diseño centralista hacia un orden multinivel se sostuvo en un armazón jurídico. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2010, constituyó la piedra angular: precisó la tipología de Gobiernos Autónomos Descentralizados, delimitó sus competencias exclusivas y concurrentes y estableció que la transferencia de atribuciones sería obligatoria, progresiva y definitiva.

Para operacionalizar este giro, la Secretaría Nacional

de Planificación publicó en 2012 el Plan Nacional de Descentralización, documento que definió la hoja de ruta para la reasignación de competencias: cronograma de traspasos, criterios de equidad fiscal y mecanismos de acompañamiento técnico. La lógica era evitar la fragmentación territorial y garantizar que cada GAD asumiera funciones conforme a su capacidad instalada, reforzando el principio de subsidiariedad.

El andamiaje se complementó con instrumentos sectoriales. Por ejemplo, el Código Orgánico del Ambiente (2017) obligó a integrar la mitigación y adaptación al cambio climático en toda política pública, facultando a los GAD municipales y provinciales a dictar ordenanzas ambientales y gestionar fondos climáticos. Más recientemente, la Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (2024) actualizó el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, clarificando responsabilidades en prevención, respuesta y recuperación, y reforzando la coordinación operativa.

Finalmente, la desconcentración administrativa quedó plasmada en la creación de zonas, distritos y circuitos que replican la presencia del poder central en territorio, acercando servicios. Este entrelazamiento de descentralización (traslado de decisión) y desconcentración (despliegue operativo) define el carácter híbrido del modelo ecuatoriano.

### Límites estructurales y tensiones persistentes

La asimetría de capacidades entre GAD continúa sin resolverse. Mientras algunos han profesionalizado equipos técnicos y modernizado sus sistemas de información geoespacial, cientos de cantones gestionan sus territorios y la competencia de ordenamiento territorial a través de consultorías externas que posteriormente, tienen poca utilidad por el personal de la Institución.

*El diseño legal presume un punto de partida homogéneo que en la práctica nunca existió; por ello, la transferencia de competencias se ha traducido en responsabilidades desigualmente ejercidas, reproduciendo vulnerabilidades preexistentes.*

### Bibliografía

- > Asamblea Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)
- > Barragán-Ochoa, F. (2024). Entre el largo plazo y la coyuntura: Enseñanzas de la pandemia para la planificación territorial en Ecuador. En F. Pauta (Ed.), Memorias. XIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial (pp. 71-78) (ISBN 978-9978-14-565-4). Universidad de Cuenca. <https://editorial.ucuenca.edu.ec/omp/index.php/ucp/catalog/view/123/341/679>
- > Deler, J.-P. (2007). Ecuador: del espacio al Estado nacional (2.ª ed.). Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- > Senplades, Plan Nacional De Descentralización (2012)

A este desequilibrio se suma la dependencia fiscal. Aunque el Modelo de Equidad Territorial incrementó las transferencias, su monto permanece vinculado a los ciclos económicos nacionales. Caídas del precio del crudo, emergencias sanitarias o ajustes fiscales recortan flujos hacia los GAD, obligándolos a posponer obras de prevención o a priorizar gastos inmediatos de funcionamiento. La capacidad local de generar ingresos propios sigue concentrada en pocos municipios con actividad económica dinámica. Para el resto, la autonomía financiera continúa siendo un ideal más que una realidad.

En el plano operativo, la coordinación intergubernamental exhibe grietas frecuentes. Las competencias concurrentes en ambiente, gestión de cuencas o control de uso del suelo suelen originar solapamientos: los planes provinciales no siempre dialogan con los cantonales, y las autorizaciones emitidas por ministerios sectoriales pueden contradecir las ordenanzas locales. La inexistencia de regiones autónomas ha dejado sin articulación política a los procesos supraprovinciales.

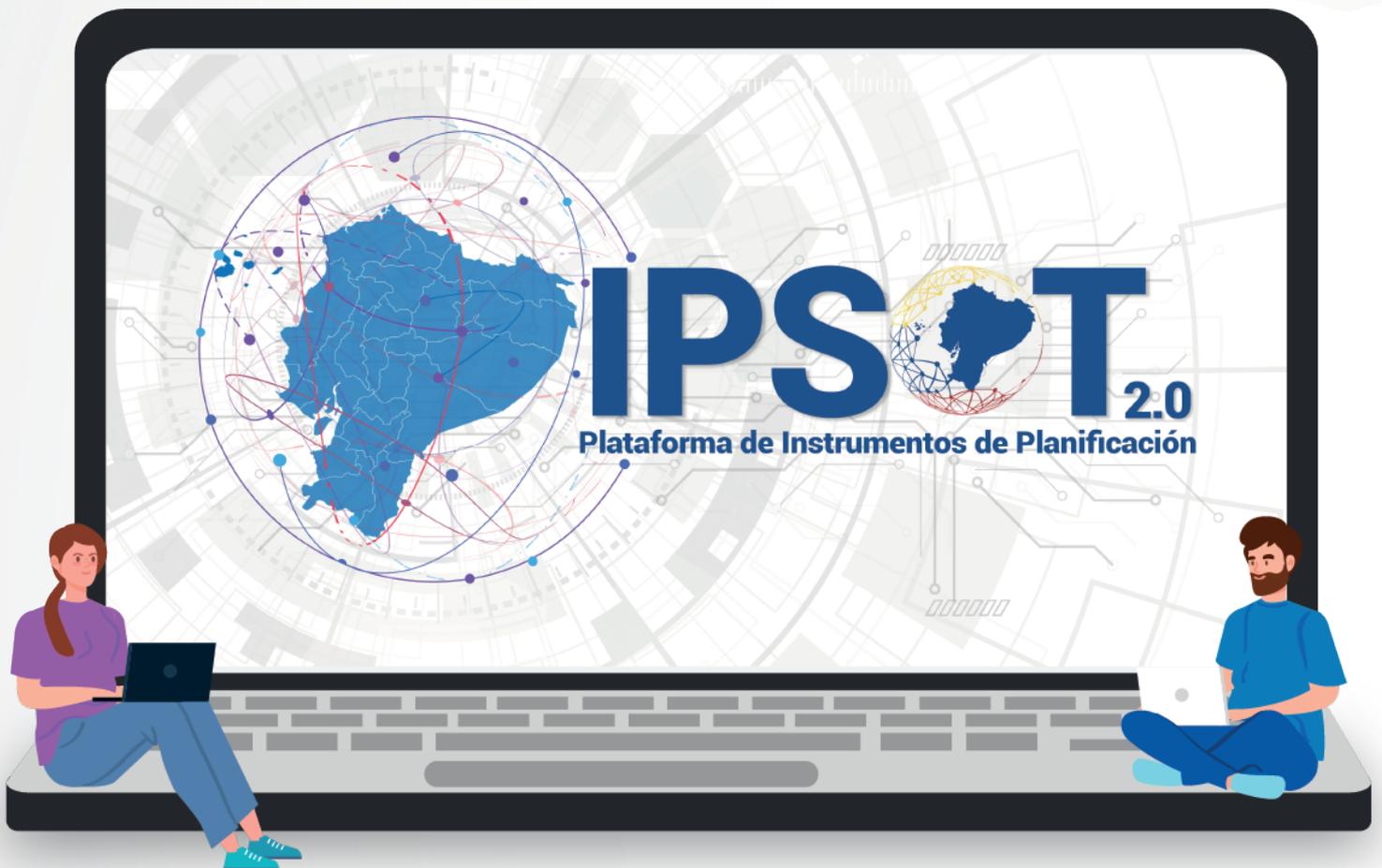
Finalmente, la participación ciudadana padece de formalismo: consejos y cabildos funcionan, pero con incidencia limitada y escasa inclusión de pueblos indígenas, mujeres rurales o juventudes. Sin procesos deliberativos robustos, la toma de decisiones permanece expuesta a clientelismos que perpetúan la producción social del riesgo. Los instrumentos legales existen; su aplicación igualitaria y sostenida sigue siendo la deuda principal del proyecto descentralizador.

### Conclusiones y proyecciones

La descentralización ecuatoriana ha pasado de la promesa normativa a la práctica territorial con algunos logros: mayor potestad regulatoria local, incipiente institucionalidad técnica y mecanismos participativos que acercan el Estado a la ciudadanía. Aun así, la autonomía se halla constreñida por brechas de capacidad, dependencia fiscal y vestigios centralistas.

Para cerrar esas fisuras resulta impostergable: (i) robustecer el talento humano y la infraestructura técnica de los GAD; (ii) consolidar un financiamiento estable y contracíclico; (iii) institucionalizar articulaciones supraprovinciales y redes intermunicipales que suplan la ausencia de regiones autónomas; y (iv) profundizar una participación ciudadana inclusiva y deliberativa. Solo así la gobernanza multinivel podrá materializar su potencial transformador y convertir el territorio en escenario de equidad y resiliencia, más allá de la letra constitucional.

# PLATAFORMA



DISEÑADA CON UN ENTORNO:  
**AMIGABLE, ÁGIL Y SEGURO**

**VER TUTORIAL**

## ENTREVISTA A EXPERTO

Tipo entrevista: Escrita

# Martin Scarpacci

Investigador posdoctoral del Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional en la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil



### **¿Cómo influye la gobernanza multinivel en la planificación y ejecución de políticas de ordenamiento territorial en diferentes escalas (local, regional y nacional)?**

Antes de responder, me gustaría contextualizar brevemente algunas transversalidades que, como humanidad, estamos atravesando y que claramente trascienden las fronteras locales, regionales e incluso nacionales.

Estamos atravesando una superposición de crisis, que son múltiples y sistémicas, que, al entrelazarse, se potencian mucha más que si ocurriesen de manera aislada. Estas crisis no son pasajeras. Son crisis sociales, políticas, ambientales, ecológicas, climáticas, de salud, -como nos demostró la pandemia de COVID-19- geopolíticas, exacerbadas por las guerras en curso, y económicas, profundizadas por la beligerancia comercial cada vez más descarnada entre China y los Estados Unidos. También son crisis financieras, de desigualdad, de migraciones forzadas y, entre otras, crisis de valores: una disputa por el poder de imponer un orden que ponga límites al “vale todo”.

Me refiero a los valores y acuerdos que, desde la posguerra hasta inicios del siglo XXI, estructuraron el orden mundial a través del sistema interestatal moderno y que permitieron la globalización económica del mundo. Considero que este orden está llegando a su fin.

Estamos en una fase de transición histórica: sabemos de dónde venimos, pero no tenemos certeza de a dónde vamos. Esto último se acentúa porque los escenarios climáticos prospectivos que define el Panel Intergubernamental, advierten que, a partir de un aumento de dos grados centígrados en la temperatura global, nos enfrentaremos a cambios cada vez más abruptos e impredecibles.

Desde otro ángulo, estas crisis transversales -a la que se suma el cambio acelerado de hegemonía desde Occidente hacia Oriente-

configuran también una crisis transicional del orden geopolítico mundial y, en consecuencia, de todo su aparato organizacional. Esto incluye tanto al sistema de Naciones Unidas como a la hegemonía del dólar como moneda de referencia global. Asimismo, resulta irónico que Estados Unidos – y no China– sea el que boicotea los acuerdos multilaterales. Entonces, con esto en mente, puedo intentar responder la pregunta sobre cómo influye la gobernanza multinivel en la planificación y ejecución de políticas de ordenamiento territorial, que no es en absoluto ajeno a las dinámicas que vine describiendo.

Mas allá de lo que digan las leyes para gobernar es necesario cuidar el delicado equilibrio entre coerción y consenso, no puede haber coerción sin acuerdos. El poder del Estado es cada vez más cuestionado por el poder económico, que impone su propia visión y comprensión del mundo. De modo que no debería ser extraño que las regulaciones locales pierdan las batallas que intentan controlar un uso extraeconómico de los suelos.

Las leyes no funcionan si no existen acuerdos mínimos entre los habitantes de un reino. Es necesario contar con consensos, puntos en común y un marco teórico legítimo y legitimado colectivamente. Bueno, eso hoy no existe. Lo que predomina es una derechización extrema, acompañada de un negacionismo obtuso y de un reduccionismo monetario. Hemos llegado a un 'punto en el que, "todo vale". En ese contexto, donde las estructuras y los acuerdos mínimos se caen a pedazos con sociedades divididas y enfrentadas, se vuelve extremadamente difícil planificar y ejecutar políticas públicas eficientes. Y el desafío se vuelve mayor cuando se trata de construir acuerdos de carácter multinivel.

Necesitamos planificar con urgencia y construir acuerdos multiniveles que nos orienten hacia dónde caminar y cómo habitar y utilizar la única casa que tenemos. De modo que la influencia que podrían ejercer los acuerdos multinivel, las políticas de ordenamiento territorial y la planificación son de absoluta centralidad y decisivos, tanto para amortiguar los impactos y después para diseñar salidas sostenibles de la policrisis que habitamos. Entiendo que el cambio climático global se enfrenta desde la escala local, y que el verdadero talón de Aquiles de esta crisis radica en nuestra capacidad para regular o no el uso de los suelos.

### **¿Qué estrategias considera efectivas para lograr una articulación real entre los distintos niveles de gobierno en procesos de planificación y gestión territorial?**

En el marco de la transición que vivimos, hay muchísimo por hacer. El primer paso es encontrar una salida al antagonismo político reduccionista que hoy se impone y que enfrenta a una derecha neoliberal con un progresismo cada vez más carente de ideas. Aunque no son lo mismo, en el modelo productivo extractivista, no difieren demasiado.

Entonces, en este escenario cerrado y repetitivo, es necesario terceras vías, pero hay que construirlas. Pero esto se construye desde abajo, dialogando, y a escala local esta transformación tiene que ser protagónica, entregando el poder real de decisión

mediante procesos participativos auténticos, alejados de la ficción políticamente correcta que propone la democracia liberal.

En segundo lugar, es necesario rescatar el poder del Estado. No se trata de volver al Estado del siglo XX, sino de construir un Estado Ecosocial (Equipo Transiciones, 2024). Para ello, es imprescindible abordar dos grandes contradicciones: primero, reducir las desigualdades a través de la redistribución equitativa de lo que se produce, inevitablemente, restando poder a las corporaciones; y segundo, atender y vivir dentro de los límites de la naturaleza. La economía actual, basada en una utopía del crecimiento ilimitado, es una falacia. Necesitamos apuntar a una economía ecológica, es decir, una economía que se adapte a la capacidad de regeneración de los procesos naturales y no lo contrario.

Necesitamos planificar y diseñar políticas públicas para la construcción de un Estado Ecosocial, sensible tanto con la vida humana como no humana. Un Estado que promueva políticas universales, cuidando y regulando el uso del suelo en función de las necesidades sociales y no de las exigencias del mercado.

Y, en tercer lugar, debemos apuntar a un equilibrio dinámico entre interdependencia radical y autonomía. La planificación y la gestión pública deben aprender a cohabitar; promoviendo la planificación democrática con participación ciudadana real y con la presencia activa de un Estado con sensibilidad Ecosocial.

Soy consciente de que estas propuestas se alejan de la narrativa que difunden los organismos multilaterales y que, valida el sentido común dominante impuesto por las clases que concentran el poder. Ante esto, creo que hay que preguntarse: ¿por qué estas propuestas nos parecen inalcanzables, imposibles, utópicas? y ¿por qué nos parece lógica una economía que se expande ad infinitum en función de sí misma?

### **¿Qué rol deberían jugar los instrumentos de ordenamiento territorial en la construcción de una gobernanza más colaborativa y eficaz entre niveles de gobierno?**

Creo que los instrumentos y herramientas deben acompañar los procesos sociales. En el contexto de que he venido describiendo, con una policrisis en curso, estamos frente a un momento que exige revisión: un tiempo de parar la pelota y pensar cómo vamos a seguir jugando. Y el juego, pinta fatal. Sin embargo, como ya mencioné, creo que estas herramientas cumplen un rol sustancial y dudo que el cambio venga del rigor y de la rigidez de un plan, sino del proceso social de planificar.

## ¿Cómo se puede fortalecer la participación de actores no estatales (como comunidades, sector privado, academia) en un esquema de gobernanza multinivel para el ordenamiento territorial?

Creo que Ecuador tiene más oportunidades que muchos otros países. Las comunidades están deseosas de ser escuchadas y consideradas; quieren participar, pero quieren hacerlo mediante una participación real, con poder de decisión. Muchas veces ya han expresado sus deseos, pero esos deseos suelen chocar con los intereses del Estado, o con los intereses económicos del sector privado, que en varias ocasiones terminan siendo los mismos.

Es ahí donde se hace evidente la necesidad de construir un Estado Ecosocial, lo que veníamos conversando. No construirlo, no intentarlo nos lleva a un final que se presagia. Recuerdo que, el Tercer Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2022), advirtió que se han superado varios puntos de inflexión climática. Según António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, el Informe reúne «una letanía de promesas climáticas incumplidas. Es un registro de la vergüenza, que cataloga las promesas huecas que nos encaminan con paso firme hacia un mundo inhabitable» (IPCC, 2022).

Ante esta situación, mi respuesta es política: la transformación nace de una nueva ecualización entre los poderes económicos, estatales y sociales comunitarios. Esa reconfiguración puede marcar la diferencia. Se trata de construir más Estado, pero no cualquier Estado: uno con menos poder económico y financiero, y más participación real de los múltiples actores sociales.

Por otro lado, y para no eludir la pregunta, también necesitamos que la academia se reinvente. No es ajena a lo que nos pasa, todas las organizaciones e instituciones deben transformarse. Me agrada pensar que la academia es más comprometida social y ecológicamente, menos fragmentada en disciplinas, y más enfocada en comprender y resolver los problemas sistémicos que vivimos.

## ¿Cuáles son los desafíos de la gobernanza multinivel frente a los retos globales como el cambio climático, la urbanización y la migración?

Los desafíos que enfrentamos son enormes. La humanidad, en toda su historia, jamás se encontró ante este tipo de encrucijada. Walter Benjamin, en un momento similar al que estamos viviendo, en el intervalo anterior de la historia, justo antes de la Segunda Guerra Mundial, advertía sobre la necesidad urgente de «accionar el freno de emergencia que mueve la locomotora de la historia universal». Hoy, esa locomotora avanza a toda velocidad hacia el abismo maquinal de un progreso irreflexivo, guiado por la lógica del crecimiento económico sin fin: causa del cambio climático, de la urbanización especulativa del mundo y de los desplazamientos forzados.



Considero que es momento de dudar de las certezas adquiridas, de dejar de repetir los mecanismos que nos trajeron hasta aquí y animarnos a construir una nueva utopía. Entiendo que la transformación Ecosocial debe impulsar la construcción colectiva de múltiples y diversos horizontes sociales, alentando las más osadas virtudes democráticas y las acciones creativas necesarias que permitan alcanzar una vida humana digna, saludable y en armonía con el mundo que temporalmente habitamos.

La salida a esta crisis profunda exige un cambio radical, pero no por ello debe ser violento. Sino todo lo contrario: un cambio democrático, participativo, horizontal y sensible.

Planificar es también soñar juntos. Es deseo en movimiento, que se perfila en el diálogo horizontal y en la construcción de acuerdos. No se trata de copiar y pegar documentos sin alma, que luego adquieren fuerza de ley pero que nadie respeta. Este intervalo entre un mundo que muere y uno nuevo que aún tarda en nacer es una hermosa oportunidad para reinventarnos.

Así, el gran desafío multinivel que enfrentamos es reinventarnos por completo de pies a cabeza, y hacerlo desde lo local a lo planetario.



Universidad  
Indoamérica

POSGRADO

**EXTIENDE**

tu propia historia

**CONSERVA**

lo que somos, proyecta  
lo que seremos

MÁS INFORMACIÓN:



MAESTRÍA EN

**GESTIÓN DEL  
PATRIMONIO CULTURAL**

# PEDALEANDO ENTRE NIVELES: DESAFÍOS DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN LA CICLOVÍA DE LA AV. SOLANO, CUENCA - ECUADOR



**Mgs. Gabriela Rivera**  
Exanalista de Intendencia - SOT



**Arq. Remigio Amoroso**  
Analista de Intendencia - SOT

## Resumen

La implementación de ciclovías en las ciudades contemporáneas ha cobrado una creciente importancia como respuesta a los retos de movilidad sostenible, equidad urbana y calidad de vida. En el contexto de Cuenca, Ecuador, la ciclovía de la Av. Solano representa un caso emblemático de los desafíos de gobernanza y gobernabilidad en torno a la infraestructura de movilidad activa. Este artículo analiza el papel de dicha avenida, la coordinación interinstitucional, los beneficios sociales y ambientales del uso de la bicicleta, y propone una reflexión sobre los aprendizajes institucionales y ciudadanos necesarios para consolidar una cultura ciclista.

**Palabras clave:** gestión territorial, actores, escalas, gobernanza, gobernabilidad.

Cuenca, al ser la tercera ciudad más poblada del Ecuador con 624.053 habitantes según los resultados del censo de población y vivienda del INEC 2022, ha mostrado preocupación en su progresivo nivel de tráfico automovilístico, lo que ha presentado un desafío para los diferentes actores involucrados, tanto desde quienes participan en la planificación de la ciudad como de quienes la habitan. Sin embargo, se puede observar como en la ciudad, gran parte del espacio público se ha concedido a los autos.

como centros educativos, entidades financieras, instalaciones deportivas, entre otros. A través de observación directa, se ha evidenciado una alta densidad de tráfico vehicular, lo que plantea un desafío significativo al momento de proponer la redistribución del espacio vial. Esta reconfiguración busca priorizar modos de transporte sostenibles, como la bicicleta, mediante la incorporación de infraestructura ciclista en un entorno históricamente dominado por el automóvil.

*Una ciudad más humana comienza con transformar la manera en que nos movemos. Apostar por una movilidad sostenible no solo mejora el tránsito: es un acto de cuidado hacia las personas, hacia nuestro entorno y hacia las futuras generaciones donde todos y todas puedan desplazarse con seguridad, dignidad y libertad.*

El desarrollo de infraestructura ciclovial en ciudades intermedias como Cuenca, requiere no solo de voluntad política, sino también de una gobernanza urbana sólida y una gobernabilidad efectiva. Estos conceptos, aunque complementarios, implican dinámicas distintas. Mientras la gobernabilidad se refiere a la capacidad de las instituciones públicas para ejercer autoridad, implementar políticas y mantener el orden en el territorio, la gobernanza alude a los procesos colaborativos y a la interacción entre múltiples actores estatales y no estatales para la toma de decisiones colectivas en la gestión urbana.

*La incidencia de los diferentes actores resulta de vital importancia para un resultado efectivo en la gestión del territorio.*

En el caso de la ciclovía de la Av. Solano, el proceso ha requerido la articulación de múltiples actores institucionales a nivel local, como la Empresa de Movilidad (EMOV), el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal, la Empresa Pública de Planificación, la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Ambiente. Sin embargo, la falta de claridad en la distribución de competencias, sumada a la debilidad de los mecanismos de coordinación interinstitucional, ha evidenciado una gobernabilidad fragmentada. Esta situación ha resultado en la ejecución de tramos desconectados entre sí y una ausencia de estrategias sostenidas de mantenimiento.

La implementación de la ciclovía en la Av. Solano surge en el marco del proyecto "Cuenca Unida en Bici". Este tramo de intervención se localiza en una zona estratégica de la ciudad, caracterizada por una alta concentración de equipamientos urbanos relevantes,

Desde la perspectiva de la gobernanza, también se identifican limitaciones importantes. La escasa participación de actores sociales clave como colectivos ciclistas, organizaciones barriales, universidades, comerciantes y ciudadanía en general, ha debilitado la legitimidad de las decisiones adoptadas. Las políticas de movilidad sostenible, al no construirse con base en procesos participativos amplios, enfrentan resistencias sociales y carecen del respaldo necesario para su sostenibilidad en el tiempo.

Además, esta problemática trasciende la escala local. A nivel regional y nacional, no existe una política articulada de movilidad sostenible que oriente a los gobiernos municipales y establezca marcos normativos, financieros y técnicos que garanticen la coherencia de las intervenciones. La ausencia de coordinación vertical entre niveles de gobierno nacional, provincial y municipal limita el acceso a fondos específicos, impide la estandarización de criterios técnicos y diluye la responsabilidad política sobre los resultados.

La experiencia de Cuenca demuestra que, para avanzar hacia una movilidad sostenible efectiva, es necesario fortalecer tanto la gobernabilidad como la gobernanza. Esto implica establecer estructuras institucionales más integradas, promover una cultura de planificación participativa y fomentar alianzas intersectoriales. También se requiere de una visión territorial compartida, donde la movilidad activa sea entendida como un derecho urbano y no solo como un componente técnico de la infraestructura vial. Solo así será posible consolidar redes ciclistas funcionales, seguras y socialmente aceptadas, como parte de un sistema de transporte justo, equitativo y resiliente.



Fuente: SOT

La intervención revela que la planificación urbana centrada en el ser humano requiere no solo de obras físicas, sino también de una arquitectura institucional coherente y colaborativa. En este sentido, la distinción entre gobernanza y gobernabilidad cobra especial relevancia. Mientras la gobernabilidad exige claridad en la asignación de competencias, capacidad de gestión pública y continuidad en las políticas, la gobernanza demanda la inclusión efectiva de una diversidad de actores en los procesos de toma de decisiones.

La limitada coordinación entre entidades locales, sumada a la escasa participación social en la planificación, evidencia una desconexión entre los niveles técnicos, políticos y ciudadanos. Este vacío no solo afecta la eficacia operativa de las ciclovías, sino que también debilita su legitimidad social, reduciendo el impacto transformador que podrían tener en la estructura urbana y en los hábitos de movilidad.

Asimismo, se hace evidente la necesidad de articular las escalas de gobierno. Sin un marco nacional que integre objetivos, financiamiento y estándares técnicos, los esfuerzos locales quedan fragmentados y dependen excesivamente de la voluntad política de turno.

Fortalecer la gobernanza urbana implica generar marcos colaborativos entre instituciones, actores sociales y ciudadanía organizada. La movilidad ciclista debe dejar de ser una solución aislada y convertirse en una política transversal, que reconozca el derecho a la ciudad y al espacio público. Solo con una visión compartida, construida colectivamente, será posible avanzar hacia entornos urbanos más justos, accesibles y sostenibles, donde la bicicleta sea una opción real, segura y valorada para todos y todas. Inclusive, sino asegurar que las decisiones reflejen las aspiraciones colectivas y no los intereses particulares: se trata de que la gobernanza multinivel permita reducir y eliminar las desigualdades urbanas.



Fuente: SOT

## Bibliografía

- GAD Cuenca. (2024). Informe de movilidad sostenible y ciclovías urbanas. Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca.
- GIZ Ecuador. (2022). Movilidad activa: Beneficios ambientales y sociales. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- LlactaLAB. (2021-2022). Evaluación de la red ciclovial de Cuenca. Universidad de Cuenca.
- Municipio de Cuenca. (2021). Plan de movilidad sostenible de Cuenca. Dirección de Planificación Territorial.

# VISIÓN INTEGRAL DE LA GESTIÓN TERRITORIAL COMO ALTERNATIVA PREVENTIVA PARA ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES



**Mgs. Max Paredes**

Director de Procesos, Servicios, Calidad y Gestión del Cambio - SOT

## Resumen

El incumplimiento del artículo 30 de la Constitución del Ecuador relacionado a garantizar una vivienda digna para todos los ciudadanos, empuja a las familias en condición de vulnerabilidad a optar por asentamientos humanos irregulares, generando nuevas dinámicas delictivas por el acaparamiento y control de las tierras. La región Costa concentra la mayoría de estos asentamientos. Combatirlo exige una gestión territorial y gobernanza multinivel integral, con GAD e instituciones colaborando para planificar, controlar y proveer servicios, que debiliten a las organizaciones criminales y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

**Palabras clave:** Palabras clave: gestión territorial, gobernanza multinivel, tráfico de tierras, asentamientos irregulares, vivienda digna

Desde los años 70, varios acuerdos internacionales han impulsado mejoras en la calidad de vida de millones de personas de las zonas urbanas y rurales, incluyendo a personas que residen en barrios marginales y los asentamientos informales. Sin embargo, la pobreza, la desigualdad, el acceso a la vivienda digna, que va más allá de tener una infraestructura y acceso a servicios básicos para vivir, siguen siendo grandes desafíos actuales para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles para todos.

El artículo 30 de la Constitución del Ecuador, menciona que:

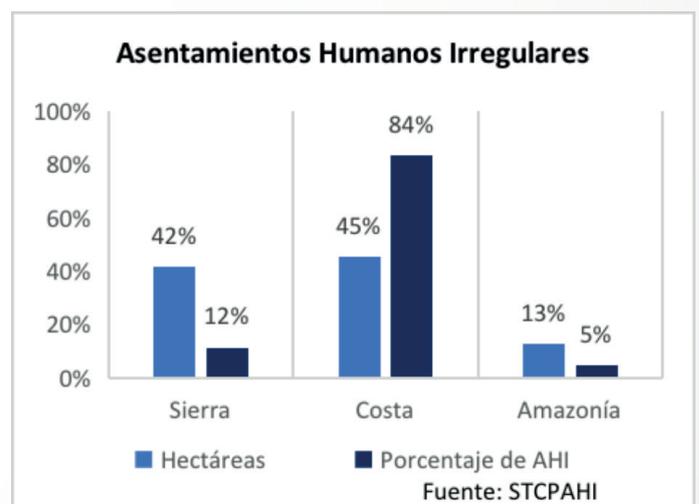
*“las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.*

Sin embargo, el cumplimiento de este mandato genera ciertos problemas, enfrentando un reto fundamental para el país: concretar que toda persona acceda a una vivienda adecuada, sin importar su condición social.

El incumplimiento de este mandato constitucional es multicausal, ergo, ocasiona que las familias busquen alternativas emergentes para vivir. Al no encontrar opciones legales y formales, se ven forzadas a ocupar o usar ilegalmente el suelo,

estableciendo asentamientos humanos irregulares (AHI), especialmente en las zonas suburbanas. Es precisamente en esta vulnerabilidad donde las organizaciones criminales identifican una oportunidad para implementar un lucrativo modelo de negocio de tráfico de tierras.

Según datos de la Secretaría Técnica del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (STCPAHI), Ecuador registró en 2023 un total de 497 AHI, con una extensión aproximada de 15 mil hectáreas. El análisis del registro administrativo revela que 8 de cada 10 AHI se concentran en las provincias de la Costa. Específicamente, el 65% del total de asentamientos irregulares del país se concentra en las provincias de Guayas, Manabí y Santa Elena.



Por otro lado, un reporte de InSight Crime (2024), donde analiza las dinámicas criminales en Durán, identifica el tráfico de tierras como el “origen de otros delitos”. Esta actividad ilícita, con raíces históricas, hoy en día fomenta un crecimiento urbano no planificado, marcado por la ausencia de instituciones que brinden

servicios. Dicha situación ha permitido que las organizaciones criminales no solo lucren con la venta ilegal de terrenos, sino que también tomen el control de la provisión informal de servicios públicos esenciales como el agua y la electricidad; además, el tráfico de tierras sirve como base para la proliferación de otras actividades delictivas, como la extorsión, el microtráfico y el secuestro.

Este fenómeno genera la necesidad de plantear una visión integral de la gestión territorial y gobernanza multinivel que aborden alternativas preventivas y de atención inmediata en los sectores con asentamientos humanos irregulares. Para iniciar, se debe tener claro que no se trata de un asunto exclusivo de seguridad, de fiscalía o de una competencia del GAD municipal. Se trata de una mirada vertical y horizontal que involucra a más instituciones del Estado, a otros niveles de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) y a la ciudadanía en general.

Para lograrlo, se requiere de una articulación eficaz tanto de las herramientas de gestión –como la planificación territorial, el control urbano, el registro de la propiedad y la provisión de servicios básicos– como de los mecanismos de gobernanza –incluyendo la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana, la transparencia en los procesos y la definición clara de responsabilidades–, con el fin de implementar una prevención efectiva y de atención inmediata en los sectores identificados.

En este contexto, para abordar los temas de asentamientos humanos irregulares, se podrían implementar acciones inmediatas de manera coordinada entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esto se fundamenta en el artículo 458 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que faculta el control de invasiones y asentamientos ilegales e indica la necesidad de tomar todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar los asentamientos irregulares. En este marco, se plantea:

- Los GAD Parroquiales Rurales son los que se encuentran en la primera línea, podrían funcionar como sensores de alerta temprana en la gestión del territorio. Su cercanía a las comunidades les otorga un conocimiento íntimo de las dinámicas locales, permitiéndoles identificar “movimientos inusuales”, “inicios de construcciones sin permisos” o “indicios de ventas ilegales de terrenos”.

## Bibliografía

- Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2010, 19 de octubre). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303.
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2016, 13 de julio). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS). Registro Oficial Suplemento 791.
- Secretaría Técnica del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares. (2023). Registro de Asentamientos Humanos Irregulares en Ecuador. Recuperado de <https://datosabiertos.gob.ec/dataset/base-de-datos-de-asentamientos-humanos-irregulares-a-nivel-nacional>
- Naciones Unidas. (2017). La Nueva Agenda Urbana. Hábitat III. Recuperado de <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Dudley, S., Ramírez, M. F., Austin, A., & Voss, G. (2024, septiembre). Durán, una ventana a la explosión del crimen organizado en Ecuador. InSight Crime. Recuperado de: [Duran-Una-ventana-a-la-explosion-del-crimen-organizado-en-Ecuador-InSight-Crime-Sept-2024-1.pdf](https://www.insightcrime.org/documentos/duran-una-ventana-a-la-explosion-del-crimen-organizado-en-ecuador/)

- Los GAD Provinciales podrían articular acciones en grandes extensiones de terreno y en zonas inter cantonales, donde los asentamientos humanos irregulares y el tráfico de tierras puede extenderse sin respetar los límites de las jurisdicciones administrativas. Su contribución podría potenciarse mediante el monitoreo geoespacial con sistemas de información que permitan identificar señales tempranas de cambios en el uso del suelo o de expansiones inusuales.

En ambos niveles de GAD (provincial y parroquial rural), ante cualquier indicio de irregularidad, su intervención es fundamental para informar y derivar los casos a instancias correspondientes, permitiendo así frenar los asentamientos antes de su consolidación y fomentar la corresponsabilidad ciudadana en la vigilancia local.

- Por su parte, los GAD municipales y metropolitanos cuentan con la “competencia exclusiva sobre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial y el uso y ocupación del suelo”, esto incluye la atribución de regularizar asentamientos humanos de hecho y un control riguroso del uso del suelo mediante la inspección constante de obras, verificación de permisos y aplicación de sanciones efectivas contra construcciones ilegales. Desde una visión prospectiva, los GADM deberían planificar “reservas de suelo urbano” para vivienda social, evitando la escasez que “empuja a la población hacia la ilegalidad”. Asimismo, plantear un modelo de delegación a las parroquias rurales para la gestión de trámites relacionados con el uso y gestión de suelo.

Las acciones que puedan implementar los GAD reafirman la directriz de Hábitat III, relacionada a la integración de medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención de delitos, para lo cual demanda de una visión integral con participación de “las comunidades y actores locales”. En definitiva, la lucha contra el tráfico de tierras y los asentamientos humanos irregulares involucra la corresponsabilidad de varias instituciones y una activa participación ciudadana. De esta manera, se desmantela “la base social” de las organizaciones criminales, asegurando el derecho a una “vivienda digna” para todos los ecuatorianos.

## ENTREVISTA A EXPERTO

Tipo entrevista: Escrita

# William Castrillón

Líder de Proyecto Departamento Administrativo de  
Planeación, Alcaldía de Medellín

### ¿Cuál es el estado de gobernanza multinivel en la planificación y ejecución de políticas de ordenamiento territorial en diferentes escalas en el país?

En mi opinión, Colombia ha avanzado en el reconocimiento normativo de la gobernanza multinivel, especialmente a través de la adopción de la Ley de Desarrollo Territorial por medio de la Ley 388 de 1997, y por supuesto a partir de la implementación que los mismos municipios en Colombia han realizado con la adopción de sus planes de ordenamiento territorial, a pesar de que la mayoría están desactualizados. Sin embargo, desde el gobierno nacional y la expedición de algunas normas de ordenamiento territorial se ha venido identificando la necesidad de una articulación más eficaz entre los distintos niveles de gobierno.

No obstante, pienso que persisten importantes desafíos en la articulación efectiva entre los niveles nacional, regional y local, no solo desde lo técnico, sino también en relación con los intereses políticos, sociales y los métodos de financiación que condicionan la planificación territorial.

En el caso particular de la ciudad de Medellín, si bien se ha promovido activamente una visión de gobernanza colaborativa, integrando actores de los sectores empresarial, social, académico y comunitario, en una lógica de corresponsabilidad territorial, es bien importante involucrar más a los actores sociales en los procesos de participación y de las decisiones de ordenamiento territorial. Medellín se encuentra haciendo su revisión de mediano plazo del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en el año 2014 y es la oportunidad para llevar a cabo una construcción más colectiva entre múltiples escalas y actores.

### ¿Qué estrategias implementadas han resultado efectivas para lograr articulación entre los distintos niveles de gobierno en procesos de planificación y gestión territorial?

Creo que la gobernanza multinivel se tiene que construir y esto se puede hacer a partir de la construcción de un sistema de ordenamiento donde se establezcan las apuestas físicas del territorio, pero también las apuestas institucionales y de gestión que son las que permiten la conexión entre instancias, actores e instrumentos.

En el caso de Medellín, una de las principales estrategias, por ejemplo, ha sido la articulación funcional de los subsistemas del POT: urbano, rural, ambiental, gestión del riesgo, movilidad, servicios públicos, espacio público y la relación con operadores urbanos de escala local y regional. Esta integración evita visiones fragmentadas del territorio y permite una planificación y gestión coherente y coordinada que permite identificar retos y propuestas para llevar a cabo el modelo de ciudad.

También creo que es importante lograr una estructura de financiamiento basada en la implementación de los instrumentos de financiación, fuentes alternativas como alianzas público-privadas, cooperación internacional y la corresponsabilidad entre niveles de gobierno, donde cada actor aporta según sus capacidades y competencias. Acá lo más importante es que, en la medida que implementemos instrumentos de gestión y financiación y logremos capturas de recursos del ordenamiento

territorial, tendremos más recursos en el presupuesto para atender los programas sociales.

### **¿Qué rol deberían jugar los instrumentos de ordenamiento territorial en la construcción de una gobernanza más colaborativa y eficaz entre niveles de gobierno?**

En mi experiencia, los instrumentos de ordenamiento territorial no son el fin, sino el medio que activa, articula y concreta la gobernanza multinivel. En el primer punto se evidencia la necesidad de conectar escalas de gobierno, y en el segundo debe considerarse la articulación desde lo técnico, lo social y lo político. Es clave afirmar que todo ese entramado se materializa en instrumentos de gestión territorial, y en cómo garantizamos no sólo su formulación, sino su implementación, funcionamiento y control efectivo.

Hay una cosa en común que han indicado varios urbanistas, académicos y servidores, y es que los instrumentos deben ser útiles para implementar, no solo para regular; y que además, deben estar diseñados con mecanismos que garanticen su seguimiento, control territorial y evaluación constante de su funcionamiento, en función de los comportamientos reales del territorio y sus habitantes. Solo así podemos asegurar que el instrumento evolucione con la ciudad, responda a dinámicas sociales y urbanas cambiantes, y no pierda pertinencia ni capacidad de transformación.

### **¿Cómo se puede fortalecer la participación de actores no estatales (como comunidades, sector privado, academia) en un esquema de gobernanza multinivel para el ordenamiento territorial?**

Creo que la participación de actores no estatales implica ir mucho más allá de la consulta: significa entregar herramientas reales de incidencia, abrir procesos deliberativos legítimos y garantizar que las decisiones territoriales se construyan de forma compartida.

Aunque las decisiones finales recaen en la institucionalidad, la responsabilidad de transformar la ciudad es compartida, y es allí donde la gobernanza multinivel cobra todo su sentido. Por eso en la revisión del POT que se está realizando, no solo es verla como una actualización normativa, sino como una oportunidad histórica para convertir el instrumento en un escenario de co creación, donde el sector privado, las comunidades y la academia juegan un papel activo en definir hacia dónde vamos como ciudad y en aportar para que los instrumentos tengan un alcance que ayude a acelerar el desarrollo urbano.

### **En su opinión, ¿qué buenas prácticas o casos exitosos destacaría en América Latina respecto a la gestión territorial bajo un enfoque de gobernanza multinivel?**

En lo que conozco, América Latina ha venido dando pasos firmes hacia esquemas de gobernanza territorial más colaborativos y multiescalares. Aunque los contextos son diversos, existen lecciones valiosas que pueden inspirar, adaptar y replicar según las realidades de cada ciudad o región.

Brasil es, sin duda, uno de los referentes más sólidos, por su capacidad de institucionalizar la participación, articular escalas de gobierno y conectar los instrumentos de planificación con procesos reales de transformación urbana como los casos de Porto Alegre y Sao Paulo, con la expedición de su plan director.

Es bien importante también considerar los casos de Montevideo (Uruguay), con un modelo de planificación basado en comisiones barriales permanentes, por supuesto Quito (Ecuador), con su Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Bogotá (Colombia), que avanza en consolidar una gobernanza regional a través de la figura de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

Estas experiencias demuestran que una gobernanza multinivel efectiva requiere institucionalidad flexible, cultura democrática, herramientas de codecisión y una voluntad real de articular actores diversos alrededor de un propósito común.

Para el caso de Medellín, esto es importante, estos modelos son relevantes para estudiar, adaptarlos a los contextos y buscar las oportunidades de mejora.

### **¿Cuáles son los desafíos de la gobernanza multinivel frente a los retos globales como el cambio climático, la urbanización y la migración?**

Es un tema muy retador. Los retos globales como el cambio climático, la urbanización acelerada y la migración, así como las amenazas de deslizamientos, el tema sanitario entre otras problemáticas, han dejado claro que ningún nivel de gobierno puede enfrentarlos por sí solo. Requieren una gobernanza multinivel fuerte, corresponsable y funcional, donde lo nacional, regional y local trabajen de manera articulada.

Asimismo, requiere fuentes de recursos disponibles de los presupuestos y fuentes de financiación del ordenamiento territorial novedosas que puedan llevarse a los mercados financieros, con mecanismos adecuados que permitan obtener recursos de forma anticipada a partir del flujo futuro de impuestos o de recursos del ordenamiento territorial como la concesión onerosa.

### **Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales al coordinar acciones de ordenamiento territorial con instancias regionales o nacionales?**

Más que hablar de obstáculos, es fundamental reconocer los retos como oportunidades para fortalecer la gobernanza territorial. Desde esa mirada, es clave aprovechar los espacios interinstitucionales existentes para mejorar la articulación vertical y horizontal en nuestro territorio donde se puedan generar acuerdos que alineen prioridades locales, regionales y nacionales con visión de largo plazo.

Asimismo, impulsar capacidades técnicas locales, de manera que los municipios puedan acompañar a las comunidades para la presentación de proyectos estratégicos bien estructurados, con alto impacto y viabilidad. También, es importante consolidar mecanismos de financiación conjunta y promover una cultura de corresponsabilidad, donde todos los niveles entiendan que el ordenamiento del territorio no es solo una función técnica, sino una tarea compartida de país.

# DIRECTORIO INSTITUCIONAL



## Matriz

Pichincha - Quito,  
Av. Amazonas N35-181 y Japón  
Edif. de la Contraloría General del Estado,  
piso 2 y 3.  
buzon@sot.gob.ec



## Zonal 2 y 9 - Quito

Av. Amazonas - Unión Nacional de Periodistas  
Plataforma Financiera, piso 6, bloque amarillo  
sot.zonal2@sot.gob.ec  
sot.zonal9@sot.gob.ec



## Zonal 1 - Ibarra

Ventanilla física:  
Calles Alfonso Almeida Andrade Marín 2-25  
y Cristóbal Gómez Jurado,  
en la planta baja del edificio del SECAP  
sot.zonal1@sot.gob.ec



## Zonal 3 - Latacunga

Márquez de Maenza y Fernando Sánchez  
de Orellana. Edif. Centro de Atención  
Ciudadana, piso 1.  
sot.zonal3@sot.gob.ec



## Zonal 4 - Portoviejo

Calle Los Nardos y Av. 15 de abril.  
Edif. Centro de Atención Ciudadana  
Portoviejo,  
bloque 3, piso 1.  
sot.zonal4@sot.gob.ec



## Zonal 5 y 8 - Guayaquil

Av. Francisco de Orellana y Justino Cornejo,  
Edificio Gobierno Zonal de Guayaquil, Piso 3.  
sot.zonal5@sot.gob.ec  
sot.zonal8@sot.gob.ec



## Zonal 6 - Cuenca

Calle Larga y Av. Huayna Cápac.  
Edif. Banco Central del Ecuador,  
piso 3.  
sot.zonal6@sot.gob.ec



## Zonal 7 - Loja

Av. Orillas del Zamora y Santiago de  
las Montañas. Edif. Gobierno Zonal 7,  
primera planta alta del Bloque B  
sot.zonal7@sot.gob.ec



# RESULTADOS DE LA ACCION DE VIGILANCIA 001 REALIZADOS POR LA SOT

APV-001-2025

## Revisión de la gestión de Asentamientos Humanos de Hecho (AHH)

Abordó la verificación y revisión del levantamiento de información periódica de los asentamientos humanos de hecho, según la normativa nacional vigente, que será gestionado ante el ente rector de hábitat y vivienda.

Elemento  
**1**

Levantamiento de información de AHH y remisión al ente rector (MIDUVI).

Elemento  
**2**

Contenidos mínimos del levantamiento de información.



**MIDUVI REPORTÓ**



**185  
GADM**

**NO REPORTARON**

ningún tipo de información respecto al levantamiento periódico de información de los AHH.



**10  
GADM**

**REMITIERON**

el informe del levantamiento de información de los AHH e información geográfica.



**14  
GADM**

**REMITIERON**

únicamente el informe correspondiente al levantamiento de información de los AHH.



**12  
GADM**

**REMITIERON**

únicamente información geográfica de los AHH localizados en su territorio.

# ANÁLISIS



11.5%

Incorporó y desarrolló los contenidos mínimos del levantamiento de información de AHH conforme la Resolución 006-CTUGS-2020.

De los  
**36  
GAD**  
que remitieron  
información al  
**MIDUVI**



31%

Presentan una delimitación georreferenciada de los asentamientos.



3%

Incorporan el "Componente Social" en su levantamiento de información.

# RESULTADOS

SE  
ADVIRTIO



**185 GADM**

que no han remitido información.



**36 GADM**

que han remitido el primer levantamiento de información posterior al 14 de mayo de 2024.

SE  
PREVINO



**36 GADM**

respecto a la incorporación y desarrollo de todos los contenidos mínimos establecidos.



**14 GADM**

que deberán incluir información geográfica.



**12 GADM**

que deben elaborar el levantamiento de información y un diagnóstico integral.

# GOBERNANZA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



**Mgs. Nadia Jalkh**  
Intendente General - SOT



**Mgs. Wilman Aldeán**  
Director de Análisis e Investigación Territorial - SOT

## Resumen

El ordenamiento territorial en el Ecuador, es un proceso en construcción permanente que ha venido configurándose con el paso del tiempo, cuyas metas se han ido trazando conforme las dinámicas territoriales. En el paradigma actual de desarrollo, se concibe a la sostenibilidad como el elemento clave para construir la planificación territorial, por lo que es importante entender la necesidad de que los territorios cuenten con una hoja de ruta que les permita proyectarse hacia el futuro, garantizando la disponibilidad de sus recursos para las presentes y futuras generaciones, consolidando la dimensión espacial del desarrollo del país. La planificación territorial recurre a la gobernanza como el eje transversal que la puede sostener en el tiempo, siendo un proceso institucionalizado y de participación que garantiza que lo planificado se materialice en programas y acciones de mediano y largo plazo, con una coordinación adecuada entre los diferentes niveles de gobierno que comparten territorio y competencias concurrentes.

**Palabras clave:** Gobernanza, ordenamiento territorial, planificación territorial, competencias, sostenibilidad.

## Introducción

Históricamente, los países han basado sus modelos de desarrollo principalmente en la explotación de los recursos naturales, entre otros aspectos político-sociales, que decantan en problemas en el territorio. Los territorios se han ido constituyendo sin organización ni planificación alguna, respondiendo a la necesidad de la población de ocupar espacios para satisfacer necesidades de vivienda, alimentación, entre otras. Esto ha dado como resultado la consolidación de ciudades caóticas y desiguales, que han beneficiado a varios sectores y perjudicado históricamente a otros.

dejar por fuera a nada ni a nadie, es inclusivo y recoge las necesidades de todos y todas. Es técnico porque requiere de aplicaciones conceptuales y experiencia en manejo de información, pero también es un instrumento político pues marcará el rumbo de la ciudad por los siguientes años, e indispensablemente es participativo al ser de la ciudadanía para la ciudadanía.

Si bien el ordenamiento territorial se convierte en el medio que permite sentar las bases sobre las cuales los territorios podrán generar acciones tendientes a alcanzar el desarrollo sostenible, a través del uso adecuado del suelo y su gestión, requiere de la gobernanza y sus mecanismos para garantizar su éxito.

*Las tensiones territoriales ocasionadas por diversos factores tanto locales como globales, torna necesario que se replensen las ciudades, partiendo desde la sostenibilidad como la finalidad que tienen las acciones en el espacio geográfico, para lograr usar lo necesario, garantizando recursos para las futuras generaciones.*



Figura 1. Gobernanza.  
Fuente: www.slfcrisis.com

El ordenamiento territorial es un proceso técnico, social, jurídico y participativo que demanda del entendimiento del territorio desde diferentes perspectivas que avocan a discutir sobre las necesidades y soluciones a los problemas que tienen las personas. Es integral e integrador, no se puede

La gobernanza permite que exista una articulación efectiva entre actores territoriales y niveles de gobierno. Esto se hace a través de la promoción de la participación ciudadana que involucre a toda la sociedad, como piedra angular para la construcción

de ciudades justas en donde se puedan ejercer los derechos consagrados en la constitución.

Howlett definió el diseño de política como: “el deliberado y consciente intento de definir los objetivos de política y conectarlos a instrumentos o herramientas esperadas para realizar esas objeciones”. Esta definición pone más atención en los instrumentos de la que debería. Dice que diseñar políticas es sobre escoger formas de intervención. La diferencia del “diseño de política” de otros diseños es la necesidad de hacer frente a los ciudadanos y sus comportamientos como el principal objetivo de sus intervenciones. El diseño de política debe tomar en cuenta factores humanos y encontrar medios para crear suficientes incentivos y/o desincentivos para alcanzar un adecuado nivel de conformidad.



**Figura 2.** Gobernanza y Ordenamiento Territorial.  
Fuente: [www.desdemitrinchera.com](http://www.desdemitrinchera.com)

El ordenamiento territorial se plasma en los instrumentos de planificación territorial, tales como el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, los planes de uso y gestión del suelo y la estrategia territorial nacional. Estos planes regulan el uso y la gestión del suelo, identifican las potencialidades y reconocen las debilidades territoriales, al ser un proceso que se desarrolla en el territorio, conlleva también a la identificación de problemáticas. En este sentido la gobernanza permite generar estrategias que reducen conflictos territoriales, los cuales se vuelven más evidentes una vez que la planificación empieza a ejecutarse a través de la emisión de actos administrativos y normativos (ordenanzas, permisos). Cuando esto sucede los ciudadanos se confrontan en muchos de los casos directamente con la planificación territorial y sus instrumentos.

Estos conflictos pueden tener soluciones sencillas, o ser prolongados y complejos. En

ambos casos la gobernanza construye a través del diálogo participativo, las asambleas ciudadanas y otros mecanismos, las soluciones estructurales convirtiendo a la ciudadanía en veedores del proceso, que además lo fortalece con el tiempo a fin de solucionar las diferentes tensiones territoriales. Los vínculos entre los ciudadanos se fortalecen a través de la participación evitando de este modo que “se disuelvan con una fluidez tan vertiginosa como la fuerza que son capaces de mostrar durante su breve existencia”, en palabras de Zadie Smith.

El ordenamiento territorial se potencia al tener una estructura descentralizada, que requiere de competencias delegadas por el nivel central para garantizar la accesibilidad a servicios, pero también para garantizar derechos. En este contexto la gobernanza coadyuva a la consecución de estos objetivos trasladando estas competencias de forma clara y concisa, para poder contar con territorios cohesionados, en donde el desarrollo sea equilibrado, reduciendo las inequidades existentes, con recursos redistribuidos adecuadamente y oportunidades para todos y todas.

La planificación territorial requiere de la gobernanza: sus estrategias y mecanismos para que lo planificado se haga realidad en el territorio. Si bien el proceso de planificación se construye en el territorio como una alternativa real para superar las brechas territoriales, necesita de un modelo de gobernanza que lo haga sostenible y real en el largo plazo, que permita que la planificación territorial se institucionalice y se convierta en la estrategia para solventar las diferentes problemáticas territoriales, que ayude a construir territorios que aprovechen sus capacidades endógenas y puedan mirar hacia un futuro seguro e inclusivo, en el cual sus habitantes se puedan desarrollar integralmente.

## Bibliografía

- Aguilar, A. G. (2007). El ordenamiento territorial y la gestión urbana: entre la política y la técnica. *Revista EURE*, 33(99), 5-15.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS). Registro Oficial Suplemento No. 790.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.
- Font, J., & Subirats, J. (2000). Gobernanza y espacio público: hacia una nueva legitimidad política. *Revista Internacional de Sociología*, 56(26), 109-129.
- Howlett, M. (s.f.). The criteria for effective policy design: Character and context in policy instrument choices. Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore & Department of Political Science, Simon Fraser University.
- Romero, H., Toledo, A., & Skewes, J. C. (2012). Ordenamiento territorial en América Latina: una revisión crítica desde la sustentabilidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, (52), 81-104.
- Smith, Z. (2024). Nueva York. En *La ciudad* (pp. 13-24). Editorial Nórdica Libros

# LOS PENDIENTES DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA



**Abg. Marlluri Montesdeoca**  
Intendente Zonal 5 - 8, SOT



**Arq. Marco León**  
Especialista Zonal 5 - 8, SOT

## Resumen

La gobernanza como redes o multinivel entre sus postulados propone una descentralización de la política pública y la activación interdependiente de los actores a través de procesos de participación ciudadana. En tal escenario, en el Ecuador, el Sistema Nacional de Planificación Participativa dispone la incorporación de la participación ciudadana en los procesos de elaboración o actualización de la política pública. En el ámbito del ordenamiento territorial, la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial tiene como componente estructural, la participación ciudadana a través de los concejos de planificación local integrados por representantes de las asambleas ciudadanas. La activación ciudadana debe enfocarse en ejercer los principios del derecho a la ciudad dispuestos en la LOOTUGS.

El alcance de este texto es analizar de manera breve el marco normativo de la planificación participativa desde un enfoque de la teoría de la gobernanza como redes o multinivel, no incluye evidencia empírica.

**Palabras clave:** Gobernanza multinivel, planificación participativa, instrumentos de ordenamiento territorial.

Uno de los enfoques más abordados en los estudios de gobernanza, son las relaciones de interdependencia de los actores. Esto se entiende como una nueva forma de gobierno, la cual, se contrapone al modelo de gobierno jerárquico y monopólico en la toma de decisiones dentro de la administración pública. En otras palabras, la gobernanza propone crear nuevas redes de cooperación e interacción entre todos los actores que conforman un lugar o territorio, teóricamente se define como "gobernanza como redes". (Rhodes, 2000, citado en Rivera, 2016).

La gobernanza como redes tiene entre sus principios la desconcentración de las funciones asumidas por el gobierno central, puesto que, implementa una división del trabajo. Esto es, nuevos métodos de articulación y distribución de tareas expresados en tres sentidos: redes inter-gubernamentales o gobierno multinivel, redes intersectoriales, y redes de participación ciudadana. (Blanco & Goma, 2006)



Esta definición, en el caso del Ecuador puede ilustrarse en la descentralización y el sistema nacional

de competencias, lo cual tiene normativa explícita. Según el COOTAD, artículo 105, la descentralización en la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, en adelante GAD.

En ese sentido, a partir de la transferencia de competencias se efectiviza una división del trabajo del gobierno central. Esto promueve una organización del estado con la finalidad de fortalecer los GAD y promover la participación ciudadana. De este modo se acerca la administración pública a la ciudadanía. En palabras de Blanco y Goma, las decisiones de política pública, en este caso territorial, se tomarían desde una perspectiva pluralista, y enfocada a conseguir objetivos y resultados. Este proceso es mediado de forma institucional en el sentido menos estructural del término, lo que fomenta una lógica distinta de integración. La gobernanza multinivel implementa una relación de poder interdependiente entre los distintos niveles de gobierno. La distribución de responsabilidades es compartida, las agendas de trabajo locales son amplias y plurales, esto permite que los roles locales asuman un papel estratégico en la planificación del territorio.

Siendo así, la Constitución de la República, en el Artículo 279 dispone la creación de un Sistema Nacional de Planificación Participativa, en adelante SNPP que organiza la planificación para el desarrollo y hace énfasis en el carácter descentralizado del Estado, y la Participación. El sistema estará conformado por un Consejo de Planificación integrado por los distintos niveles de gobierno y de participación ciudadana. Por su lado, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, en adelante COPYFP, (Artículo

18, 19, 20) define al SNPP como un conjunto de procesos y entidades que permiten la interacción de los diferentes actores para generar política pública y organizar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno, GAD, con el objetivo de construir el Buen Vivir.

Dicho lo anterior, el SNPP tiene características de funcionamiento en torno a la gobernanza de redes multinivel, puesto que, se basa en la descentralización de las competencias, pero sobre todo en la integración de la participación ciudadana en los procesos de planificación. El SNPP propone tejer una red con todos los actores del territorio, (gobierno central, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, ciudadanía); y, que cada actor mantenga una interdependencia, y a la vez, sean mutuamente influenciados en la construcción de políticas públicas.

El escenario del SNPP como un proceso de gobernanza multinivel cubre instancias de carácter normativo, de presupuesto participativo, de planes y proyectos comunitarios, etc. Es decir, elementos de proximidad local que fortalecen la participación ciudadana de escala local. Sin embargo, es prudente mencionar que, la práctica de la gobernanza como redes en la construcción de la política pública territorial tiene retos normativos que aún necesitan mejorar para implementar principios normativos como el derecho a la ciudad.

El COPYFP dispone la normativa para conformar los consejos de planificación local como instancia de participación ciudadana dentro de los procesos de elaboración y actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, lo cual se materializa con la emisión de una resolución administrativa que a la vez es un requisito indispensable en la aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los GAD cumplen en su mayoría con el requisito formal y legal de incorporar la resolución favorable del consejo de planificación local en la aprobación



de los PDOT. Este consejo está integrado entre otros, por miembros de las asambleas locales que a su vez son representantes de la ciudadanía, esto, idealmente es un ejercicio de participación ciudadana. Sin embargo, este cumplimiento normativo es parcial y no necesariamente es un indicador de participación plena por parte de la ciudadanía.

El SNPP acorde a los principios de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo LOOTUGS tiene el propósito de orientar la planificación participativa hacia objetivos de justicia ambiental y social que se expresan en el derecho a la ciudad.

En tal situación, el SNPP tiene el reto clave de convertir la participación ciudadana no solo en un ejercicio democrático de planificar el territorio en cumplimiento de la normativa, sino además de permitir a la ciudadanía participar de la gestión y ocupación de los espacios de la ciudad y de los territorios, asegurando la dignidad de las personas, y anteponiendo el bienestar colectivo.

*En este escenario, la CEPAL señala que la toma de decisiones participativas no necesariamente produce resultados deseables, incluso cuando se llegarán a acuerdos. Las decisiones pueden representar a los actores más influyentes, pero no a quienes menos se comunican, lo cual provoca que la participación se pierda en el tiempo. Además, las urgencias sociales en América Latina no van acorde, al largo plazo que requiere la participación ciudadana, lo cual representa un desafío mayor. (CEPAL, 2025).*

Sin embargo, la incorporación de la participación ciudadana no solo convierte en funcional la gobernanza multinivel, sino además le da legitimidad a la política pública ya que generará aceptación de los ciudadanos y ciudadanas.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2010a). Código Orgánico de Administración y Finanzas Públicas. COPYFP.
- Asamblea Nacional. (2010b). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. COOTAD.
- Asamblea Nacional. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. LOOTUGS.
- Blanco, I., & Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2(diciembre), 11-27.
- Marín, A. (2025). "Participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y la transformación territorial sostenible", serie Desarrollo Territorial, N° 25 (LC/TS.2025/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025.
- Rivera, M. E. A. (2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.

## ENTREVISTA A EXPERTO

Transcrito mediante el programa: Adobe Premiere Pro

# Diana Paz

Doctora en Políticas Públicas



### **¿Cómo influye la gobernanza multinivel en la planificación y ejecución de políticas de ordenamiento territorial en diferentes escalas (local, regional y nacional)?**

Comenzaría por definir ¿qué es la gobernanza multinivel? Se trata de un enfoque en el que intervienen diferentes elementos y actores que convergen en procesos de planificación y ordenamiento territorial a diferentes escalas.

La planificación y ordenamiento territorial también dependen de políticas transversales, con las que deben articularse, como las referentes al cambio climático y la gestión del riesgo, que juegan un papel relevante. Esa influencia de la gobernanza multinivel tiene que ver con los gobiernos a diferentes escalas: nacional, local, regional, pero también supranacional que juegan un rol en los procesos de toma de decisiones.

En América Latina, la gobernanza multinivel desempeña un papel clave en los procesos de planificación, a través de la descentralización. Este es un primer momento para comprender la gobernanza multinivel a una escala supranacional, nacional y local. Y ahí, cumple un rol importante en temas muy específicos o en políticas sectoriales, con una participación relevante del BID, el Banco Mundial y la CAF, actores que influyen de alguna manera en la toma de decisiones a nivel nacional.

Luego está el rol de los gobiernos nacionales con relación a los gobiernos subnacionales, que representa otro gran desafío para los países latinoamericanos en la actualidad. Se trata de promover mecanismos efectivos de coordinación entre ambos niveles de gobierno en el contexto de los procesos de descentralización. Ecuador, es un buen ejemplo para comenzar a explorar lo que está pasando en términos de gobernanza multinivel, de actores, de instituciones y de descentralización de ciertas competencias en términos de planificación y ordenamiento territorial.

La gobernanza multinivel tiene relación con la planificación en aspectos más específicos, en diferentes etapas de los instrumentos de ordenamiento, en políticas específicas de cambio climático, en gestión de riesgos, en transporte y vivienda, que son parte de pensar el territorio.

Por otro lado, las políticas nacionales e internacionales ejercen una influencia significativa en el diseño e implementación de políticas a nivel local. El ejemplo más claro es el cambio climático. Las decisiones adoptadas a escala internacional y global deben ser adaptadas y aterrizadas a escala local. Este es el ejemplo más claro de una gobernanza multinivel.

## **¿Qué estrategias considera efectivas para lograr una articulación real entre los distintos niveles de gobierno en procesos de planificación y gestión territorial?**

Uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos es la coordinación efectiva. A pesar de que, en los marcos normativos latinoamericanos se establecen varios mecanismos de coordinación, como comisiones y mesas técnicas interinstitucionales, persiste una brecha significativa entre el diseño de las políticas y su implementación.

Si bien hay mecanismos de gobernanza multinivel, desde lo supranacional hasta lo local, en el caso ecuatoriano es necesario articular el trabajo desde lo supranacional, nacional, regional, cantonal hasta el nivel parroquial. Este trabajo resulta muy difícil de implementar. Esta dificultad responde a factores normativos, a la distribución de competencias y la autonomía propia de los gobiernos descentralizados.

Otro ejemplo es el caso colombiano, que presenta una dinámica distinta en la que ciertas competencias y políticas públicas que requieren del respaldo del gobierno nacional cuentan con una representación en los gobiernos locales.

Una brecha importante en temas de gobernanza multinivel es el componente político, que suele obstaculizar muchas iniciativas. El rol del gobierno nacional debe enmarcarse en la descentralización, asegurando que los lineamientos sobre política pública respeten la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

## **¿Qué rol deberían jugar los instrumentos de ordenamiento territorial en la construcción de una gobernanza más colaborativa y eficaz entre los niveles de gobierno?**

En términos de instrumentos de política, ya existe un marco normativo que permite tanto al gobierno nacional como a los gobiernos descentralizados generar estos mecanismos propios en materia de ordenamiento y planificación territorial. Entonces, ese es el principal fundamento para decir ¿qué vamos a hacer en términos de planificación?

Existe un instrumento de política pública, desde el marco normativo, que orienta el proceso de descentralización en Ecuador. En este contexto, la gobernanza colaborativa debe partir de dicho instrumento, concebido como la norma más amplia. A partir de este punto, adquieren relevancia las principales instituciones involucradas en los procesos de planificación. En particular, destaca el rol de la Secretaría Nacional de Planificación, así como el de los gobiernos provinciales y cantonales, como parte de esta red de actores que configuran y dan forma a la gobernanza colaborativa.

En este proceso, es importante analizar qué gobiernos locales presentan un mayor nivel de avance y cuáles mantienen vínculos más estrechos con otras administraciones locales de distintas regiones de América Latina. A partir de este análisis, comienza a delinearse la red de gobernanza colaborativa. Este concepto implica la construcción de dicha red, identificando a los gobiernos locales que demuestran mayores capacidades en aspectos específicos o en la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Sobre esa base, es posible fortalecer los lazos existentes y generar vínculos estratégicos que potencien las capacidades institucionales y territoriales de los actores involucrados.

En términos de negociación, esos vínculos regionales: Amazonía, Sierra o Costa, implican pensar el territorio en red. Ese es el principio que sustenta todo el esquema de la gobernanza colaborativa. Al concebir los territorios como una red, resulta más fácil escalar los procesos de coordinación.

## **¿Cómo se puede fortalecer la participación de actores no estatales (como comunidades, sector privado, academia) en un esquema de gobernanza multinivel para el ordenamiento territorial?**

La academia es la encargada de generar teoría; la sociedad, por su parte, representa a la gobernanza más comunitaria, más participativa; y luego está el Estado. Esta interacción nos remite nuevamente al concepto de gobernanza colaborativa.

La experiencia en planificación territorial en el país depende, en gran medida, de la capacidad del gobierno local para articularse con estos actores y alcanzar objetivos comunes. Reconociendo que la sociedad ya ha logrado avances significativos en términos de gobernanza propia, como se evidencia en las redes barriales y otras formas de organización comunitaria. Esto es particularmente evidente cuando hablamos de asentamientos informales, procesos de reubicación y otros relacionados. En estos casos, existe un proceso colaborativo dentro de la sociedad, pero también una participación del sector privado, la academia, el gobierno nacional y el gobierno local. Este último, en el marco de sus competencias, debe asumir un rol articulador y coordinador entre los distintos actores, tal como se mencionó previamente con la articulación entre los niveles de gobierno nacional y local. Los gobiernos locales deberían promover la generación de redes entre diferentes actores, para fortalecer su capacidad de generar políticas mucho más efectivas.

Un caso ilustrativo es de los presupuestos participativos, que son un mecanismo que permite al gobierno actuar con mayor eficacia y legitimidad. Del mismo modo, es importante considerar al sector privado. A menudo se prioriza a la sociedad o a la academia, dejando de lado al mercado. Sin embargo, la idea de la gobernanza colaborativa y gobernanza multinivel es integrar de manera equilibrada a todos los actores en los diferentes instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

En distintos momentos, es clave contar con la participación de diversos actores. La academia, por ejemplo, resulta

importante en la etapa de diagnósticos territoriales, aportando conocimiento técnico y metodológico. La sociedad civil, por su parte, es esencial en la toma de decisiones sobre aspectos o sectores específicos del territorio. Lo mismo ocurre con el mercado, también juega un rol importante en decisiones o procesos ligados al desarrollo territorial.

Entonces, el gobierno local debe asumir un rol estratégico, evaluando en qué momento y con qué instrumentos se necesita involucrar a cada actor, esto implica pensar en la planificación a largo plazo con diferentes actores. En este sentido, considero que el rol de la sociedad civil y la academia son especialmente relevantes para construir instrumentos eficaces y sostenibles.



### **¿En su opinión, qué buenas prácticas o casos exitosos destacaría en América Latina respecto a la gestión territorial bajo un enfoque de gobernanza multinivel?**

Destacaría el rol de la gobernanza multinivel en los casos de Colombia y Brasil. Ambos países han marcado el ordenamiento territorial mediante el desarrollo de instrumentos y herramientas que los posicionan como referentes en la región y sus experiencias han servido como base para que otros países adopten modelos similares.

En el caso colombiano, el Departamento Nacional de Planificación (DNP) -institución con funciones similares a la Secretaría Nacional de Planificación- se encarga de estructurar temas de ordenamiento territorial; pero su labor se centra en generar lineamientos de política pública dirigidos a los gobiernos locales para la elaboración de sus propios planes territoriales. Este es un buen ejemplo de coordinación entre el gobierno nacional y el gobierno local, especialmente frente a las dificultades sobre los procesos de descentralización, que posiblemente la estemos viviendo en Ecuador, y que es la descoordinación entre diferentes niveles de gobierno.

En el caso colombiano, los lineamientos de política emitidos por la DNP hacia los gobiernos locales, así como el acompañamiento técnico, aunque presente deficiencias, marca una idea de cómo realizar la vinculación del nivel nacional al nivel local en temas de ordenamiento territorial.

### **¿Cuáles son los desafíos de la gobernanza multinivel frente a los retos globales como el cambio climático, la urbanización y la migración?**

Uno de los desafíos de la gobernanza multinivel, es la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, existen asociaciones de gobiernos locales a nivel regional o a nivel global, que han impulsado temas de cambio climático y que han aportado en aspectos técnicos a los gobiernos locales.

Otro ejemplo es el Grupo de Liderazgo Climático C40, una red global conformada por alcaldes de las principales ciudades del mundo, en el cual se comparten e impulsan los avances realizados para enfrentar la crisis climática. Las redes de ciudades y las alianzas entre gobiernos locales por el cambio climático marcan el ideal de gobernanza multinivel efectiva y colaborativa.

El verdadero desafío está en cómo -desde el rol de tomador de decisiones, desde gobierno nacional o desde gobierno local- construyo esas redes con otros actores gubernamentales. El objetivo principal de generar estas alianzas es lograr que temas como la gestión del riesgo y el cambio climático, formen parte del proceso de toma de decisiones de un gobierno. Es posible que no todos los gobiernos prioricen temáticas como el cambio climático, porque enfrentan otros desafíos más urgentes a nivel local. Sin embargo, las redes están marcando una visión más amplia que no está orientada solo al cambio climático, sino también al acceso a financiamiento y a la construcción de alianzas internacionales de apoyo técnico.

Por otro lado, los gobiernos enfrentan desafíos vinculados a la desarticulación, tanto a nivel normativo como en lo relacionado con los instrumentos propios de coordinación en materia de planificación. Si bien las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) están definidas por marcos normativos nacionales, éstas entran en conflicto cuando los gobiernos nacionales se integran a políticas internacionales, como lo referente al cambio climático, y requieren que el gobierno local también piense en ello.

Dado que los gobiernos locales son los que conocen en mayor profundidad sus territorios, también son los que generan información clave para la toma de decisiones. La cuestión es, en qué medida el gobierno nacional fortalece las capacidades de los gobiernos locales, permitiendo el desarrollo de mejores instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Cuando este trabajo se desarrolla de manera articulada, se construye progresivamente una red colaborativa entre gobiernos locales y nacionales.

# LA GRAVE PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD EN ECUADOR: CAUSAS, IMPACTOS Y DESAFÍOS

**Heleana Zambonino**  
Investigadora FLACSO

## Resumen

Ecuador alberga una de las mayores biodiversidades del planeta, con ecosistemas únicos como la Amazonía, el Chocó, los Andes y Galápagos. Sin embargo, esta riqueza biológica enfrenta una crisis sin precedentes: más del 13% de su biodiversidad original se ha perdido, y más de 2.300 especies están amenazadas. Las causas principales incluyen la deforestación acelerada, el tráfico ilegal de fauna silvestre, la minería ilegal y otras actividades extractivas. Estas amenazas degradan ecosistemas críticos, fragmentan hábitats y alteran servicios ecosistémicos esenciales. A ello se suman factores como la sobreexplotación de recursos, especies invasoras, cambio climático y contaminación ambiental, que agravan la pérdida de biodiversidad y vulneran los derechos de las comunidades locales e indígenas.

El documento sostiene que esta crisis no es solo ecológica, sino fundamentalmente una crisis de gobernanza ambiental. Pese a contar con un marco legal avanzado incluidos los derechos de la naturaleza y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) la débil institucionalidad, la fragmentación de competencias, los recortes presupuestarios y la limitada fiscalización impiden una gestión eficaz. Se propone una gobernanza transformadora basada en el fortalecimiento institucional, el financiamiento sostenible, la justicia ambiental y la participación vinculante de actores locales. El artículo concluye que detener la pérdida de biodiversidad en Ecuador requiere subordinar el desarrollo económico a los límites ecológicos y reconstruir el rol regulador del Estado con equidad y coherencia intersectorial.

**Palabras clave:** Gobernanza ambiental; Gobernanza de la biodiversidad; Gobernanza transformadora; Crisis de gobernanza; Institucionalidad ambiental; Fragilidad institucional

Ecuador es reconocido como uno de los países de mayor biodiversidad del planeta, albergando una extraordinaria riqueza de especies en un territorio relativamente pequeño<sup>1</sup>. Con apenas el 0,2% de la superficie mundial, contiene alrededor del 6% de todas las especies conocidas a nivel global<sup>2</sup>. Por ejemplo, en Ecuador se encuentra cerca del 18% de las especies de aves del mundo, el 10% de los anfibios y el 8% de los mamíferos, muchos de ellos endémicos (exclusivos del país)<sup>3</sup>: esta abundancia biológica extraordinaria, presente en ecosistemas tan diversos como la Amazonía, los Andes, la costa del Chocó y las Islas Galápagos, constituye un patrimonio natural de valor incalculable para la ciencia, la cultura y el desarrollo sostenible de la nación, que además, ha sido protegido por el Estado desde 1976, década en la que se estableció el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)<sup>4</sup>.

Sin embargo, la biodiversidad ecuatoriana enfrenta una pérdida acelerada en las últimas décadas, al punto que estudios estiman que el país ya ha

perdido acumulativamente alrededor del 13% de su riqueza biológica original<sup>5</sup>. Esta disminución supera el 10% que algunos expertos consideran un límite "admisible" y evidencia la gravedad de la crisis<sup>6</sup>. Los indicadores son alarmantes: Ecuador posee uno de los números más altos de especies amenazadas a nivel mundial, situándose entre los países con más especies en peligro de extinción. Según datos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), más de 2.300 especies en Ecuador están bajo amenaza (vulnerables, en peligro o en peligro crítico)<sup>7</sup>, lo que coloca al país en el primer lugar de Sudamérica en cuanto a especies en riesgo<sup>8</sup>. De ellas, al menos 1.252 son especies de vertebrados (mamíferos, aves, reptiles y anfibios) incluidas en categorías de amenaza según listados nacionales<sup>9</sup>, y la cifra sería aún mayor si se consideran peces, invertebrados y plantas. De hecho, se estima que cerca del 78% de las plantas endémicas de Ecuador enfrentan algún grado de amenaza<sup>10</sup>, reflejando que la flora nativa tampoco escapa a esta crisis.

1. [teebweb.org/biofin.org](http://teebweb.org/biofin.org)

2. <https://www.biofin.org/ecuador#:~:text=Ecuador%20is%20considered%20one%20of,production%20of%20bananas%2C%20shrimps%2C%20cocoa>

3. <https://teebweb.org/our-work/country-studies/entp2013/ecuador/#:~:text=encompasses%20the%20Andes%20Mountains%2C%20the,Ecuador%20and%20the%20Galapagos%20Islands>

4. <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea02s/ch24.htm#:~:text=Areas%20naturales.%20Frente%20a%20un%20proceso%20de,con%20una%20serie%20de%20categor%C3%ADas%20de%20manejo.>

5. <https://ecuador.un.org/sites/default/files/2022-12/CCA%202022.03.pdf#:~:text=de%20las%20poblaciones%2C%20la%20biodiversidad%2C,la%20seguridad%20global%2C%20y%20un>

6. Idem

7. <https://ilam.org/ecuador-es-el-pais-con-mas-especies-amenazadas-en-america-del-sur-segun-uicn/#:~:text=Ecuador%20es%20el%20pa%C3%ADs%20con,842%20plantas%20y%206>

8. <https://es.statista.com/grafico/33355/paises-de-america-del-sur-con-el-mayor-numero-de-especies-amenazadas-de-extincion/>

9. <https://www.ambiente.gob.ec/11699/#:~:text=En%20total%201252%20especies%20de,y%20521%20especies%20son%20anfibios>

10. UN, 2022.

La pérdida de biodiversidad en Ecuador constituye una crisis ambiental de extrema gravedad, impulsada principalmente por actividades humanas como la deforestación acelerada, el tráfico ilegal de especies silvestres y la minería legal e ilegal, entre otras actividades y proyectos, que, con una visión de desarrollo extractivista, ponen en riesgo el patrimonio y capital natural del país, así como todas sus relaciones socioeconómicas y a las poblaciones que dependen de estos recursos. Estas causas han degradado ecosistemas críticos y diezmado poblaciones de flora y fauna, generando profundos impactos ambientales y sociales.

Entre las principales causas de la pérdida de la biodiversidad se encuentran:

## 1. Deforestación y fragmentación de hábitats



La destrucción de bosques y otros ecosistemas naturales es la principal causa de la pérdida de biodiversidad en el país<sup>11</sup>. Ecuador ha experimentado históricamente una de las tasas de deforestación más altas de la región andino-amazónica, datos oficiales indican que entre 2016 y 2018 se deforestaron en promedio 82.529 hectáreas por año en el territorio continental ecuatoriano<sup>12</sup>. Esta cifra, equivalente a más de 800 km<sup>2</sup> anuales, da cuenta de la enorme presión sobre los bosques remanentes. Para ponerlo en perspectiva, la Amazonía ecuatoriana perdió alrededor de 623.500 hectáreas de cobertura arbórea entre 2001 y 2020, lo que equivale a 5 canchas de fútbol de bosque taladas por hora durante veinte años<sup>13</sup>. Gracias a estos análisis satelitales, hoy sabemos que, aunque la tasa nacional bruta de deforestación bajó de unos 130 mil hectáreas por año en la década de 1990 a ~82 mil hacia 2018, la pérdida de bosques sigue siendo alarmante en todas las regiones del país<sup>14</sup>. Actualmente, menos de la mitad del territorio ecuatoriano permanece cubierto por bosques naturales (aprox. 48,7% para 2022) según reportes

recientes, reflejando la drástica reducción de hábitats nativos<sup>15</sup>.

Las causas directas de la deforestación en Ecuador son diversas. La expansión de la frontera agrícola y ganadera –mediante la conversión de bosques en pastizales, cultivos industriales (como palma aceitera) o asentamientos ha sido históricamente el motor principal de pérdida de bosque. En la región Costa y el Chocó ecuatoriano, la agroindustria (palma africana, banano, cacao) y la extracción maderera legal e ilegal han devastado vastas extensiones; se calcula que alrededor del 95% de los bosques originales del occidente de Ecuador han sido eliminados para dar paso a la agricultura y otros usos humanos. Particularmente dramático es el caso del bosque húmedo del Chocó en el noroeste, uno de los hotspots de biodiversidad del mundo: aproximadamente 98% de la cobertura forestal original del Chocó ecuatoriano ha sido arrasada por plantaciones (palma, balsa), talas y minería, quedando apenas remanentes aislados. En la Amazonía, por su parte, además del avance agropecuario (ganadería extensiva y colonización agrícola), la actividad petrolera con su red de carreteras asociadas ha facilitado la entrada a áreas antes prístinas, incentivando nuevos asentamientos y más deforestación. La construcción de infraestructura (carreteras, hidroeléctricas) también ha contribuido a la pérdida y fragmentación de hábitats antes continuos.

Como consecuencia de la deforestación, numerosos ecosistemas críticos se han reducido drásticamente en tamaño y calidad: las zonas de manglares costeros han sido talados para camaroneos, bosques secos y nublados andinos han retrocedido frente a la agricultura y los incendios, y selvas amazónicas han sido degradadas en torno a pozos petroleros y enclaves agrícolas; la fragmentación resultante aísla las poblaciones de fauna y flora, aumentando su vulnerabilidad; y las especies que requieren amplios territorios o migrar libremente como grandes mamíferos, aves dispersoras o anfibios especializados disminuyen cuando sus hábitats se convierten en parches insulares rodeados de usos humanos. Así, la deforestación no solo elimina físicamente las plantas y animales del bosque talado, sino que provoca la declinación de muchas otras especies en los fragmentos remanentes, al alterar las interacciones ecológicas y los microclimas necesarios para su supervivencia, adicionalmente, la pérdida de cobertura vegetal expone los suelos a la erosión y degrada cuencas hidrográficas, afectando servicios ecosistémicos clave como la regulación hídrica y la fertilidad del suelo. De hecho, cerca del 49% de las tierras de Ecuador presenta degradación y un 22% está en proceso de desertificación por prácticas insostenibles, lo que compromete su productividad y los medios de vida rurales asociados. La deforestación en Ecuador, impulsada por actividades extractivas y de expansión agrícola, sigue siendo un problema

11. <https://www.worldlandtrust.org/what-we-do/where-we-work/ecuador/#:~:text=Deforestation%20is%20the%20biggest%20threat,incredible%20ecosystems%20and%20threatened%20species>

12. UN, 2022

13. <https://es.mongabay.com/2022/11/amazonia-ecuatoriana-ha-perdido-mas-de-623-mil-hectareas-en-dos-decadas/#:~:text=La%20Amazon%3%ADa%20ecuatoriana%20representa%20el,hect,C3%A1reas%20en%20promedio%20por%20a%C3%B1o>

14. UN, 2022

15. MAATE, 2022. El Estado de los Bosques en Ecuador continental.

latente y generalizado que subyace a la crisis de biodiversidad actual.

## 2. Tráfico ilegal de especies silvestres



El comercio ilegal de fauna y flora es otro factor crítico que diezma la biodiversidad ecuatoriana, la cacería furtiva y captura de animales para venderlos como mascotas exóticas, así como la extracción de partes (pieles, colmillos, madera) para mercados ilegales, han colocado a muchas especies bajo una intensa presión. En la última década, Ecuador se ha convertido en un punto caliente del tráfico de vida silvestre en la región, en parte por su alta diversidad biológica y también por redes delictivas locales e internacionales que aprovechan las brechas en el control; datos recientes de CITES revelan que Ecuador encabeza las estadísticas de exportación ilegal de fauna en Sudamérica en años recientes, con más de 32.000 eventos de exportación ilícita de animales registrados en cinco años. Esta sorprendente cifra, la más alta de la región, incluye desde reptiles, aves y mamíferos traficados hacia mercados asiáticos y norteamericanos, hasta grandes cargamentos de especies marinas y maderas preciosas.

Las autoridades ambientales y policiales han reportado un aumento en las incautaciones de fauna silvestre en los últimos años, reflejando la intensificación del problema, tan solo en 2022, la Unidad de Protección del Medio Ambiente de la Policía rescató o decomisó 6.817 animales vivos víctimas del tráfico en el país, un incremento frente a los 5.951 ejemplares incautados en 2021. Entre las especies comúnmente traficadas se cuentan papagayos y loros amazónicos, monos, reptiles como iguanas y tortugas, anfibios raros e incluso grandes felinos. Por ejemplo, en 2023 se descubrió un caso notorio de "personas que se dedican a actividades ilícitas" que mantenían un zoológico clandestino con jaguares en una hacienda en la costa, evidenciando la creciente moda criminal de poseer especies exóticas como símbolo de estatus. Este fenómeno coincide con el auge de actividades ilícitas en Ecuador y revela la convergencia entre delitos ambientales y estos grupos criminales.

El tráfico de especies amenaza la biodiversidad de múltiples formas, en primer lugar, reduce directamente las poblaciones silvestres: muchas de las especies objeto de comercio (como aves ornamentales, anfibios coloridos o mamíferos carismáticos) tienen tasas de reproducción bajas o áreas de distribución limitadas, por lo que la extracción continua de individuos puede llevarlas rápidamente al declive. Un caso crítico es el de ciertos anfibios ecuatorianos altamente demandados

por coleccionistas, o aves emblemáticas como el papagayo de Guayaquil y otras cuyos números han mermado drásticamente. Segundo, el tráfico suele involucrar maltrato y mortalidad elevada: se estima que la mayoría de animales capturados ilegalmente mueren durante el transporte o en cautiverio antes de ser vendidos, lo que multiplica el impacto sobre la población silvestre (por cada individuo que llega al mercado, varios murieron en el camino). Tercero, la extracción de fauna puede desequilibrar las interacciones ecológicas -por ejemplo, la caza de grandes frugívoros (guantas, pecaríes, monos) reduce la dispersión de semillas de árboles, afectando la regeneración forestal. En ecosistemas sensibles como las islas Galápagos, la sustracción ilegal de especies endémicas (p.ej., iguanas, tortugas) con fines de tráfico ha puesto en jaque la viabilidad de poblaciones enteras de animales únicos.

A nivel social, este comercio ilícito también conlleva problemas. Muchas comunidades rurales pierden parte de su patrimonio natural y cultural cuando especies emblemáticas de su entorno desaparecen por la caza furtiva. Además, el tráfico de fauna está tipificado como delito en Ecuador (sancionado con hasta 3 años de cárcel) pero históricamente las penas relativamente bajas y la demanda internacional sostenida han dificultado erradicar esta actividad. Organizaciones civiles y ONG locales (como WCS Ecuador, EcoCiencia, Jocotoco, entre otras) colaboran con el Estado en campañas de concientización y reforzamiento legal para combatir el tráfico, promoviendo también la rehabilitación de animales rescatados. No obstante, los expertos señalan que solo alrededor del 20% de los animales decomisados logran ser reintroducidos a su hábitat; la gran mayoría no sobrevive o queda tan domesticada o lesionada que debe pasar el resto de su vida en refugios. Esto demuestra que, una vez que un individuo es sustraído de la naturaleza, el daño es casi irreversible a nivel individual y poblacional. En síntesis, el tráfico ilegal de especies ejerce una presión adicional severa sobre la biodiversidad ecuatoriana, reduciendo especies ya de por sí vulnerables y generando costos éticos, ecológicos y sanitarios (riesgo de zoonosis) significativos para la sociedad.

## 3. Minería ilegal y otras actividades extractivas



La minería aurífera ilegal se ha expandido de forma alarmante en Ecuador durante la última década, convirtiéndose en una de las amenazas ambientales más graves en regiones biodiversas, especialmente la Amazonía norte. La extracción de oro al margen de la ley causa estragos tanto por la deforestación que conlleva como por la contaminación tóxica de suelos y aguas, afectando a ecosistemas y poblaciones locales. Un estudio reciente de monitoreo satelital (MAAP, 2025) reveló que en las inmediaciones de la Reserva Ecológica Cofán-Bermejo (provincia de Sucumbíos, Amazonía norte) la minería aurífera deforestó más de 700 hectáreas de bosque entre 2020 y 2024. La zona pasó de tener apenas 37 ha impactadas por minería en 2020 a 754 ha arrasadas a finales de 2024, demostrando una expansión rápida y fuera de control. Preocupa especialmente que la mayor parte de esta actividad es ilegal –el 59% de las áreas mineras detectadas están fuera de concesiones autorizadas y que aproximadamente el 68% de la deforestación por minería ocurrió dentro de territorios indígenas de nacionalidades Cofán, Shuar y Kichwas. Esto implica no solo un ecocidio, sino también afectaciones directas a pueblos indígenas, amenazando sus derechos, seguridad alimentaria y formas de vida tradicionales en sus propias tierras.

La minería ilegal opera frecuentemente de la mano de grupos armados y redes criminales, lo que ha derivado en episodios de violencia. En 2023, por ejemplo, once militares ecuatorianos fueron asesinados en una emboscada durante un operativo contra mineros ilegales en la zona de Alto Punino (frontera con Colombia), evidenciando el nivel de riesgo y conflictividad social asociado a esta actividad ilícita. Pero incluso sin considerar estos extremos, los impactos ambientales y sociales cotidianos de la minería ilegal son profundos. La técnica más común, la minería aluvial de oro, implica desmontar la cobertura vegetal, excavar la tierra y utilizar químicos tóxicos (como mercurio) para amalgamar el oro. En el caso emblemático de Yutzupino (Napó, Amazonía central), donde en 2022 se intervino una gran operación ilegal, se estimó que unos 3.000 mineros clandestinos destruyeron entre 40 y 70 hectáreas de bosque ribereño y utilizaron al menos 50.000 gramos de mercurio (50 kg), vertiendo este metal pesado directamente en los ríos locales. El mercurio es un potente contaminante neurotóxico que envenena las aguas y la biota acuática: las comunidades Kichwa de la cuenca del río Napó reportaron que ya no pueden beber agua de los ríos ni consumir peces sin riesgo, pues el mercurio se bioacumula en la cadena alimenticia. Se han documentado peces con altos niveles de mercurio, y existe preocupación por la salud humana, dado que la exposición prolongada a este metal causa daños neurológicos graves e incluso la muerte. Además, cada semana los mineros consumían 6.000 galones de combustible para sus retroexcavadoras en Yutzupino, cuyos residuos también terminaron en los ríos, agravando la contaminación<sup>16</sup>.

El paisaje que deja la minería ilegal es desolador: ríos turbios desviados, playas y cauces desaparecidos,

cráteres de explotación a cielo abierto, y bosques convertidos en lodazales estériles. En provincias amazónicas como Morona Santiago y Zamora Chinchipe, la superficie dedicada a actividades mineras (legales e ilegales) se multiplicó 24 veces en dos décadas, pasando de unas pocas decenas a más de 4.000 hectáreas hacia 2020, esto contribuye no solo a la pérdida de bosques sino también a la fragmentación de áreas naturales protegidas y bosques protectores que antes servían de corredores para la fauna. Por ejemplo, en la Reserva Cofán-Bermejo, considerada una joya de conservación, la actividad minera amenaza con aislarla de otras zonas boscosas y degradar irreversiblemente sus ecosistemas acuáticos.

Los impactos sociales en las zonas mineras también son severos. En Yutzupino y otras localidades invadidas por mineros ilegales, organizaciones locales denunciaron aumento de la violencia, prostitución, alcoholismo y desintegración social vinculados a la afluencia repentina de cientos de foráneos en búsqueda de oro, la ausencia del Estado de derecho en estas áreas crea un ambiente propicio para la explotación laboral, incluso sexual, de poblaciones vulnerables. Comunidades indígenas y campesinas han visto sus ríos y chacras contaminados o destruidos, perdiendo medios de subsistencia como la pesca, la agricultura y el turismo comunitario. Si bien el Gobierno ecuatoriano ha realizado operativos militares puntuales contra la minería ilegal, estos a veces llegan tarde o tienen efecto temporal; la falta de una presencia estatal sostenida y de alternativas económicas para las poblaciones locales dificulta la erradicación definitiva del problema. En síntesis, la minería ilegal representa una doble amenaza: por un lado, elimina hábitats y envenena ecosistemas, profundizando la crisis de biodiversidad; por otro lado, genera conflictos y vulnera derechos humanos, ilustrando cómo la degradación ambiental y la problemática social van de la mano.

#### 4. Otras amenazas y factores contribuyentes

Además de las causas principales descritas, existen otros elementos que agravan la pérdida de biodiversidad en Ecuador. Entre ellos, la sobreexplotación de recursos naturales destaca en ciertos ámbitos: la pesca excesiva y no reglamentada (por ejemplo, de especies marinas y fluviales) ha reducido poblaciones de peces e invertebrados acuáticos, alterando ecosistemas costeros y amazónicos. La introducción de especies exóticas invasoras es un problema particularmente serio en Galápagos y otras islas, donde animales introducidos (ratas, cabras, gatos) o plantas invasoras han causado la extinción o declive de especies nativas que no evolucionaron con estos competidores o depredadores. El cambio climático emergente también comienza a ejercer presión, modificando temperaturas y patrones de lluvia en los Andes y Amazonía, lo que desplaza gradualmente rangos de distribución de especies y puede superar la capacidad adaptativa de ecosistemas enteros (páramos que se reducen, arrecifes que se blanquean, etc.). Si bien el cambio climático es un factor global, sus efectos

16. <https://www.infobae.com/americas/medio-ambiente/2022/03/07/el-agua-en-una-zona-de-la-amazonia-ecuatoriana-esta-contaminada-con-mercurio-por-la-mineria-ilegal/#:~:text=Las%20autoridades%20han%20indicado%20que,r%C3%ADo%20por%20los%20mineros%20ilegales>

locales podrían exacerbar la vulnerabilidad de especies que ya lidian con hábitats fragmentados o poblaciones reducidas.

Por último, se debe mencionar la contaminación ambiental proveniente de diversas fuentes industriales (derrame de petróleo en la Amazonía, contaminación agrícola por agrotóxicos, residuos urbanos) que degrada la calidad de hábitats y afecta directamente a la fauna. Un dato preocupante es que más del 70% de las fuentes hídricas en Ecuador presentan algún nivel de contaminación; esto impacta no solo la salud humana sino también la supervivencia de especies acuáticas y de todos aquellos animales que dependen de cuerpos de agua limpios. Un ejemplo trágico fue el derrame de petróleo en el río Coca y Napo en 2020, que envenenó áreas de alto valor ecológico y afectó a comunidades indígenas río abajo. Todos estos factores adicionales, aunque diversos, convergen en debilitar los ecosistemas y reducir la resiliencia de la biodiversidad ecuatoriana frente a disturbios.

### Conclusiones

Los impactos ambientales y sociales asociados a esta pérdida acelerada son profundos. Ambientalmente,

se erosiona la provisión de agua, la fertilidad de la tierra, la estabilidad del clima y en última instancia la herencia natural que hace único al Ecuador. Socialmente, se menoscaban culturas ancestrales, se generan conflictos y se ponen en riesgo medios de vida de comunidades enteras. En términos éticos, estamos siendo testigos de la extinción de formas de vida irrepetibles, algo que ni las generaciones presentes ni futuras podrán recuperar, cargando con la responsabilidad moral de esas pérdidas.

Por otro lado, el desarrollo económico del Ecuador debe replantearse bajo un enfoque de sostenibilidad. Esto implica diversificar la matriz productiva más allá de la extracción de recursos primarios, potenciando sectores como la bioeconomía, el ecoturismo, la agricultura orgánica y el aprovechamiento responsable de la biodiversidad (por ejemplo, a través de la investigación biotecnológica y farmacéutica). La Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030 ya traza lineamientos en esa dirección, enfatizando la necesidad de valorar económicamente los servicios ecosistémicos y de incorporar el concepto de Buen Vivir en la relación sociedad-naturaleza. Cumplir esos objetivos demandará voluntad política, educación ambiental masiva y la integración de múltiples actores (Estado, academia, empresas, ONG, comunidades).



### Bibliografía

- BIOFIN – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). Ecuador – Overview. Recuperado de [https://www.biofin.org/ecuador:contentReference\[oaicite:64\]{index=64}](https://www.biofin.org/ecuador:contentReference[oaicite:64]{index=64})
- Loaiza, Y. (2022, 7 de marzo). El agua en una zona de la Amazonía ecuatoriana está contaminada con mercurio por la minería ilegal. Infobae. Recuperado de [infobae.com](https://www.infobae.com)
- Ministerio del Ambiente (MAE). (2017). Deforestación del Ecuador continental, periodo 2014-2016. Quito, Ecuador: MAE. (Citado en [enecuador.un.org](https://www.inec.gub.ve))
- Ministerio del Ambiente (MAE). (2018). Listado de especies amenazadas del Ecuador. Quito, Ecuador: MAE. (Citado en [ambiente.gob.ec](https://www.inec.gub.ve))
- Ministerio del Ambiente y Agua (MAE/MAAE). (2021). Estadísticas de deforestación bruta 2016-2018 y reporte de biodiversidad. Quito, Ecuador: MAE. (Citado en [enecuador.un.org](https://www.inec.gub.ve))
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE). (s.f.). Protege Ecuador, la responsabilidad es de tod@s (campaña de especies amenazadas). Recuperado de [ambiente.gob.ec](https://www.ambiente.gob.ec)
- Naciones Unidas Ecuador. (2022). Análisis Común de País – CCA Ecuador 2022. Quito: ONU Ecuador. Recuperado de [enecuador.un.org](https://www.inec.gub.ve)
- Paz Cardona, A. J. (2022, 2 de noviembre). La Amazonía ecuatoriana ha perdido más de 623 mil hectáreas en dos décadas. Mongabay Latam. Recuperado de [ees.mongabay.com](https://www.mongabay.com)
- Teleamazonas/AFP. (2023, 19 de octubre). Incautación de animales va en aumento por presencia de narcozoológicos en Ecuador. Teleamazonas. Recuperado de [deteleamazonas.com](https://www.teleamazonas.com)
- World Land Trust. (2023). Ecuador – Where we work. [Worldlandtrust.org](https://www.worldlandtrust.org). Recuperado de [deworldlandtrust.org](https://www.worldlandtrust.org)

**Referencias adicionales consultadas:** Ecominga Foundation (2021), EcoCiencia/MAAP (2025), INABIO (2021), INEC (2019), Ortega-Andrade et al. (2021). (Estas fuentes respaldaron información complementaria sobre especies amenazadas y tendencias de biodiversidad en Ecuador).

# César Valencia

Especialista en Ordenamiento y Planificación Territorial en todas las escalas y niveles de gobierno.

Asistencia Técnica con la Cooperación Internacional para temas de desarrollo urbano sostenible y cambio climático, Gobernanza y articulación territorial.

## ENTREVISTA A EXPERTO

Transcrito mediante el programa: Adobe Premiere Pro

### **¿Cuál es el estado de gobernanza multinivel en la planificación y ejecución de políticas de ordenamiento territorial en diferentes escalas en el país?**

El estado de la gobernanza multinivel ha venido desarrollándose en la última década, desde la promulgación de la Constitución del 2008, que establecía un nuevo marco de referencia para todas las instituciones e instrumentos en el país y para las formas de organización. Tuvo una dinámica importante, en la medida que se iban aplicando los instrumentos y marcos normativos, han aflorado otros problemas y otras demandas. Sin embargo, es un tema que debe ser retomado y volver a reposicionarse con la construcción de los actores para la planificación y el ordenamiento territorial del país.

Una buena parte de los marcos legales del país tienen que ver con la planificación y el ordenamiento territorial, conocido como la articulación multinivel o articulación territorial, y esa articulación tiene que ver fundamentalmente con una gran voluntad política. No está escrita en ningún reglamento todavía la forma de hacerlo, es una deuda pendiente de los niveles nacionales de la planificación, del Sistema Nacional de Planificación Participativa.

Es importante que se generen espacios, reglamentos, normas y lineamientos para que esa dinámica vuelva a tener un cauce importante y que sea efectiva. Recordemos que todas estas acciones que nosotros estamos haciendo en términos de gobernanza multinivel, de gestión territorial, apuntan a mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos.

En esa medida, la SOT como miembro del sistema de planificación con la SNP y los gobiernos autónomos descentralizados, tienen una gran tarea: sentarse y establecer pautas para que las acciones que se hacen desde las distintas competencias y con los distintos recursos que da el Estado apunten a un solo fin: mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos.

### **¿Qué estrategias implementadas han resultado efectivas para lograr esa articulación entre los distintos niveles de gobierno en procesos de planificación y también de la gestión territorial?**

De la experiencia que he tenido desde el 2007 y 2008, e incluso con la participación de la cooperación

internacional, se han promovido algunos espacios de encuentro de los diversos niveles de gobierno, enfocados hacia un punto efectivo y concreto de actuación, para mejorar la calidad de vida de las personas. Cuando los diversos niveles de gobierno confluyen en ese interés de resolver los problemas a las personas, las estrategias implementadas son importantes.

Existen muchos equipamientos. Por ejemplo, hay parques y espacio público en algunos gobiernos autónomos descentralizados municipales y provinciales, donde los distintos niveles de gobierno han confluído en una serie de actividades con resultados positivos.

Mientras haya más actuación en el conjunto del sistema nacional de planificación, estaremos logrando lo que nos hemos propuesto. Es decir, tener la posibilidad de contar con una gobernanza multinivel efectiva, una articulación eficaz y una muy buena ejecución de los gobiernos autónomos descentralizados. Con la claridad de que los esfuerzos deben estar orientados a mejorar la calidad de vida de las personas.

### **¿Qué rol deberían jugar los instrumentos de ordenamiento territorial en la construcción de una gobernanza más colaborativa, eficaz y eficaz entre los distintos niveles de gobierno?**

He tenido la posibilidad de participar en todos los niveles de gobiernos y trabajar con todos los instrumentos. El problema es que hemos llegado a tener unos instrumentos excesivos, voluminosos y poco útiles. Creo que primero, existe la necesidad de replantear unos parámetros más cortos en sus alcances y en sus objetivos, pero más concretos y, sobre todo, contruidos con la participación ciudadana en términos mucho más reales.

Esa es una demanda imperativa que se ha presentado en los últimos años. Hay experiencias buenas y otras que no han sido buenas. Entonces, lo más importante, en esta dinámica de la formulación de instrumentos, es tener la posibilidad de realizar un proceso de articulación sólido y concreto. Lo que necesitamos son instrumentos que, sin perder el rigor técnico y académico, sean efectivos, eficientes y eficaces.

Además, es fundamental la participación ciudadana por dos razones: porque son los signatarios de las acciones que van a realizar las distintas instituciones y los niveles de gobierno; y porque son corresponsables. Hay un hecho de corresponsabilidad en la planificación, establecida en la ley. En ese sentido, hay que tener parámetros y alcances claros en la participación, para que no se desgasten esos espacios.

Los distintos niveles de gobierno convocan para un mismo tema, un montón de veces a las mismas personas y la gente se termina molestando, hostigando y perdiendo el interés, porque además no han resuelto sus problemas.

En muchos casos, las instituciones consideran que el problema radica únicamente en ajustar sus instrumentos de planificación para evitar observaciones por parte de la Contraloría, de la SOT o de otros entes de control. Sin embargo, la dinámica es distinta, hay que construir en conjunto con la ciudadanía. Las instituciones y los distintos niveles de gobierno deben aprender a escuchar. No se trata de un ejercicio de poder, se trata de escuchar a las personas y corresponsabilizarlos, lo que implica una dinámica distinta en la formulación de los instrumentos.

Generalmente llamamos "participación" a procesos en los que, luego de una asamblea, se archiva el instrumento y cuatro años después se repite el mismo procedimiento. Esos espacios ya no llaman la atención de la gente. Lo que necesitamos son espacios nuevos, donde se recree la voluntad popular y se resuelvan los problemas.

Creo que esos esos espacios dan muchos resultados y tenemos una posibilidad de una gobernanza multinivel con mucho más criterio, en una dinámica propositiva permanente.

### **¿En su opinión, qué buenas prácticas o casos exitosos destacaría en América Latina respecto a la gestión territorial bajo un enfoque de gobernanza multinivel?**

En México tienen algunos elementos puntuales, algunas dinámicas que han desarrollado para hacer estos espacios de encuentros y de acuerdos para hacer cosas conjuntas. Por ejemplo, SEDATU tiene un buen trabajo en laboratorios urbanos y laboratorios territoriales en varias escalas multinivel. En México y Costa Rica, las universidades tienen un buen trabajo con los gobiernos descentralizados para temas de cambio climático, conservación y promoción de todos los temas ambientales que los manejan muy bien. Por su parte, Colombia tiene temas muy importantes en la normativa y en sistemas de riesgos. Cada territorio tiene sus posibilidades y dinámicas diferentes.

En el caso de Ecuador, también tenemos buenas experiencias puntuales, pero que todavía hay que construirlas e intercambiarlas más. Por ejemplo, en Loja la academia ha definido los sistemas verdes urbanos, ha generado algunos elementos de comportamiento y de organizaciones barriales para la gestión del riesgo.

En el caso ecuatoriano, el territorio es supremamente complejo y vulnerable, donde los problemas se ven magnificados y las buenas prácticas se ven disminuidas o, aparentemente no se ve. Creo que ahí hay una posibilidad de que se generen estos encuentros e intercambios de prácticas positivas. Generalmente, estos encuentros han sido promovidos por la cooperación internacional más no por los distintos niveles de gobierno.

Entonces, ahí hay una gran tarea de todo este sistema

nacional de planificación que nos permita generar e intercambiar experiencias en temas ambientales, de riesgo, de productividad; y en el caso de los gobiernos provinciales, en temas económicos.

Por ejemplo, en las ciudades grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca hay buenas experiencias en movilidad, en áreas de protección ecológica alrededor de la ciudad para la gestión del agua. Es decir, sí tenemos nuestras buenas experiencias, pero tenemos que intercambiarlas, ponerlas en valor y aprender de ellas.

Cada territorio tiene sus propias condiciones, que requieren de cosas específicas, pero también las generales pueden ser de alguna manera intercambiadas, siempre y cuando los tomadores de decisión y los diversos niveles de gobierno retomen estas prácticas. Esa es la dinámica en la que un sistema de planificación puede tener fuerza y en ese marco, generar una gobernanza multinivel adecuada.

### **¿Cuáles son los desafíos de la gobernanza multinivel frente a los retos globales como el cambio climático, la urbanización y la migración?**

El cambio climático es una temática de los últimos años, que ya se venía manifestando desde hace algún tiempo atrás. Creo que ahí los desafíos implican y requieren de un gran consenso y voluntad de todos -diversos niveles de gobierno, la academia, los gremios, la cooperación internacional y la ciudadanía-. Es incluso un poco más amplio, una gobernanza climática multinivel es lo adecuado, para eso necesitamos investigar y tener la posibilidad de que todo el discurso internacional aterrice adecuadamente

en el país, en sus instrumentos de planificación y en sus acciones, eso todavía es muy deficiente.

El órgano rector del cambio climático todavía adolece de un montón de limitaciones. El tema del cambio climático todavía no lo manejamos, no tenemos claridad de cómo calcular los riesgos climáticos y su vulnerabilidad. Es decir, hay una serie de complejidades que están ahí y que eso requiere que la gobernanza multinivel tenga claros los problemas, que los investigue, que los identifique y que los trate de aplicar, pero no en términos de control, sino de una exigencia de desarrollo para el conjunto de la población. En ese sentido, la corresponsabilidad ciudadana es fundamental.

### **¿Cuáles son los principales desafíos en este caso que enfrentan los gobiernos locales al coordinar acciones de ordenamiento territorial con instancias regionales nacionales?**

Por un lado, la política pública nacional aún tiene el reto de aprender cómo aterrizar sus lineamientos en los territorios. Este es uno de los grandes desafíos que enfrenta la Secretaría Nacional de Planificación, así como el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. A su vez, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) debe trabajar en coordinación con estas entidades para fortalecer los procesos de ordenamiento territorial

Este trabajo debe orientarse a garantizar que existan reglamentos, lineamientos, conceptos y enfoques claros, coherentes y aplicables, que permitan una implementación efectiva de la política pública en todos los niveles de gobierno.

Considero que tiene que conformarse institucionalidad y una serie de espacios de discusión; aunque parezca repetitivo y complejo, pero eso es lo que hay que hacer. Esto facilitará tener una gobernanza multinivel adecuada, instrumentos mucho más eficientes, prácticas políticas transparentes y, además, una ciudadanía con calidad de vida.



# LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA SOCIEDAD POLÍTICA LOCAL: HACIA UNA GESTIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA



**Arq. Vladimir Morales, PhD**

Coordinador del Observatorio de la Producción Socio Espacial del Territorio OPSET  
Universidad Indoamérica

## Resumen

La gobernanza ha reemplazado al modelo tradicional de gobierno jerárquico, considerando formas más horizontales y participativas de toma de decisiones públicas. En lo urbano, esto potencia la planificación estratégica como una herramienta flexible y adaptativa que articula actores públicos, privados y sociales. Así; la gobernanza multinivel permite la gestión de la complejidad territorial y enfrenta riesgos cuando el mercado domina las decisiones. Por ello, se propone fortalecer la sociedad política local, asegurando que el gobernar responda a intereses colectivos y no sea capturado por intereses económicos.

**Palabras clave:** gobernanza, participación, sociedad política, planificación estratégica.

En la historia de la democracia moderna, el acto de gobernar ha estado tradicionalmente vinculado a la figura del gobierno, sus instituciones y autoridades que toman las decisiones siempre desde una estructura jerárquica. Sin embargo, desde hace varias décadas, esta visión ha cambiado con el surgimiento del concepto de gobernanza, que representa un cambio en la forma en que se entiende la toma de decisiones públicas. Más allá de un tecnicismo, la gobernanza implica una transformación profunda: ya no se trata únicamente del poder central del Estado, sino de la articulación entre múltiples actores, incluyendo gobiernos locales, empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía (Farinós, 2005).

Inicialmente, el término gobernanza era utilizado como sinónimo de gobierno, pero ha evolucionado hacia un enfoque que reconoce la complejidad del poder distribuido. Esta idea ha cobrado fuerza desde finales del siglo pasado, particularmente en el contexto urbano, donde se evidencia que el desarrollo local no depende exclusivamente de los gobiernos locales, sino de la forma en que estos interactúan con otros actores. Así, se ha impulsado una manera de gobernar más colaborativa, basada en objetivos comunes y decisiones compartidas entre el sector público, el privado y la sociedad civil (Navarro, 2004). Este cambio se aleja del modelo burocrático, donde las decisiones se tomaban desde arriba, hacia un modelo participativo que valora las dinámicas "de abajo hacia arriba". Manuel Castells (2000) ha aportado a este debate con su concepto de "Estado-red", una estructura donde la autoridad se distribuye entre diversos niveles de gobierno y actores.

Ahora bien, para que este modelo funcione, es fundamental que sea percibido como legítimo. La legitimidad en la gobernanza se construye cuando la ciudadanía siente que las decisiones son tomadas de manera justa, representativa y eficiente. Aquí cobra relevancia la idea de sociedad política, entendida como el conjunto de relaciones entre el Estado y

la sociedad civil, que se expresan en la participación, representación y movilización ciudadana. En el ámbito local, esto se traduce en los vínculos entre el gobierno municipal y actores sociales y económicos, fortaleciendo lo que se denomina gobernanza local.

*La gobernanza local no es un fenómeno aislado, sino que se inserta en una lógica de gobernanza multinivel, donde las decisiones municipales están condicionadas por actores y recursos que operan en otras escalas, desde lo nacional hasta lo global. Así, el debate ya no gira en torno a quién gobierna sino cómo se gobierna, quiénes participan en las decisiones, con qué fines y bajo qué mecanismos de coordinación.*

Pero ya no basta con gobernar el territorio; es necesario pensar estratégicamente. Esto implica reconocer que los planes enfrentan limitaciones externas e incertidumbres, y que una mirada estratégica permite anticiparse, adaptarse y responder a esos desafíos. La planificación estratégica se caracteriza por su flexibilidad y por incorporar aportes de diversos actores. A diferencia de modelos rígidos, esta forma de planificación se adapta al entorno cambiante y se nutre del diálogo entre sectores. Esta perspectiva ha sido adoptada en ciudades norteamericanas y europeas como una herramienta para guiar el desarrollo mediante la cooperación público-privada y la participación ciudadana: más allá de elaborar un plan técnico, se trata de construir una visión colectiva del futuro urbano, identificando acciones concretas y evaluando resultados.



**Fotografía No. 1:** Materialización de la gobernanza en las desigualdades urbanas.  
Fuente: <https://apolitical.co/es/la-ciudad-segura-esta-construida-sobre-una-gobernanza-urbana-inclusiva>

Estas experiencias han demostrado que la gobernanza urbana puede gestionarse de forma más eficaz cuando hay una estructura colaborativa. Sin embargo, también han evidenciado ciertos riesgos. En particular, la creciente influencia del sector privado puede desbalancear el proceso de toma de decisiones, dando prioridad a los intereses del mercado por sobre los de la ciudadanía. En muchos casos, los gobiernos locales dependen de los recursos y la capacidad técnica de las empresas para implementar sus políticas, lo que puede dar lugar a alianzas asimétricas en las que el poder económico gana protagonismo político.

Este fenómeno plantea un desafío importante: evitar que las decisiones públicas queden capturadas por intereses económicos y garantizar que sigan respondiendo a las necesidades sociales. Para ello, se propone reforzar la sociedad política local, es decir, las capacidades de los actores sociales y ciudadanía para incidir en las decisiones y fiscalizar su implementación. Solo

así se puede consolidar una gobernanza democrática, en la que el gobierno no actúe en solitario ni como intermediario del mercado, sino como coordinador legítimo de intereses diversos.

Se plantea entonces que el modelo tradicional de gobierno ha sido sustituido por un modelo de gobernanza más complejo, donde las decisiones son resultado de múltiples interacciones. La planificación estratégica se convierte en una herramienta clave para enfrentar esta complejidad, siempre y cuando sea participativa, flexible y centrada en el bien común. Finalmente, se advierte que el verdadero reto no es solo diseñar políticas públicas inclusivas, sino asegurar que las decisiones reflejen las aspiraciones colectivas y no los intereses particulares: se trata de que la gobernanza multinivel permita reducir y eliminar las desigualdades urbanas.

## **Bibliografía**

- Castells, Manuel (2000). Fin del milenio. La era de la información: Economía, sociedad y cultura, vol. 3. Maiden/Oxford: Blackwell. 2.ª ed.
- Farinós, Joaquín (2005). "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional". *Ería*, N° 67: 219ª 235.
- Navarro, Clemente (2004). "Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel". Working Papers Online Series, Universidad Autónoma de Madrid.

# Ricardo POZO

## ENTREVISTA A EXPERTO

Tipo entrevista: Escrita

Docente y director de la carrera de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG).

### **¿Cuál es el estado de gobernanza multinivel en la planificación y ejecución de políticas de ordenamiento territorial en diferentes escalas en el país?**

En Ecuador, la gobernanza multinivel en el ordenamiento territorial experimentó un gran avance en el aspecto normativo a partir de la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). No obstante, en la práctica persisten asimetrías en capacidades técnicas, recursos y articulación política entre los niveles de gobierno y administración pública del territorio a escalas nacional, provincial, cantonal y parroquial.

A nivel nacional, existe un marco normativo y metodologías, pero su capacidad de seguimiento y asistencia técnica es limitada. A nivel intermedio (GAD provinciales), hay esfuerzos dispares, mientras que, en el nivel cantonal y parroquial, la ejecución de instrumentos de ordenamiento territorial (PDOT, PUGS) enfrenta obstáculos como falta de personal especializado, debilidad en la información base y escasa articulación vertical y horizontal.

### **¿Qué estrategias implementadas han resultado efectivas para lograr articulación entre los distintos niveles de gobierno en procesos de planificación y gestión territorial?**

La adopción del enfoque de transversalidad de una planificación territorial coordinada, exigida por la normativa, que obliga a que los PDOT cantonales se alineen con planes provinciales y nacionales.

De igual manera, la creación de Consejos de Planificación Participativa en ciertos cantones y provincias, donde se articulan varios actores y niveles de gobierno, ha sido un mecanismo para fortalecer los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Finalmente, la creación de espacios interinstitucionales de diálogo convocados por organismos como el Consejo Nacional de Competencias o la STHV, especialmente en procesos de armonización normativa o actualización metodológica, han fortalecido la articulación entre diversas escalas de territorio y sus respectivos actores.



## **¿Qué rol deberían jugar los instrumentos de ordenamiento territorial en la construcción de una gobernanza más colaborativa y eficaz entre niveles de gobierno?**

Los instrumentos de ordenamiento territorial deben ser entendidos no solo como productos técnicos, sino como espacios de articulación política y social. Su rol es clave para lograr una planificación del territorio efectiva, inclusiva, eficiente, e interconectada entre sus diferentes niveles y escalas.

Deben ser herramientas de diálogo entre niveles de gobierno, integrando objetivos nacionales (desarrollo sostenible, resiliencia, movilidad) con visiones locales y fortaleciendo la toma de decisiones basada en evidencia y criterios territoriales, reduciendo decisiones discrecionales o aisladas.

Adicionalmente, deben permitir el establecer mecanismos de coordinación explícitos (zonas de planificación conjunta, mecanismos de compensación interterritorial, gestión compartida de áreas metropolitanas) y facilitar la interoperabilidad de datos espaciales mediante Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) comunes, que permitan compartir información entre niveles.

## **¿Cómo se puede fortalecer la participación de actores no estatales (como comunidades, sector privado, academia) en un esquema de gobernanza multinivel para el ordenamiento territorial?**

En primer lugar, es importante institucionalizar la participación en todas las fases del ordenamiento (diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación) a través de consejos ciudadanos, mesas técnicas y cabildos territoriales.

También se requiere generar incentivos para la participación del sector privado, vinculando los instrumentos de ordenamiento con estrategias de desarrollo económico local y simplificación de trámites.

Un actor local que debe asumir un mayor rol en los procesos de planificación del territorio es la academia. Es prioritario, articular a la academia como generadora de conocimiento territorial y evaluadora de políticas públicas, mediante observatorios, convenios y asesorías técnicas.

Finalmente, pero no menos importante, es el reconocer los saberes locales y ancestrales, sobre todo en territorios indígenas, rurales y costeros, respetando su autonomía y promoviendo modelos de gestión que realmente contribuyan con el desarrollo territorial sin la pérdida de sus orígenes y raíces culturales que forman parte de su identidad y patrimonio.

## **En su opinión, ¿qué buenas prácticas o casos exitosos destacaría en América Latina respecto a la gestión territorial bajo un enfoque de gobernanza multinivel?**

Un ejemplo cercano a nosotros y similar en cuanto al contexto geográfico, cultural y social es Colombia. La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) articulados con el ordenamiento departamental y nacional, y el fortalecimiento de regiones administrativas de planificación (RAP), son un referente del cual se puede aprender mucho como experiencia y aplicación.

En el caso de Chile, el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial que se ha logrado consolidar, integra datos, planes y coordinación entre regiones, ministerios y municipios, particularmente en zonas metropolitanas. A pesar de la significativa brecha de desigualdad entre la región metropolitana de Santiago y el resto del sistema de ciudades, existe una tradición y desarrollo avanzado en el ordenamiento territorial fortalecido por la constante generación, discusión y crítica por actores no gubernamentales como la academia, ILPES CEPAL y muchas otras enraizadas en el territorio que presionan siempre por equilibrar la balanza.

De Brasil se puede aprender mucho de interesantes experiencias de gestión participativa y descentralizada en planes directores municipales, y esquemas metropolitanos como en Sao Paulo o Curitiba. México como nación y estado pluricultural, ha demostrado importantes avances en los planes de desarrollo urbano sustentable y en los programas regionales de ordenamiento ecológico.

A pesar del predominio del populismo, la corrupción, el asistencialismo y la pobreza extrema en la mayoría de naciones latinoamericanas, si hay importantes ejemplos a seguir y aprender en diversas escalas de territorio y comunidades.

## **¿Cuáles son los desafíos de la gobernanza multinivel frente a los retos globales como el cambio climático, la urbanización y la migración?**

La gobernanza multinivel ha enfrentado, enfrenta y seguirá enfrentando siempre importantes desafíos ante un contexto global y local extremadamente complejo. No podemos considerarla como la única solución, pues existen muchas aristas que se escapan a sus competencias y cobertura. No obstante, se marca como un camino hacia una mejor organización inclusiva y equitativa de los territorios.

Entre los principales desafíos está la mejora de la articulación normativa y de competencias, lo que fortalecería la capacidad de generar respuestas rápidas y coordinadas ante fenómenos complejos y dinámicos. Particularmente, la eficiente interacción entre instituciones estatales en territorio se ve

perjudicada por la superposición de competencias y también por la falta de las mismas ante problemas complejos. Un ejemplo, es la relación entre el incremento exponencial de la violencia e inseguridad por la presencia de la narcodelincuencia en barrios de bajos recursos y comunidades rurales tradicionalmente olvidados, y el mismo contexto social de extrema pobreza y desigualdad que lo fortalece como combustible.

La débil capacidad adaptativa local, en especial en GAD pequeños, es un problema a abordar ante impactos del cambio climático o presiones migratorias por crisis económicas, narco delincuencia y desastres naturales.

También existen limitantes que se pueden enfrentar con una mayor inversión en tecnología y procesos, como la escasez de información territorial actualizada y compartida. Solventar este problema en territorio es vital para poder diseñar políticas públicas, planes, programas y proyectos basados en argumentos técnicos, geográficos y estadísticos sustentados con data actual e histórica.

### **Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales al coordinar acciones de ordenamiento territorial con instancias regionales o nacionales?**

En el caso de los gobiernos locales, existe una amplia diversidad de desafíos que se originan desde su propia conformación como territorios y en las estructuras de poder político y económico desde donde se toman las decisiones.

En primer lugar, la desigualdad de capacidades técnicas, que genera relaciones verticales donde los GAD locales tienen un rol pasivo frente a organismos nacionales o provinciales.

La confusión o solapamiento de competencias, especialmente en temas ambientales, de uso del suelo o movilidad, perjudican el poder generar soluciones a problemas coyunturales a corto, mediano y largo plazo.

El limitado acceso a financiamiento y asistencia técnica, que impide implementar proyectos integrales de ordenamiento. La alta dependencia presupuestaria de GAD cantonales, en especial los más pequeños, los hace vulnerables ante crisis económicas estatales o regionales. La débil capacidad técnica interna hace también que el acceso a fondos internacionales se vea limitado.

Sin embargo, en mi opinión el desafío más importante en todos los niveles de gobierno radica en la normalización de la corrupción y el populismo, lo cual perjudica seriamente los procesos de planificación del territorio por el predominio de intereses económicos por sobre el bien común de la mayoría de habitantes.

A pesar de la existencia de organismos estatales de control, como la misma Contraloría General del Estado, en muchos gobiernos locales predomina el cáncer de

la corrupción, el asistencialismo, la demagogia y el populismo exacerbado por los políticos caudillos de turno que buscan convertir sus administraciones locales en bastiones políticos y sus fuentes de ingresos personales, sin ninguna consideración ni cargo de conciencia ante problemas recurrentes, complejos y enraizados en las comunidades más vulnerables como la pobreza extrema, la demanda de suelo y vivienda habitable, la deficiente calidad de servicios básicos, la pésima calidad de los servicios públicos de salud y educación, además de la extrema violencia e inseguridad por el predominio de bandas narcodelictivas que se disputan el poder territorial calle por calle.

Esto demanda de serios compromisos basados en la ética y la moral, desde el ejemplo y el rol que tienen los gobiernos locales ante la sociedad y sus ciudadanos. Si no superamos esta crisis ética y moral en los territorios, será muy difícil enfrentar los profundos problemas sociales y ambientales anteriormente mencionados. Para los pocos honestos y patriotas que actualmente lideran procesos de transformación positiva en territorios, es y será como luchar una batalla sin armas y con tu mismo ejercito en tu contra. Esto es prioritario reflexionar como país y sociedad.



Síguenos en:

**SOT Ecuador**

