

# PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

*hacia una gestión democrática de las ciudades*



# INF SOT

Revista de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Edición #33 | DICIEMBRE 2025



Entrevista

**ANDRÉS FANTONI**

Presidente del Consejo de  
Participación Ciudadana  
y Control Social



Artículo

**PABLO IGLESIAS**

Superintendente de Ordenamiento  
Territorial, Uso y Gestión del Suelo



Entrevista

**MAURICIO TORRES**

Contralor General del Estado



# CONTENIDO

- 1 **GESTIÓN INSTITUCIONAL – SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (SOT), PERÍODO 2021-2025.**  
**MGS. PABLO IGLESIAS**
- 2 **PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y MERCADOS COMPETITIVOS: CÓMO LA DEMOCRACIA TERRITORIAL MEJORA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS URBANOS.**  
**MGTR. HANS EHMIG DILLON**
- 3 **ENTREVISTA**  
**ARQ. RACHEL BENEDET**
- 4 **BANCARIZACIÓN: UN CAMINO HACIA LA INCLUSIÓN FINANCIERA.**  
**ECO. ROBERTO ROMERO**
- 5 **LOS OBSTÁCULOS QUE ENFRENTA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL - UNA MIRADA DESDE LA ACADEMIA.**  
**ING. YANDRY ALAVA**  
**MGS. RUTH NATO**
- 6 **ENTREVISTA**  
**MGS. LUIS CABEZAS - KLAERE**

- 7 **LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA URBANA EN ECUADOR - EXPERIENCIA DESDE LA SOT.**  
**MGS. MICHELLE CAICEDO**  
**MGS. PABLO IGLESIAS**  
**MGS. NADIA JALKH**
- 8 **DESAFÍO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LO LOCAL.**  
**MGS. MAX PAREDES**
- 9 **ENTREVISTA**  
**MGS. ANDRÉS FANTONI**
- 10 **MÁS QUE ALTERNATIVA: LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA COMO MOTOR REAL DEL DESARROLLO ECUATORIANO.**  
**MTR. CHRISTINA MURILLO**
- 11 **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ECUADOR.**  
**MGS. MAYRA CHICAIZA**  
**ABG. GABRIELA LLUMIQUINGA**
- 12 **ENTREVISTA**  
**DR. MAURICIO TORRES**

- 13 **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MOVILIDAD SOSTENIBLE EN ECUADOR. PRIMEROS PASOS**  
**MGS. SEBASTIÁN VALLEJO**
- 14 **ENTREVISTA**  
**MGS. GABRIELA VILLACRECES**
- 15 **LOS ESPACIOS DIGITALES PARA LA PARTICIPACIÓN: LA NUEVA HERRAMIENTA DE LA DEMOCRACIA URBANA.**  
**ARQ. ALEJANDRA ROMERO**  
**MGS. ROBERTO VACA**
- 16 **ENTREVISTA**  
**LORENA BRITO, PHD**
- 17 **ENTREVISTA**  
**MGS. MALOY PORTILLA**





# PABLO IGLESIAS PALADINES

**GESTIÓN INSTITUCIONAL**  
SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO  
(SOT), PERÍODO 2021-2025

Magíster en Gestión del Medio Natural y Sostenibilidad,  
Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y  
Gestión del Suelo, Ecuador, Quito, pablo.iglesias@sot.  
gob.ec, <https://orcid.org/0009-0005-4340-8748>.

## I. Resumen

La gestión institucional de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) durante el período 2021-2025 marca un punto de transición en el fortalecimiento del control público sobre el territorio y del sistema de planificación territorial en Ecuador. En un contexto caracterizado por limitaciones estructurales, financieras, normativas y operativas heredadas, la institución emprendió un proceso integral, estructurado y planificado de mejora, orientado a recuperar su capacidad técnica, consolidar su rol en la gobernanza territorial y garantizar la aplicación efectiva del marco legal vigente. Como resultado de este período, la SOT presenta indicadores de gestión que reflejan su rescate y puesta en marcha, permitiendo que cumpla su rol como institución de control en un país caracterizado por la falta de planificación y de cumplimiento normativo en temática de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. Este documento presenta los principales hitos, resultados e impactos de dicha gestión, evidenciando cómo un gerenciamiento y planificación estratégica basados en evidencia, junto con la modernización institucional y el fortalecimiento normativo, han permitido a la SOT incidir de manera contundente en la protección del territorio, la seguridad jurídica y los derechos de la ciudadanía.

## II. Introducción

En el año 2021 fui designado como Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, asumiendo oficialmente mis funciones

tras el acto de posesión, realizado en la Asamblea Nacional el 11 de marzo de 2021.

La institución, de reciente creación y con limitado reconocimiento a nivel nacional, enfrentaba una situación crítica — caracterizada por múltiples debilidades estructurales, organizacionales y operativas— lo que no solo impedía el cumplimiento de su rol institucional, sino que incluso daba lugar a debates sobre su posible eliminación en espacios como la Asamblea Nacional del Ecuador. En este sentido, generar un diagnóstico profundo de la institución, que permitiera definir estrategias adecuadas para identificar todas las problemáticas y nudos críticos que la atravesaban, así como el posterior diseño de sistemas de gestión eficientes orientados a optimizar los escasos recursos institucionales y establecer procesos, constituyeron principios fundamentales para alcanzar objetivos ambiciosos, tales como alcanzar la eficiencia y nivel de gestión adecuados, que permitieran a la SOT, cumplir a cabalidad con lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y demás normativa aplicable.

Después de 4 años de intenso trabajo, con la ayuda de un equipo técnico meticulosamente seleccionado y altamente comprometido, se obtuvieron los resultados esperados: el gerenciamiento eficaz, la implementación de políticas de gestión institucional adecuadas, con objetivos medibles y sostenibles, la toma de decisiones basadas en

datos, análisis y evidencia, así como la consolidación de capacidades técnicas y operativas, han permitido a la SOT fortalecer la aplicación de los principios de prevención, precaución y desarrollo territorial seguro, contribuyendo a una gestión oportuna y alineada con el mandato constitucional de protección del territorio y de los derechos de la población. En este contexto, se sintetiza el accionar de la SOT bajo los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y seguridad jurídica a partir del fortalecimiento del marco normativo interno, la implementación de herramientas tecnológicas y los resultados de gestión obtenidos en el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y sanción en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

## Diagnóstico y situación inicial

En el año 2021, la institución enfrentaba una situación muy compleja, que la había sumido en una paralización casi total. A continuación se resumen los principales problemas identificados:

### 1. Ausencia de planificación estratégica institucional

A pesar de que la normativa vigente en el Ecuador exige una planificación anual estructurada, la entidad carecía de un enfoque estratégico integral que permitiera establecer prioridades y objetivos institucionales claros. Cada una de las siete Intendencias Zonales elaboraba su planificación de manera autónoma, concentrando sus esfuerzos en la atención reactiva de denuncias y de peticiones razonadas, las cuales, previo al año 2021 alcanzaron un total de 94, sin una orientación común ni indicadores de desempeño institucional.

### 2. Deficiente estructura organizacional y desequilibrio en la asignación del talento humano

En el organigrama institucional constaban cuatro Intendencias Nacionales, cada una con un promedio de tres direcciones operativas. Sin embargo, en la práctica, los procesos sustantivos contaban con apenas tres funcionarios por unidad. En el nivel desconcentrado, el panorama no era diferente, existían intendencias zonales que disponían únicamente de dos servidores: uno en el nivel jerárquico, en su función gerencial y un funcionario de nivel operativo.

Adicionalmente, las áreas administrativas y de apoyo concentraban cerca del 70% del personal total, en detrimento de las áreas agregadoras de valor, lo que comprometía seriamente la capacidad operativa institucional.

La estructura organizacional había sido diseñada para un total de 420 servidores, pero por políticas de austeridad, la SOT contaba únicamente con 84 funcionarios activos, entre directivos y analistas hasta el 2021. Como consecuencia, existían 12 puestos directivos ocupados y 20 vacantes, que conforme a la normativa, debían ser encargadas temporalmente a los funcionarios titulares.

## 3. Deficiencias en la gestión por procesos

La institución disponía únicamente de dos procesos formalmente levantados, ambos vinculados a la gestión de control y centrados en la operatividad de las Intendencias Zonales. No existían protocolos normalizados, manuales de procedimiento ni mecanismos estandarizados de control internos, lo que derivaba en reprocesos, heterogeneidad en la aplicación de criterios de control y alta vulnerabilidad jurídica en las actuaciones institucionales.

## 4. Insuficiencia y desactualización normativa

Si bien varios de los procedimientos se enmarcaban en el Código Orgánico Administrativo (COA), la institución carecía de reglamentos internos específicos que garanticen eficiencia, transparencia y control interno. Estas deficiencias afectaban tanto los procesos sustantivos —como el control territorial— como a los procesos de apoyo, incluyendo la gestión del talento humano, la administración de recursos logísticos y la aplicación de mecanismos coactivos adaptados a la naturaleza institucional.

## 5. Desorden financiero y deficiencias en la gestión presupuestaria

Aunque la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2020 alcanzó el 98%, casi la totalidad de dicho monto correspondió al pago de remuneraciones. La provisión de bienes y servicios esenciales —tales como materiales de oficina, combustibles y otros insumos logísticos— se encontraba comprometida o era inexistente. Para el año 2021, la institución no contaba con contratos vigentes ni con asignaciones presupuestarias suficientes que garanticen su operatividad, imposibilitando la ejecución adecuada de sus funciones de control. Esta situación generó una afectación prolongada hasta el año 2022, dado que la planificación y asignación presupuestaria en el sector público se rige por ciclos anuales.

## 6. Deficiencias en la gestión del archivo institucional

La gestión documental en una institución como la SOT, constituye un pilar estratégico para garantizar la trazabilidad, transparencia y cumplimiento del debido proceso, conforme a la normativa vigente. En 2021, la organización enfrentaba importantes desafíos en este ámbito: el archivo central se encontraba incompleto, fragmentado y desactualizado. Una parte significativa de los expedientes —en especial aquellos derivados de procedimientos administrativos sancionatorios— permanecía dispersa en distintas sedes del país, almacenada en cajas sin criterios unificados y sin el respaldo de una política institucional de archivo ni de una normativa técnica que oriente su gestión de manera eficiente y conforme a los estándares archivísticos.

Como resultado de la situación heredada, la SOT enfrentaba un escenario institucional particularmente complejo.





La falta de actividad efectiva se reflejaba en los indicadores de gestión: en el año 2020, la recaudación total alcanzó apenas USD 3.649,06 dólares, provenientes en su mayoría de sanciones por incumplimientos menores relacionados con la no entrega de información. Este resultado, de impacto marginal, reflejaba con claridad el bajo nivel de influencia, credibilidad y autoridad que la institución ejercía sobre las entidades bajo su control. En ese mismo sentido, previo al año 2021, se llevaron a cabo 97 procedimientos administrativos sancionatorios, ninguno de los cuales abordó temas de relevancia estratégica para el país, revelando una situación de casi total inoperatividad institucional, que hacía indispensable la adopción inmediata de medidas de fortalecimiento y reestructuración.

Frente a este contexto, resultó imprescindible emprender un proceso integral de reforma organizacional, orientado a restablecer la operatividad, eficiencia y productividad de la SOT. Este esfuerzo se sustentó en una planificación estratégica robusta y en una gestión enfocada en resultados, con el objetivo de recuperar la confianza institucional y consolidar el rol de la SOT como un actor clave en la gobernanza territorial del país.

### III. Medidas aplicadas

Una vez ejecutado el diagnóstico institucional, se realizó un proceso de planificación y gestión estratégica que incluyó la implementación de las siguientes medidas, desarrolladas de forma estructurada y en algunos casos, de forma simultánea.

#### 1. Reingeniería del sistema de planificación técnica institucional

La complejidad del escenario institucional exigió una reconfiguración profunda de la arquitectura de planificación estratégica. A partir de un análisis exhaustivo de los recursos disponibles —humanos, financieros y operativos—, se adoptó la decisión de centralizar los procesos de gerencia técnica y de establecer instrumentos normativos y operativos unificados, orientados a consolidar una planificación institucional coherente, eficiente y sostenible. Este nuevo enfoque integral se sustentó en la implementación de un modelo de gestión operativa estructurado en cinco ejes estratégicos, diseñado para optimizar la capacidad institucional, garantizando el uso eficiente de los recursos, promoviendo coherencia en todos los niveles de gestión, y elevando los estándares de desempeño institucional, asegurando resultados medibles, sostenibles y orientados al impacto, conforme se detalla a continuación:

##### a) Análisis integral de la capacidad operativa

Se llevó a cabo un diagnóstico exhaustivo de la capacidad institucional, considerando las dimensiones financiera, administrativa y logística, con el propósito de garantizar la viabilidad de las acciones planificadas. Este análisis permitió identificar limitaciones

estructurales y definir medidas para optimizar los recursos disponibles, asegurando una ejecución realista y sostenible de los objetivos estratégicos.

##### b) Diagnóstico territorial y articulación local

A través de un trabajo coordinado con las Intendencias Zonales, se realizó un diagnóstico contextualizado de las problemáticas locales, priorizando la comprensión integral de los desafíos específicos de cada zona. Este proceso se fortaleció con la aplicación de políticas de análisis de información y de colaboración estructurada con actores locales, generando inteligencia institucional de alto valor para la toma de decisiones y la mejora continua de los procesos de control.

##### c) Planificación estratégica basada en evidencia

Se diseñó una planificación estructurada y técnica, que incorporó criterios de priorización de problemáticas críticas, así como modelos de muestreo geográfico y estadístico. Estas herramientas permitieron asignar los recursos de manera equitativa y estratégica, garantizando intervenciones homogéneas, objetivas y libres de sesgos, en un contexto de capacidad operativa limitada y alta demanda institucional.

##### d) Ejecución, supervisión y estandarización de procesos

Se fortaleció la coherencia y uniformidad en la ejecución de acciones institucionales en todas las Intendencias Zonales, mediante la implementación de mecanismos de seguimiento técnico basados en indicadores aplicados a los planes anuales de control. Este enfoque permitió elevar los niveles de eficiencia operativa, fortalecer las capacidades del personal y mejorar la trazabilidad y la disciplina institucional en la ejecución de cada acción.

##### e) Seguimiento, evaluación y mejora continua

Se implementó un sistema permanente de evaluación y retroalimentación institucional, orientado a la medición de resultados, la optimización de recursos y el fortalecimiento de la capacidad de gestión. En este marco, se creó el Área de Vigilancia Procesal, responsable de realizar evaluaciones ex post de todos los procesos de control y emitir recomendaciones de cumplimiento obligatorio, consolidando un ciclo de mejora continua y rendición de cuentas institucional.

Esta reingeniería permitió alinear la operación diaria con los objetivos estratégicos, promoviendo eficiencia, trazabilidad y transparencia en la gestión institucional. De esta manera, la SOT transitó hacia un modelo más ágil, coordinado y orientado a resultados, capaz de responder con solidez técnica y visión estratégica a los desafíos del entorno.

#### 2. Reubicación de la matriz de las oficinas institucionales

En 2022, llevamos a cabo un estudio estratégico para determinar la ubicación óptima de nuestra matriz institucional, en colaboración con la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador. Para este fin, se desarrolló de manera conjunta el Análisis de Presencia Institucional en Territorio (APIT), con el objetivo de definir, a partir de los mejores criterios técnicos y de análisis cuantitativos y cualitativos, la ubicación más adecuada de la Superintendencia, asegurando el cumplimiento de sus funciones, una cobertura territorial efectiva y su alineación con las necesidades territoriales, políticas nacionales y la realidad socioeconómica de cada zona. Este análisis, si bien es obligatorio para las entidades del sector ejecutivo, es pertinente para definir técnicamente la ubicación de una institución del Estado. En el caso de la SOT, constituyó la primera ocasión en que se utilizó un análisis técnico integral para la toma de este tipo de decisiones en la institución.

El análisis evidenció que todas las entidades responsables de la coordinación en temas de ordenamiento territorial, así como del uso y gestión del suelo —incluyendo ministerios, asociaciones municipales, parroquias y gobernaciones provinciales— se encuentran centralizadas en la ciudad de Quito. Con base en estos hallazgos, se planificó el traslado de la matriz institucional, un proceso que implicó la implementación de normativa específica, la planificación presupuestaria y una gestión logística integral. El inicio del traslado se ejecutó exitosamente en septiembre de 2022, pese a los inconvenientes presupuestarios y logísticos derivados de los escasos recursos institucionales.

Esta decisión estratégica ha fortalecido significativamente el relacionamiento institucional, modificó positivamente la presencia territorial de la Superintendencia y permitió optimizar el uso de recursos a mediano y largo plazo. Asimismo, mejoró la articulación estratégica y la eficiencia funcional de la institución, consolidando nuestra capacidad de coordinación y gestión a nivel nacional e internacional y coadyuvando al ejercicio efectivo y oportuno de las atribuciones constitucionales y legales.

#### 3. Optimización, movilización y mejoras en la selección de talento humano

Al inicio de la gestión, la institución contaba con 84 servidores a nivel nacional, de los cuales el 78% desempeñaba funciones administrativas, mientras que apenas el 22% se encontraba asignado a labores operativas y técnicas. Este desbalance estructural generaba una profunda ineficiencia institucional, reflejada en la concentración de personal técnico en las Intendencias Zonales —12 en Quito y 11 en Guayaquil—, y en la limitada capacidad operativa en los procesos de matriz, donde únicamente se contaba con dos funcionarios: uno gerencial y uno operativo. Ante este escenario, adoptamos decisiones



estratégicas de alto impacto orientadas a reestructurar el talento humano y optimizar la capacidad operativa de la institución, entre las cuales se destacan las siguientes:

##### a) Redistribución y fortalecimiento del talento humano

Se ejecutó un proceso de movilización interna de personal hacia las áreas críticas de la institución, acompañado de acciones de desvinculación legal y responsable de funcionarios cuya permanencia no respondía a las necesidades institucionales. De forma paralela, se incorporó nuevo talento profesional, seleccionado mediante criterios técnicos y objetivos, con el fin de fortalecer los procesos prioritarios.

##### b) Estrategia de expansión responsable de la plantilla de talento humano

En coherencia con la situación financiera institucional y en un contexto económico nacional adverso (Ecuador, 2022), se logró incrementar la plantilla en cinco funcionarios adicionales, como resultado directo de la mejora en los procesos de gestión, control y recaudación. Este crecimiento, aunque moderado, representó un avance significativo en términos de eficiencia y sostenibilidad operativa.

##### c) Implementación de políticas de excelencia en selección y desarrollo de personal

Se estableció un nuevo estándar institucional en los procesos de reclutamiento y formación, incorporando evaluaciones técnicas, jurídicas, de transparencia, psicométricas y de competencias laborales, así como un programa intensivo de capacitación y seguimiento al desempeño. Este pilar resultó clave para consolidar una cultura organizacional basada en el mérito, el compromiso y la orientación a resultados, marcando un punto de inflexión en la gestión institucional.

En conjunto, estas acciones permitieron revertir un modelo disfuncional y sentaron las bases para una institución más ágil, técnica y orientada al servicio público, con capacidad de responder con eficacia a las exigencias del entorno y de la ciudadanía.

#### 4. Reformas integrales en la estructura y organización institucional

La planificación estructural de la SOT en 2021 contemplaba una disposición operativa de aproximadamente 420 funcionarios, sustentada en un diseño de departamentalización y organización institucional acorde a esa proyección. Sin embargo, la realidad operativa y presupuestaria de la institución evidenció una brecha significativa entre la planificación prevista y la capacidad real, lo que volvió inviable la estructura originalmente concebida.

Adicionalmente, se identificaron errores en la definición de roles y funciones institucionales que, sumadas a la implementación de una nueva visión





gerencial, derivaron en la necesidad de establecer un nuevo marco funcional y organizativo. En este contexto, durante los años 2022 y 2023, se emprendió un proceso integral de reingeniería institucional, orientado a construir una estructura moderna, eficiente y alineada con los objetivos estratégicos de la entidad.

Este proceso se desarrolló en tres etapas principales:

#### **a) Definición de un nuevo esquema de organización institucional**

Se diseñó una nueva estructura organizacional, basada en criterios de eficiencia, productividad y coherencia estratégica, con el propósito de garantizar una asignación racional de responsabilidades y recursos institucionales.

#### **b) Definición de macroprocesos institucionales**

En coordinación con todas las áreas funcionales, se diseñaron y validaron los macroprocesos institucionales correspondientes a cada dependencia, asegurando un flujo operativo óptimo y articulado, orientado a resultados y transparencia en la gestión pública.

#### **c) Formalización jurídica y puesta en vigencia**

Se elaboraron los instrumentos jurídicos y normativos necesarios para viabilizar el nuevo estatuto orgánico y la estructura institucional, los cuales fueron validados por las autoridades competentes y entraron en vigencia en 2023.

Este proceso de transformación permitió consolidar una arquitectura organizacional moderna, funcional y sostenible, fortaleciendo las capacidades técnicas y administrativas de la institución y sentando las bases para una gestión más ágil, eficiente y orientada a resultados.

### **5. Reestructuración y planificación presupuestaria**

La ejecución efectiva de los procesos institucionales descritos exigía un sistema de apoyo operativo sólido y funcional. En el año 2021, la institución enfrentaba graves limitaciones en la provisión de insumos esenciales, afectando directamente la continuidad de las operaciones. Se registraban déficits en materiales básicos —como suministros para copiadoras e impresoras— y restricciones en el mantenimiento vehicular, entre otros aspectos críticos para el funcionamiento diario.

Frente a este escenario, se implementó una reingeniería de la planificación presupuestaria, alineada con los requerimientos reales de las áreas operativas y técnicas. Este nuevo enfoque permitió optimizar la asignación de recursos, priorizando las necesidades estratégicas y garantizando la operatividad institucional. Como resultado de una gestión financiera más

eficiente y de una planificación coordinada entre las áreas, la situación logística mejoró progresivamente, alcanzando para el año 2023 una estabilidad operativa integral, sin incidencias significativas en el abastecimiento ni en la ejecución de los servicios de apoyo.

Este avance marcó un punto de inflexión en la gestión interna, consolidando una estructura logística previsible, eficiente y sostenible, capaz de respaldar con solvencia las metas y operaciones institucionales.

### **6. Desarrollo normativo en marco de eficiencia**

El fortalecimiento estructural y estratégico que ha sido implementado en la institución requirió de un marco normativo interno robusto, coherente y funcional. Antes del año 2021, la SOT operaba con reglamentación limitada y, en algunos casos, desactualizada o deficiente, lo que se traducía en procesos internos poco estandarizados que evidenciaban la escasa articulación entre planificación institucional y la ejecución operativa.

En este sentido, a partir del año 2021, la institución entró en un proceso sostenido de mejora interna que permitió la elaboración, actualización y aprobación de diversos instrumentos, entre ellos reglamentos, manuales de procesos, instructivos y lineamientos técnicos. Estas acciones contribuyeron a la estandarización de los procesos, a la clarificación de los roles operativos y establecimiento de mecanismos de seguimiento y control más sistemáticos, orientados a fortalecer la eficiencia y gestión institucional.

De manera complementaria, se implementaron normativas orientadas a optimizar la gestión documental y a fortalecer la ejecución de las acciones de control y vigilancia, como parte del cumplimiento del rol técnico que ejecuta la institución. De igual manera, la actualización de lineamientos para la gestión del talento humano favoreció una asignación más eficiente de responsabilidades y un desempeño institucional más articulado.

Todo esto se traduce en un proceso sostenido de fortalecimiento normativo, orientado a dotar de soporte jurídico y operativo a cada una de las transformaciones emprendidas. Este avance evidencia una institucionalidad más ordenada, eficiente y transparente, con mayor capacidad para demostrar resultados y promover la mejora continua en el cumplimiento de sus competencias.

Como parte de todo, y a modo enunciativo, se destacan las siguientes normativas emitidas:

#### **a) Normativa interna para procesos sustantivos y adjetivos**

Los procesos sustantivos, entendidos como aquellos que generan valor directo para el cumplimiento de nuestra misión institucional, demandaron el desarrollo de un marco normativo sólido que

nos permita operativizar de manera eficiente nuestras estrategias y políticas institucionales. Este esfuerzo garantizó que cada acción institucional se sustente en plena legalidad y coherencia con nuestros objetivos estratégicos. De manera complementaria, los procesos adjetivos o de apoyo, si bien no generan un servicio final directamente, resultan esenciales para asegurar el adecuado funcionamiento de los procesos sustantivos.

En este contexto, desde el año 2021 la Superintendencia ha emitido 171 normativas internas orientadas al fortalecimiento integral de los procesos institucionales, cada una construida mediante un proceso participativo, técnico y orgánico, garantizando su alineación con los principios institucionales y con las mejores prácticas de gestión pública. Entre las principales se destaca la creación del Código Sustantivo, como un instrumento que consolida las disposiciones necesarias para la gestión de los procesos sancionatorios y de ejecución coactiva de la institución. De manera complementaria, se ha impulsado el fortalecimiento de los procesos adjetivos mediante la formulación de normativas internas que promueven la eficiencia administrativa, la transparencia y la trazabilidad de la gestión, robusteciendo el andamiaje jurídico que sustenta el funcionamiento operativo de la institución y garantizando que cada área cuente con directrices claras, actualizadas y orientadas a resultados.

Este avance representa un salto cualitativo significativo en la institución y su madurez operativa, considerando que en el periodo 2018-2020 se desarrollaron únicamente 80 instrumentos internos para normar la gestión institucional. Este incremento sostenido demuestra el compromiso de la Superintendencia en el fortalecimiento interno y el cumplimiento de los procesos, consolidando un modelo organizacional más eficiente, coherente y alineado con sus competencias legales.

#### **b) Levantamiento y reestructura de procesos institucionales**

La reorganización institucional constituyó un proceso estratégico de alto impacto, que demandó un levantamiento exhaustivo de los macro, meso y microprocesos, así como la elaboración de manuales operativos y directrices técnicas que aseguren la coherencia y eficiencia en toda la estructura organizacional. Este esfuerzo fue acompañado por un programa intensivo de capacitación dirigido a todos los funcionarios, garantizando la apropiación de los nuevos modelos de gestión y fortaleciendo la cultura organizacional.

Como resultado de una planificación estratégica rigurosa, entre los años 2021 y 2025 se levantaron 23 procesos esenciales para la gestión institucional tanto para las áreas adjetivas como sustantivas, logrando dotar a todas las dependencias institucionales de seguridad operativa, claridad funcional y sostenibilidad en la gestión. Este hito marca un avance

significativo en la consolidación de una institución moderna, eficiente y orientada a resultados, sobre todo considerando que previo al año 2021 la institución no registraba ningún proceso levantado.

### **c) Implementación de herramientas tecnológicas**

La implementación de herramientas tecnológicas en la Superintendencia evidencia una evolución significativa a partir del año 2021, constituyéndose en un eje clave para el fortalecimiento de la eficiencia y modernización institucional.

Previo al año 2021, el uso de herramientas tecnológicas en la institución era limitado y se concentraba principalmente en aplicaciones básicas de apoyo administrativo, en las que no se integraban los procesos institucionales. La gestión de la información se realizaba mayoritariamente de forma manual, con escasa interoperabilidad entre áreas, ausencia de plataformas internas de seguimiento y una dependencia elevada de soportes físicos, lo que dificultaba la trazabilidad de los trámites, el control de plazos y la generación oportuna de información para la toma de decisiones.

Con el fortalecimiento institucional impulsado desde el 2021, se implementó de manera progresiva un conjunto de herramientas tecnológicas orientadas a la automatización y optimización de los procesos internos. Este proceso incluyó el desarrollo y adopción de sistemas, entre los cuales destacan los programas HERMES (Herramienta Metodológica de Ejecución y Seguimiento) a las disposiciones de la máxima autoridad, SISAP (Sistema Integrado de Seguimiento a la Planificación), IPSOT (Plataforma del Sistema de Ordenamiento Territorial), el sistema documental interno, entre otros. Estas herramientas permitieron una mayor integración entre las distintas áreas de la entidad y fortalecieron la vinculación entre la planificación estratégica y la ejecución operativa. En contraste con el período previo, caracterizado por una limitada capacidad tecnológica, actualmente se evidencia una institución más moderna, eficiente y con mayores capacidades para el seguimiento, evaluación y mejora continua de su gestión.

#### **d) Participación en la elaboración de marco normativo a nivel país**

En lo que respecta a la participación de la Superintendencia en el fortalecimiento de marcos normativos a nivel nacional, previo al año 2021 esta era escasa y limitada, caracterizándose principalmente por la falta de generación de insumos técnicos que incidieran de manera directa en la elaboración de leyes, reglamentos y otros instrumentos normativos relacionados al ordenamiento territorial y la gestión del suelo. Por el contrario, a partir del año 2021, la institución fortaleció su accionar técnico mediante una participación más activa, estructurada y sostenida. En este contexto, la institución consolidó su rol técnico, a través de su participación en mesas







técnicas, procesos de revisión normativa y espacios de coordinación interinstitucional, contribuyendo a la formulación de instrumentos legales, entre ellos la Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos y Desastres.

Esta contribución se basó en incorporar enfoques como la prevención y reducción de riesgos en la planificación territorial, fortaleciendo la articulación entre la normativa sectorial y los instrumentos de planificación a nivel nacional. De esta manera, se evidenció el carácter transversal del ordenamiento territorial y uso del suelo en la normativa y la política pública, contribuyendo al fortalecimiento del marco legal y a una mayor coherencia del sistema normativo nacional.

## 7. Presentación y análisis de denuncias

La atención ciudadana constituye una prioridad estratégica para la institución y un pilar esencial en el cumplimiento de nuestra misión. No obstante, las limitaciones operativas existentes hacen indispensable la implementación de mecanismos que permitan optimizar los recursos disponibles y maximizar el impacto de nuestra gestión. En este contexto, se redirigió la política institucional hacia un modelo de análisis de denuncias y peticiones razonadas, basado en criterios objetivos de relevancia y urgencia.

En ese sentido, la Superintendencia analiza todas las denuncias que se presentan considerando factores como el grado de afectación a la ciudadanía, la magnitud del posible incumplimiento y la necesidad de respuesta inmediata para prevenir o mitigar acciones contrarias a la ley. Posteriormente, se determina si la denuncia se enmarca dentro de las atribuciones de vigilancia y control de la institución, a fin de definir el accionar de la SOT.

De esta manera, la institución asegura que cada intervención tenga un impacto real y medible, concentrando los esfuerzos en aquellas problemáticas que demandan una respuesta institucional oportuna, eficaz y de mayor beneficio para la sociedad.

## CANALES DE : DENUNCIAS CIUDADANAS O PETICIONES RAZONADAS

Por escrito

Verbal

Medios electrónicos



## 8. Implementación de políticas de gestión y control de archivos

La gestión documental es un eje estratégico para el adecuado funcionamiento de la SOT, en tanto garantiza la trazabilidad de la información, la transparencia institucional y el respeto al debido proceso, conforme a la normativa vigente. Sin embargo, en el año 2021 la institución presentaba debilidades significativas en este ámbito, evidenciadas en un archivo central con información dispersa, sin actualización sistemática y con vacíos documentales relevantes. Una parte significativa de los expedientes —especialmente aquellos derivados de procedimientos administrativos sancionatorios— permanecía dispersa en distintas sedes a nivel nacional, almacenada en cajas sin criterios técnicos unificados y sin el respaldo de una política institucional de archivo ni de una normativa técnica que orientara su adecuada gestión conforme a los estándares archivísticos. Conscientes de esta realidad, desarrollamos políticas institucionales específicas para la gestión documental, iniciando con un diagnóstico integral y una búsqueda exhaustiva de documentación a nivel nacional. Este proceso permitió reorganizar el archivo existente, evidenciando situaciones críticas como expedientes sancionatorios sin trámite, documentación incompleta o mutilada, así como un marcado incumplimiento de la normativa archivística vigente.

A partir de esta intervención, se implementó un modelo de gestión documental en estricto cumplimiento de la normativa nacional y de las directrices específicas emitidas por la institución. Esto permitió restablecer el orden archivístico, fortalecer la trazabilidad de la información y establecer un flujo documental eficiente entre el archivo central y las unidades ejecutoras de procesos a nivel nacional.

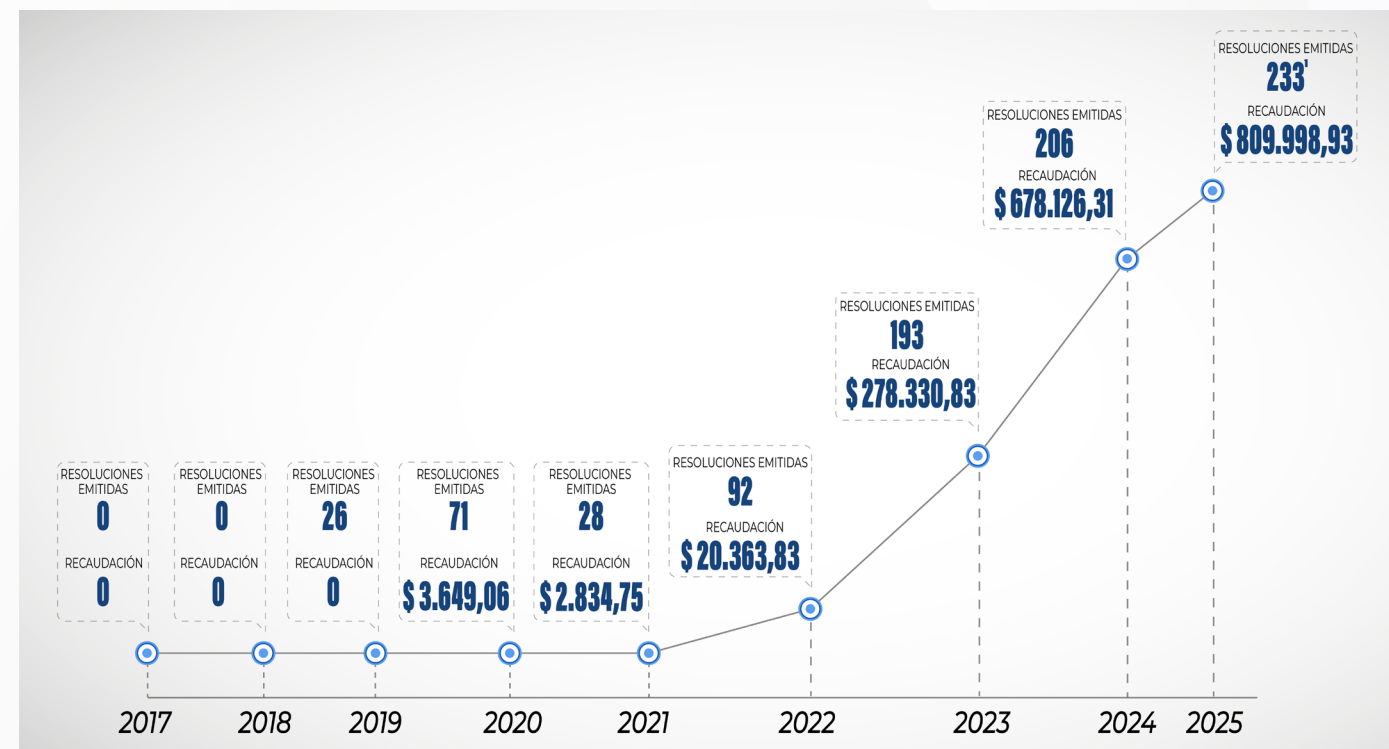
## IV. Resultados de gestión Institucional

### 1. Sanciones

De acuerdo con la potestad sancionatoria atribuida a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, corresponde a esta entidad determinar las infracciones administrativas previstas en la LOOTUGS, cometidas por los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y por el gobierno central.

En ese marco, desde el año 2021 se han sustanciado 752 resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos sancionadores. Estos procesos se relacionan principalmente con la evaluación del contenido de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de los GAD municipales y metropolitanos, la evaluación del contenido de los instrumentos de ordenamiento territorial, así como el registro de los instrumentos de planificación (PDOT y PUGS) en la plataforma IPSOT, entre otros aspectos. Esta cifra contrasta significativamente con los 97 procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la SOT previo al año 2021.

Gráfico1: Resoluciones emitidas y valores de recaudación



Fuente: SOT 2025

Sin embargo, más allá del incremento cuantitativo, es relevante destacar el impacto territorial de los procedimientos sustanciados en el periodo actual y que representa un crecimiento aproximado del 489% frente a lo realizado desde la creación de la SOT hasta el 2020. Los que mayormente llaman la atención por su nivel de impacto en el territorio, son los procedimientos seguidos contra los gobiernos autónomos descentralizados municipales sobre los incumplimientos en materia de protección del patrimonio material inmueble, la asignación y transformación de suelo rural a expansión urbana, la falta de control y la emisión de actos administrativos respecto a la ocupación en zonas de riesgo. Con esto, la SOT refuerza su accionar orientado a garantizar la correcta aplicación de la normativa vigente en todo el territorio nacional, intentando abarcar todas y cada una de las necesidades y problemáticas territoriales que se identifican. Por esto, el incremento de los procedimientos administrativos sancionadores resueltos no debería considerarse solo como un aumento en las infracciones identificadas, sino como un indicador del fortalecimiento de las capacidades institucionales de control, seguimiento y resolución de la institución en el efectivo cumplimiento de sus competencias legales.

### 2. Recaudación

Durante este periodo se llevó a cabo una gestión estratégica orientada a fortalecer los aspectos normativos y técnicos de los procedimientos de ejecución coactiva, enfocados en mejorar la formalidad, transparencia y eficiencia de la recaudación. Este esfuerzo se reflejó en la emisión de diversos lineamientos que garantizan la gestión coactiva, gracias al seguimiento riguroso de cada caso y al trabajo articulado con el nivel desconcentrado. Como resultado se registró un incremento significativo

en la recaudación por conceptos de multas, alcanzando en el año 2021 un valor de USD 2.834,75 dólares, y, para el año 2025, un monto de USD 809.998,93 dólares, con corte al 17 de diciembre de 2025.

Este incremento sostenido en los ingresos por concepto de multas se explica por el avance en la sustanciación de procedimientos administrativos sancionatorios y la emisión de resoluciones que imponen sanciones económicas. Esta dinámica generó un flujo constante de recursos para la institución, reflejando la efectividad del modelo de gestión implementado.

### 3. Redes y comunicación institucional

Desde la Superintendencia se ha consolidado una gestión eficiente orientada a la producción y difusión estratégica de contenido a través del sitio web institucional y de las plataformas oficiales en redes sociales, como un mecanismo clave para la comunicación efectiva con la ciudadanía.

Se ejecutaron campañas comunicacionales en articulación con las distintas áreas de la institución, fortaleciendo el vínculo con la ciudadanía y promoviendo la interacción con la comunidad. Estas campañas tuvieron un impacto significativo en la opinión pública respecto a la gestión y el uso adecuado del suelo, incrementando la visibilidad de temas prioritarios vinculados al ordenamiento territorial.

Como parte de esta estrategia comunicacional, se implementó la revista institucional INFOSOT, concebida como un espacio para la difusión de servicios institucionales, entrevistas y artículos especializados en temas de ordenamiento territorial. A través de entrevistas, se compartieron perspectivas de profesionales con amplia trayectoria, mientras que los artículos ofrecen un análisis profundo sobre los desafíos en materia de desarrollo sostenible y planificación

1 Información con corte a 17 de diciembre de 2025.





territorial. Este producto ha fomentado el intercambio de conocimientos, la cooperación interinstitucional y el vínculo con la academia, especialmente con las que la SOT mantiene convenios, consolidándose como una plataforma de alto valor técnico y académico.

En resumen, los resultados evidencian una mejora sustancial en la gestión institucional desarrollada por la Superintendencia durante el periodo 2021-2025, producto de la implementación de normativa interna, herramientas tecnológicas y un modelo de gestión más estructurado y orientado a resultados. Estos avances contrastan de manera significativa con el período previo a 2021, caracterizado por limitaciones operativas, normativas y de seguimiento. Las mejoras se ven reflejadas en la cercanía con la ciudadanía, en la identificación de problemáticas territoriales y en el cumplimiento de las competencias legales de la SOT, contribuyendo así a una gestión más oportuna, coherente y orientada a la protección del interés público y al fortalecimiento del ordenamiento territorial y de la planificación a nivel nacional.

#### 4. Impacto

El impacto de la Superintendencia a nivel nacional es significativo, pues busca ordenar el crecimiento urbano y rural, proteger el ambiente y mejorar la calidad de vida de la población, mediante la vigilancia y control en el cumplimiento de la normativa de planificación territorial. Esta labor se desarrolla en un contexto marcado por desafíos estructurales como la especulación del suelo, la contaminación y la ausencia de planificación adecuada, contribuyendo a garantizar una gestión más eficiente, sostenible y soberana del territorio.

En este sentido, los resultados más relevantes alcanzados a nivel territorial abarcan desde la protección de la vida y la integridad física de las personas, la conservación del patrimonio natural y del patrimonio material inmueble, hasta la generación de ahorros significativos para el Estado, al promover una planificación más ordenada y equilibrada.

Entre los cuales se destacan los siguientes:

##### a) Control de la norma en materia de construcción

En materia de control de la normativa de construcción, la SOT ejecutó acciones orientadas a la verificación de la resistencia de materiales, el cumplimiento de planos estructurales y arquitectónicos, así como la adecuación a las Normas Ecuatorianas de la Construcción. Como resultado, se dispuso la suspensión preventiva de edificaciones que incumplían con dichos estándares técnicos. Estas acciones permitieron reducir la vulnerabilidad de la población, prevenir riesgos estructurales y garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad, contribuyendo al derecho a una vivienda digna y un hábitat seguro y saludable.

##### b) Transformación de suelo

Otro de los casos de gran impacto a nivel territorial corresponde a la transformación de suelo. Actualmente, se identifican 519,28 hectáreas de suelo agrícola transformadas sin observar el debido proceso establecido en la normativa vigente, situación que puede desencadenar un desarrollo urbano desordenado, con áreas urbanas mal articuladas a la infraestructura existente, generando problemas de movilidad, acceso a servicios públicos y conectividad territorial. Desde una perspectiva económica, la pérdida anual estimada asciende a 415 toneladas de cacao, lo que representa un valor aproximado de USD 3.650.755,00 dólares y la pérdida de 3.115 toneladas de maíz, con un costo estimado de USD 1.121.400,00 dólares.

Adicionalmente, la SOT intervino en un caso relevante de la región insular, evitando la ejecución de un proyecto de aproximadamente 1.236 lotes en suelo rural transformado sin considerar la normativa vigente para el efecto. Esta intervención permitió prevenir una afectación económica aproximada de USD 43,7 M dólares, incluyendo además los costos ambientales de un ecosistema altamente sensible como el de las islas Galápagos.

##### c) Actos administrativos contrarios a la legislación de riesgos

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo tipifica como infracciones muy graves la emisión de actos administrativos que contravengan la legislación nacional en materia de riesgos y que pongan en peligro la vida o la integridad física de las personas. Esto quiere decir que si un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) o una autoridad local aprueba ordenanzas, permisos o instrumentos que ignoren las normas de prevención y mitigación de riesgos, la SOT se encuentra facultada para determinar la respectiva infracción.

En cumplimiento de las atribuciones de la SOT, se ejecutaron acciones no programadas relacionadas con esta temática, de los cuales, se identificaron dos casos relevantes en los que los permisos otorgados habilitaban la construcción en terrenos con alto riesgo de deslizamiento, vulnerando así la normativa vigente y exponiendo a la población a graves peligros.

Estos tipos de actuaciones representan impactos negativos en el territorio, al incrementar la vulnerabilidad de la población, permitir la ocupación en zonas expuestas mediante modelos inseguros y no resilientes, y provocar elevados costos sociales y económicos a largo plazo, asociados a la atención de emergencias, reasentamientos o procesos de reconstrucción; así como debilita la coherencia entre los instrumentos de planificación territorial y la normativa de gestión de riesgos.

Frente a ello, el accionar de la Superintendencia permitió impedir la consolidación de asentamientos en zonas de alto riesgo, fortalecer la seguridad

jurídica del territorio a mediano y largo plazo, y promover entornos más ordenados y seguros, garantizando el derecho a la vivienda y condiciones adecuadas para el desarrollo de una vida digna.

##### d) Protección del patrimonio material inmueble

Dentro de los casos de impacto ejecutados por la Superintendencia, también se encuentran las acciones orientadas a la protección de bienes inmuebles de valor patrimonial. La SOT verificó que los actos administrativos emitidos por los gobiernos autónomos descentralizados se ajusten a la normativa vigente y que cumplan con su obligación de controlar las intervenciones sobre bienes patrimoniales, evitando así cambios indebidos de uso de suelo o procesos de edificación no autorizados que puedan afectar la integridad física, histórica o funcional de dichos bienes. Desde la perspectiva de los propietarios, este tipo de actuaciones pueden representar limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad o a la posibilidad de intervenir libremente sobre un bien inmueble. Sin embargo, las acciones ejecutadas por la SOT, restablecen la legalidad y generan criterios técnicos de carácter preventivo, al identificar y corregir irregularidades antes de que se consoliden intervenciones que puedan generar daños permanentes o de difícil reversión sobre los bienes patrimoniales.

Los beneficios de este accionar son a largo plazo, al prevenir la pérdida del valor patrimonial y evitar conflictos sociales; especialmente si se considera que el costo estimado de reconstruir una edificación patrimonial puede alcanzar hasta USD 1.200,00 dólares por metro cuadrado, incluyendo mano de obra y materiales básicos, valores que pueden incrementarse en función de la ubicación y las características del bien.

#### V. Conclusiones

- La gestión institucional de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) durante el periodo 2021-2025 evidencia un proceso sostenido de fortalecimiento estructural, normativo y operativo, claramente contrastable con las limitaciones operativas existentes en el año 2021. Este proceso no solo representó el rescate efectivo de la institución, sino también la transición hacia un modelo de gestión institucional alineado con los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y seguridad jurídica que rigen la actuación administrativa.
- El incremento en el número de procedimientos administrativos sancionatorios resueltos durante el

período 2021-2025 constituye un indicador claro del fortalecimiento institucional y de la efectividad en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la SOT. Este incremento, estimado en aproximadamente un 489% respecto a los actos resueltos antes del año 2021, evidencia una mejora sustancial en las capacidades técnicas, jurídicas y procedimentales de la institución.

- El impacto del accionar de la SOT ha sido directo y significativo en la protección del territorio y en la planificación territorial. Las intervenciones en temas de alta relevancia como la transformación de suelo, la ocupación de zonas de riesgos y la protección del patrimonio material inmueble, han garantizado que exista coherencia entre los instrumentos de planificación territorial y el marco normativo vigente, además de salvaguardar la seguridad y los derechos sobre el territorio de la ciudadanía.
- El fortalecimiento de la comunicación institucional y la consolidación de una relación más cercana con la ciudadanía ha incrementado la legitimidad, visibilidad e impacto social de la gestión. Las estrategias de difusión, el uso de plataformas digitales, la producción de contenidos técnicos y la articulación con la academia y otros actores, han permitido posicionar a la SOT como una institución técnica, transparente y accesible, capaz de vigilar, controlar y responder de manera oportuna a problemáticas territoriales relevantes y a las demandas ciudadanas.
- Los resultados obtenidos durante el periodo 2021-2025 demuestran que la Superintendencia ha consolidado un rol clave en la gobernanza territorial del país, aportando criterios técnicos y jurídicos que fortalecen la toma de decisiones públicas, la coherencia normativa y la protección efectiva del territorio y de los derechos de la población. Más allá de evidenciar los avances alcanzados, el desafío institucional se orienta a profundizar el fortalecimiento institucional, optimizar la coordinación interinstitucional y consolidar un modelo de gestión territorial seguro, eficiente y sostenible en el largo plazo, posicionando a la SOT como un actor estratégico de la planificación nacional.
- El impacto de la SOT es positivo y de carácter sistémico, trasciende la atención de casos individuales, contribuyendo a mejorar la relación entre el territorio y la ciudadanía. Su accionar, con un enfoque equilibrado que más allá de la sanción, buscan consolidar territorios más resilientes y planificados garantizando el derecho constitucional de la población a una vivienda digna en entornos protegidos y seguros.







# PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y MERCADOS COMPETITIVOS

## CÓMO LA DEMOCRACIA TERRITORIAL MEJORA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS URBANOS



**Hans Ehmig Dillon**

SUPERINTENDENTE DE COMPETENCIA ECONÓMICA

### Resumen

La planificación participativa constituye un componente esencial de la gobernanza democrática contemporánea, al permitir que ciudadanía, instituciones y actores económicos influyan directamente en las decisiones que moldean el territorio. En ciudades cada vez más complejas, este enfoque fortalece la legitimidad, reduce asimetrías de información y optimiza la calidad de las políticas públicas. Desde la perspectiva de la competencia económica, la participación favorece mercados más abiertos al mejorar la asignación del suelo, disminuir barreras de entrada y promover igualdad de oportunidades, lo que incrementa la contestabilidad y el dinamismo urbano.

**Palabras clave:** Planificación participativa - Ordenamiento territorial - Competencia económica - Mercados urbanos - Gobernanza democrática

abiertos, eficientes y contestables, pues la forma en que se organiza el territorio influye directamente en la dinámica de entrada, localización e interacción entre operadores económicos.

La literatura sobre planificación y desarrollo territorial destaca que los procesos participativos generan legitimidad social y mejoran la calidad de las políticas públicas. Para autores latinoamericanos que han profundizado en la relación entre territorio, gobernanza y desarrollo —como Boisier, Arocena y Buarque— la participación es un componente estructural de la construcción colectiva del desarrollo y un contrapeso frente a decisiones verticales que pueden reproducir desigualdades (Boisier, 1979; Arocena, 1997; Buarque, 1999). La planificación colaborativa permite superar la lógica de intervención fragmentada, articulando visiones ciudadanas, institucionales, técnicas y económicas para orientar la transformación urbana hacia objetivos compartidos. Del mismo modo, estudios sobre planificación estratégica urbana señalan que la inclusión de actores locales fortalece la coordinación territorial y reduce fallas de gobierno que afectan la calidad del entorno urbano y productivo (Pascual Esteve, 2001).

La democracia territorial también está vinculada a la capacidad de las ciudades para generar entornos competitivos dinámicos. La estructura espacial, la accesibilidad, la movilidad, la conectividad y la disposición de infraestructuras determinan costos, incentivos y oportunidades para los agentes económicos. Cuando los territorios se desarrollan sin criterios técnicos o sin participación ciudadana, pueden surgir fallas que generan barreras de entrada involuntarias: zonas comerciales aisladas, permisos excesivamente restrictivos, concentración espacial en sectores estratégicos o restricciones normativas que desalientan nuevos emprendimientos. La evidencia que emerge de estudios sobre economía urbana y digitalización muestra que las decisiones territoriales moldean las interacciones económicas, influyen en la localización empresarial y afectan la competencia en mercados específicos (Sassen, 2003; Townsend, 2013). En este sentido, la planificación participativa actúa como un mecanismo preventivo que permite identificar tempranamente estos riesgos y resolverlos mediante acuerdos informados.

Además, autores que analizan la transformación urbana contemporánea coinciden en que las ciudades del futuro requieren modelos de gobernanza más abiertos, basados en el uso intensivo de información, la cooperación multiactor y la innovación institucional. La noción de ciudad inteligente resalta que los entornos urbanos deben combinar infraestructura, tecnología, participación y sostenibilidad para enfrentar los desafíos del crecimiento urbano, la movilidad, el cambio climático y la prestación de servicios (Vegara & De las Rivas, 2016; Naciones Unidas, s.f.). Desde esta perspectiva, la participación no solo fortalece la democracia local, sino que genera externalidades positivas para los mercados urbanos: mayor transparencia, disponibilidad de información pública, mejor asignación del suelo, reducción de incertidumbre regulatoria y ampliación del acceso a oportunidades.

**LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, CUANDO SE INTEGRA CON CRITERIOS TÉCNICOS DE COMPETENCIA ECONÓMICA, TRANSFORMA EL TERRITORIO EN UN ESPACIO QUE DISTRIBUYE OPORTUNIDADES DE MANERA EQUITATIVA. PERMITE DECISIONES URBANAS MÁS TRANSPARENTES, REDUCE BARRERAS DE ENTRADA Y FORTALECE LA CONTESTABILIDAD DE LOS MERCADOS. CON ELLO, LAS CIUDADES SE VUELVEN MÁS EFICIENTES, INCLUSIVAS Y CAPACES DE GENERAR BIENESTAR COLECTIVO.**

La competencia económica encuentra en estos procesos un complemento fundamental. Las ciudades son espacios donde convergen bienes, servicios, infraestructuras, transporte y cadenas logísticas. Decisiones territoriales deficientes pueden limitar la contestabilidad de los mercados, favorecer posiciones dominantes o permitir prácticas que distorsionan el funcionamiento

eficiente de la economía urbana. Por ello, la presencia de criterios de competencia dentro de los procesos participativos y de planificación ayuda a asegurar igualdad de condiciones entre operadores y permite que el territorio se configure como un espacio que distribuye oportunidades y no privilegios. La economía territorial ha demostrado que la eficiencia de los mercados depende de la forma en que las ciudades organizan su infraestructura, regulan su suelo y definen sus sistemas de movilidad (Patiño, 2014). En ciudades mejor planificadas, los consumidores acceden a más opciones, los costos de entrada disminuyen y los procesos de innovación encuentran condiciones más favorables.

En Ecuador, la Superintendencia de Competencia Económica (SCE) desempeña un rol clave para asegurar que la planificación territorial integre principios de competencia y no genere distorsiones. Desde la abogacía de la competencia, la institución analiza regulaciones locales, ordenanzas y políticas urbanas para identificar posibles restricciones injustificadas a la participación de nuevos operadores. Este examen técnico ayuda a prevenir barreras normativas que podrían limitar la diversidad de actores económicos o consolidar inequidades territoriales. Asimismo, la SCE aporta criterios especializados para asegurar que las decisiones sobre localización de actividades, usos del suelo, zonificación y permisos no afecten el bienestar del consumidor urbano ni mermen la eficiencia de los mercados.

La articulación entre planificación participativa y competencia genera un círculo virtuoso: la ciudadanía contribuye a identificar problemas territoriales y necesidades reales; las autoridades integran criterios técnicos de desarrollo urbano; y la SCE garantiza que las decisiones no restrinjan el dinamismo económico. Este enfoque refuerza la gobernanza democrática, alinea incentivos institucionales y construye ciudades más justas, accesibles y competitivas. La democracia territorial, por tanto, no es solo un mecanismo de inclusión social: es también una herramienta que potencia el funcionamiento de los mercados urbanos y contribuye a generar bienestar colectivo y desarrollo sostenible.

### Bibliografía

- Arocena, J. (1997). Lo global y lo local en la transición contemporánea. Cuadernos del CLAEH, 78-79.
- Boisier, S. (1979). ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? Revista de la CEPAL, 7.
- Buarque, S. (1999). Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável. IICA.
- Naciones Unidas. (s.f.). Transformaciones urbanas y sostenibilidad en ciudades emergentes.
- Pascual Esteve, J. M. (2001). De la planificación a la gestión estratégica de ciudades. Elements de Debat Territorial, 13, 4-45.
- Patiño, C. (2014). Economía territorial y competitividad urbana.
- Sassen, S. (2003). Localities and the global urban economy.
- Townsend, A. (2013). Smart cities: Big data, civic hackers, and the quest for a new utopia.
- Vegara, A., & De las Rivas, J. L. (2016). Smart cities: La revolución urbana del siglo XXI.





# RACHEL BENEDET

## Arquitecta Urbanista - GIZ Brasil

Entrevista escrita

### ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales para la implementación de la planificación participativa en sus territorios?

Antes de identificar los desafíos para la planificación participativa local, es necesario considerar que Brasil es un país continental que posee 5.570 municipios muy variados entre sí. El país cuenta con cerca de 203 millones de habitantes que se distribuyen de forma heterogénea en el territorio; hoy, el 85% de la población brasileña vive en áreas urbanas (IBGE, 2023), mientras que el 80% de la población ocupa menos del 1% del territorio nacional (EMBRAPA, 2017). Los municipios presentan diversidad en tamaño, en su integración a la red urbana, y en aspectos demográficos, económicos, tecnológicos, de patrimonio histórico-cultural, ambientales, climáticos y ecológicos.

Sin embargo, a pesar de las diferencias – que se traducen en desafíos, pero también en oportunidades para el desarrollo urbano –, la realidad de las ciudades brasileñas sigue la tendencia mundial de urbanización acompañada de la “favelización” (crecimiento de asentamientos informales), siendo comunes los procesos históricos

de desigualdad socioespacial y racismo ambiental. Esto se traduce en el territorio a través de la distribución desigual de inversiones, la precariedad habitacional y de tenencia de la tierra, así como la inadecuación o falta de infraestructura urbana, equipamientos públicos y servicios sociales adecuados.

La participación social y la creación de espacios democráticos orientados por los intereses colectivos son caminos posibles para la disminución de las desigualdades históricas que marcan nuestras ciudades. Entre los principales desafíos en este contexto, se encuentra la institucionalización de una gestión participativa eficiente, marcada por:

- a) Ausencia de marcos legales propios, con normas claras de ordenamiento territorial, uso y ocupación del suelo, incluyendo el formato de participación social en la construcción, gestión y revisión de los planes directores (aplicables en Brasil);
- b) Discontinuidad de políticas públicas a lo largo de los cambios de gestión de gobierno;
- c) Desarticulación de las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento básico y movilidad urbana en el desarrollo del territorio;
- d) Falta de capacidad técnica local para la planificación y la gestión urbana de forma integrada y participativa; y
- e) Dificultad de recaudación de tributos y de acceso a líneas de financiación.

En otros casos, los consejos de participación de las ciudades existen, pero no poseen un poder de decisión real, siendo meras instancias consultivas. O, incluso, son espacios con baja representatividad de grupos marginados como mujeres, afrodescendientes, indígenas y otras poblaciones, lo que hace que prevalezcan los intereses de los grupos más dominantes, generalmente vinculados a intereses económicos.

### ¿Considera usted que la planificación participativa es un pilar fundamental para una gestión democrática de las ciudades? ¿Por qué?

Sí, creo que la planificación participativa es un instrumento inseparable de la gestión democrática de las ciudades. De hecho, en la realidad brasileña, no es común utilizar los términos de forma independiente. Sin embargo, se puede relacionar la planificación participativa con la construcción colaborativa de planes directores locales, mientras que la gestión democrática está más relacionada con la institucionalización de procesos de participación social, tales como el establecimiento de consejos de política urbana, debates, audiencias, consultas públicas y conferencias participativas.

Con el fin de transformar los espacios urbanos de manera equitativa y mejorar la calidad de vida en las ciudades, la gestión democrática debe involucrar la creación de arreglos de gobernanza adecuados a la realidad local, que sean perennes, amparados legalmente y que viabilicen el seguimiento de la implementación de la política urbana por parte de la comunidad, así como la proposición de revisiones, cuando sea necesario.

Para ello, la participación ciudadana debe estar prevista en diversas dimensiones de la gestión democrática, siendo la planificación participativa una etapa fundamental en este proceso. La implicación directa de la sociedad en las políticas públicas también disminuye la posibilidad del incumplimiento de los planes directores, siendo la transparencia y el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de la política urbana otros pilares importantes de la gestión participativa.

### ¿Qué se necesita para que exista una planificación participativa para el desarrollo de las ciudades?

El parámetro que tenemos en el contexto brasileño es el establecido por el Estatuto de la Ciudad (Ley N° 10.057, de 10 de julio de 2001), que define las directrices de la política urbana nacional, y por el Consejo de las Ciudades (ConCidades), principal órgano de participación ciudadana en la política urbana brasileña, vinculado al Ministerio de las Ciudades.

Según el Estatuto, el plan director es el instrumento básico de la política de desarrollo urbano de los municipios brasileños y debe ser aprobado por ley municipal. El plan deberá seguir la directriz de la gestión democrática, contemplando la participación de la población y de asociaciones representativas en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Una de las principales demandas del ConCidades es el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, que busca establecer una gobernanza robusta de la política urbana que sea capaz de: coordinar e integrar los 3 niveles

de la federación (gobierno federal, estatal/distrital y municipal); articular las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento básico, movilidad urbana y ordenamiento territorial en el espacio urbano; y que sea participativa, por medio de la promoción del diálogo y la construcción conjunta de políticas, programas y acciones urbanas con los diferentes sectores de la sociedad civil, como movimientos sociales, ONGs, academia, entidades empresariales y laborales.

A nivel municipal, esto significa que cada ciudad deberá construir su plan director de manera colaborativa con la comunidad local. Para ello, debe ser creado, mínimamente, un órgano del gobierno municipal dedicado a la planificación y gestión urbana, un fondo municipal para el desarrollo urbano y un consejo de la ciudad, que será el espacio dedicado a discutir la metodología de elaboración, seguimiento de la implementación y revisión del plan director junto a la sociedad civil organizada.

Además de los contenidos obligatorios del plan, existen algunos elementos que colaboran para la definición del arreglo de gobernanza participativa, tales como la definición de la forma de consulta a la población y periodicidad de revisión del plan, las competencias del consejo para la toma de decisión, duración del mandato y forma de elección de los consejeros, atribución de los responsables por la gestión de fondos públicos de desarrollo urbano, así como de la secretaría municipal responsable por coordinar el proceso y ofrecer la estructura administrativa necesaria para el funcionamiento del consejo. De esta forma, se puede construir una planificación participativa que sea eficiente, deliberativa y continua.

### ¿Qué actores deberían intervenir en los procesos de planificación participativa? y ¿Cuál sería una estrategia óptima de mapear los actores?

Para crear un proceso verdaderamente participativo, deben incluirse actores de todos los segmentos de la sociedad, mapeados conforme al objetivo y público objetivo de cada proceso. Por ejemplo, para la creación de consejos, se pueden realizar convocatorias públicas o conferencias participativas para la elección de entidades de movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), empresariales, laborales, instituciones profesionales, de investigación y académicas para su representación en el consejo. Para la construcción de planes directores, a su vez, se pueden realizar asambleas abiertas a la población en su conjunto, organizadas en diferentes regiones o barrios de la ciudad, con el fin de recibir demandas de una muestra representativa de la población. Y, si el objetivo es la elaboración de un proyecto urbanístico, puede haber una implicación más cercana con las instituciones de enseñanza superior locales para la elaboración de estudios técnico-ambientales y la realización de talleres





de diálogo con la población que será afectada por la intervención.

Por ello, creo que no existe una única estrategia óptima para mapear actores. Sin embargo, una buena directriz para orientar el mapeo es la comprensión de la realidad y diversidad de la población local a partir de datos demográficos – de ingresos, raza, etnia, género, entre otros – y urbanísticos – con información sobre edificaciones, equipamientos públicos y comunitarios, infraestructura urbana, etc. Con esto, es posible trazar las mejores estrategias para la identificación activa de actores clave de cada localidad. Un camino posible es la identificación de lugares de aglomeración cultural, política, entidades de enseñanza y organizaciones sin fines de lucro que tengan actuación en el área, por ejemplo. De esta forma, el poder público puede mapear los liderazgos estratégicos para apoyar la divulgación y el involucramiento de la población local en los procesos participativos promovidos.

### ¿Cuáles son los elementos clave de la planificación participativa?

Creo que los elementos clave de la planificación participativa se orientan por cinco dimensiones, que se aplican a la realidad brasileña en diferentes escalas a todos los niveles de la federación (municipal, estatal/distrital y federal), y también al contexto latinoamericano, en general. La primera dimensión gira en torno a la necesidad de institucionalización y fundamentación legal para la consolidación de los procesos participativos en la política urbana. La existencia de un marco legal robusto que no solo ordene el territorio, sino que también haga obligatoria y defina el formato de la participación ciudadana en la formulación, gestión y revisión de los planes directores es esencial. En este contexto, la normatización debe amparar los arreglos de gobernanza perennes, con instancias deliberativas que sean capaces de trascender los cambios de gestión gubernamental y que tengan poder de decisión real sobre la gestión urbana.

La segunda dimensión atraviesa el tema de la inclusión social y la representatividad. La participación debe ser un reflejo de la diversidad socioterritorial para ser verdaderamente democrática, existiendo la necesidad de asegurar la representación efectiva de todos los segmentos de la sociedad, con especial atención

a los grupos históricamente marginados (mujeres, afrodescendientes, indígenas y poblaciones de bajos ingresos), para evitar la prevalencia de los intereses de los grupos más dominantes.

Otra dimensión esencial es la integración y coordinación de políticas sectoriales. La capacidad de coordinar e integrar las políticas esenciales para el desarrollo urbano (como vivienda, saneamiento básico, movilidad urbana y ordenamiento territorial) en un mismo espacio de planificación participativa viabiliza intervenciones más eficaces y que consideran las necesidades del territorio en su conjunto.

Además, debe ser garantizada la capacidad técnica necesaria dentro de la administración local, con el fin de ofrecer el soporte administrativo y el conocimiento especializado para la realización efectiva de los procesos participativos, de forma integrada y estratégica. En este contexto,

la articulación con la academia, la cooperación técnica y la adhesión a programas gubernamentales de capacitación pueden ser caminos para suplir las necesidades de capacitación del ente público.

Finalmente, es necesario el establecimiento de mecanismos claros y transparentes de monitoreo y evaluación de la implementación de los planes directores, permitiendo que la comunidad verifique el cumplimiento y proponga revisiones, cuando sea necesario. La promoción de un diálogo constante y la cocreación de políticas, programas y acciones urbanas entre el poder público y los diversos sectores de la sociedad garantizan que el planeamiento participativo trascienda la mera formalidad, convirtiéndose en una herramienta eficiente y de largo plazo para el desarrollo urbano justo y sostenible.

### Referencias

- EMBRAPA. Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil (2017). Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>
- IBGE. Censo Demográfico 2022: População e domicílios - Primeiros resultados (2023). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011>
- BRASIL. Lei nº 10.057, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm)



# BANCARIZACIÓN: UN CAMINO HACIA LA INCLUSIÓN FINANCIERA

### Resumen

La experiencia urbana reciente en Ecuador muestra que la expansión de la infraestructura financiera y la migración hacia canales digitales no son fenómenos aislados: juntas crean nuevas capacidades ciudadanas para participar en la vida económica y pública de la ciudad. Este proceso que vigila la Superintendencia de Bancos es un pilar de la inclusión financiera, clave para el desarrollo porque moviliza recursos, fomenta el ahorro formal, amplía el acceso a pagos, crédito y seguros, y fortalece la participación en el sistema financiero. Además, redefine la manera en que las personas acceden, usan y exigen servicios, promoviendo ciudades con mayor transparencia, seguridad económica y mejor capacidad colectiva para enfrentar la informalidad.

**Palabras clave:** Inclusión financiera — bancarización — transparencia — movilización de recursos.



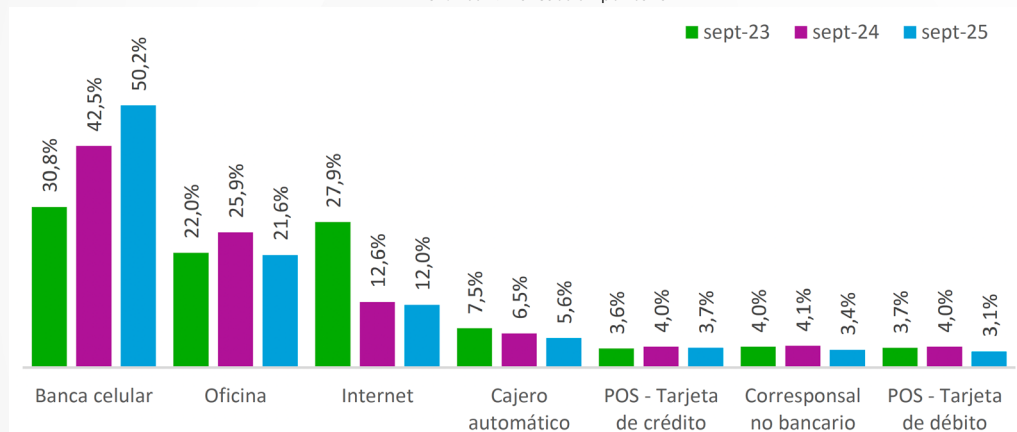
**Roberto Romero**  
SUPERINTENDENTE DE BANCOS

**DATOS DE LA  
SUPERINTENDENCIA DE BANCOS  
INDICAN QUE, ENTRE SEPTIEMBRE DE  
2023 Y SEPTIEMBRE DE 2025, ECUADOR  
INCORPORÓ 1,6 MILLONES DE CLIENTES AL  
SISTEMA FINANCIERO, SE AMPLIÓ LA RED DE  
CANALES FÍSICOS Y ELECTRÓNICOS A 184.228 PUNTOS  
DE ATENCIÓN, PUNTOS DE VENTA (POS) Y BOTONES  
DE PAGO. POR EJEMPLO, LA BANCA CELULAR PASÓ A  
REPRESENTAR EL 50,22 % DE LAS TRANSACCIONES.  
ESA CONVERGENCIA OFRECE UNA OPORTUNIDAD  
PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO FORMAL, LO  
QUE IMPLICA UNA TRANSFORMACIÓN EN  
LOS HÁBITOS DEL ACCESO Y USO DE  
LOS SERVICIOS FINANCIEROS.**





Gráfico 1: Transacción por canal



Elaboración: Superintendencia de Bancos

Fuente: <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/boletin-de-inclusion-financiera-bi-acceso/>

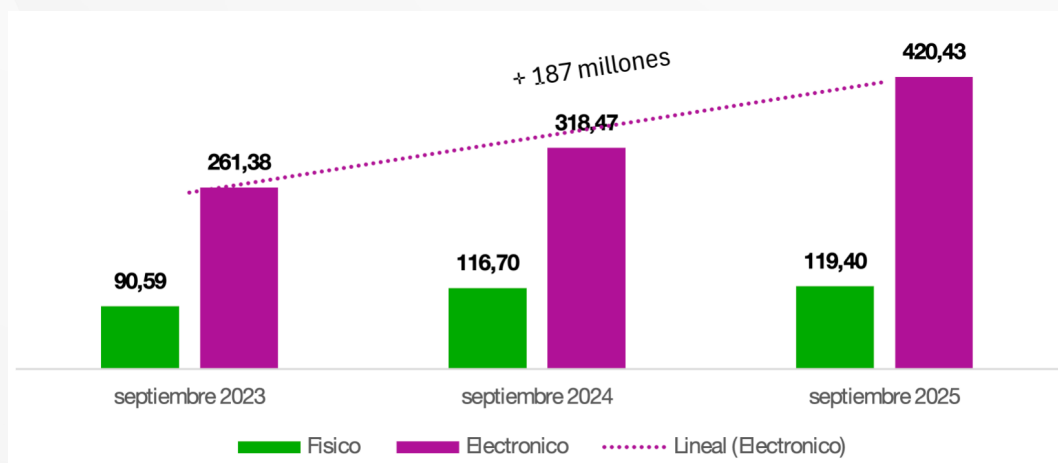
### Acceso y uso de los servicios financieros (2023-2025)

Entre septiembre de 2023 y septiembre de 2025, el total de puntos de atención, POS y botones de pago pasó de **156.683 a 184.228** (crecimiento del 17,6 %), indicador que evidencia expansión y diversificación de canales físicos y digitales en todo el territorio. La información de la Superintendencia de Bancos registra, además, un crecimiento en clientes: el

sistema financiero aumentó de **10,9 millones a 12,5 millones** en el mismo lapso. Estas magnitudes no son neutras: transforman la demanda de los servicios financieros superando incluso las tradicionales barreras de la geografía. (<https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/boletin-de-inclusion-financiera-bi-acceso/>)

La distribución territorial de los usuarios financieros muestra matices:

Gráfico 2: Transacción por medio (Millones de transacciones)

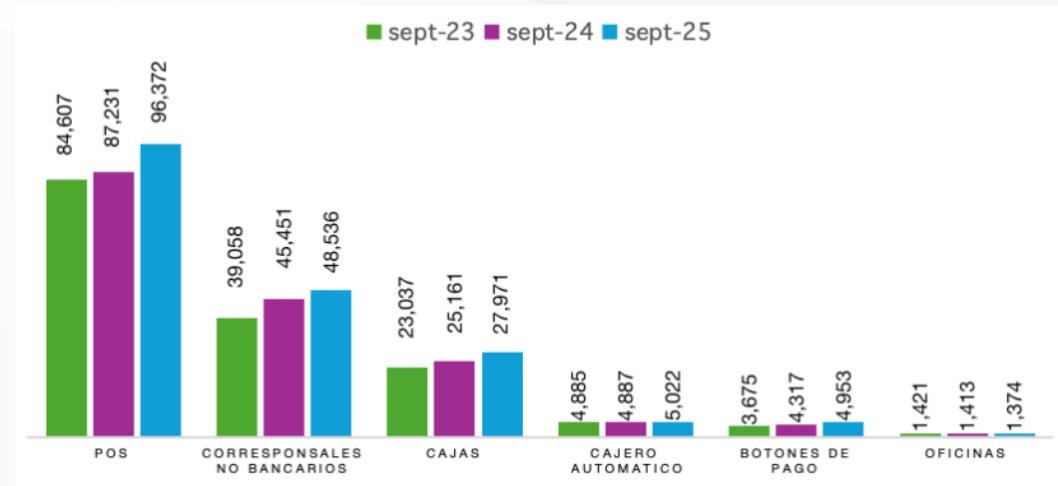


Elaboración: Superintendencia de Bancos

Fuente: <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/boletin-de-inclusion-financiera-bi-acceso/>

La región Sierra concentró la mayor proporción con más del 50 % de los clientes; y en términos absolutos, esta región sumó más de 680 mil nuevos clientes. La Costa mostró una participación del 44 %, con 790 mil nuevos clientes, en tanto que las regiones Amazónica e Insular mantuvieron su participación en porcentajes inferiores al 5 %.

Gráfico 3: Transacción por canal



Elaboración: Superintendencia de Bancos

Fuente: <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/boletin-de-inclusion-financiera-bi-acceso/>

Entre septiembre 2023 y septiembre 2025 se experimentó una transformación en la manera en que los usuarios acceden y utilizan los servicios financieros, con una preferencia por los medios electrónicos. El volumen total de transacciones creció en más de 187 millones en ese periodo, impulsado por el uso de medios digitales.

En lo que corresponde a transacciones físicas también registraron un crecimiento, aunque su participación se redujo. Si bien existe una transición progresiva hacia medios digitales, los usuarios aún demandan atención presencial especialmente en oficinas, cajeros automáticos y corresponsales no bancarios.

Estos movimientos tienen implicaciones concretas: cambian la demanda por puntos físicos y la forma en que los negocios y los gobiernos locales diseñan cobros y servicios. <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/boletin-de-inclusion-financiera-bi-acceso/>

### ¿Por qué esto es importante para la planificación participativa de las ciudades?

La planificación participativa articula necesidades, prioridades y decisiones entre el Estado y la ciudadanía. Cuando la población incorpora masivamente servicios financieros en su vida diaria, aparecen nuevas capacidades y demandas que deben ser recogidas por los procesos de planificación:

**a) Voz sobre infraestructura local:** los vecinos pueden identificar dónde es más útil un corresponsal, un kiosco o un punto de pago y demandar su implementación en actos de planificación participativa.

**b) Datos para la toma de decisiones:** la mayor trazabilidad de transacciones digitales ofrece insumos (anónimos y agregados) para planificar comercio, transporte, horarios y servicios municipales.

**c) Legitimidad y control social:** si los puntos de atención surgen sin consulta, es probable que su efectividad disminuya. Su codiseño con comunidades genera apropiación, vigilancia y denuncia temprana de prácticas informales.

**d) Reducción de riesgos informales:** el acceso a canales formales puede disminuir la dependencia de mecanismos informales (chulco, agiotismo, estafas) que erosionan la cohesión social.

En este sentido, la inclusión financiera que fomenta la Superintendencia de Bancos puede ampliar la capacidad de la ciudadanía para participar no solo en la esfera económica, sino también en decisiones urbanas: ubicación de infraestructura, diseño de servicios, prioridades de inversión y mecanismos de rendición de cuentas.

### La transparencia como activo colectivo

Datos de la Superintendencia de Bancos sobre inclusión financiera muestran avances cuantitativos; la siguiente etapa es convertir esos avances en calidad, protección y confianza. Aquí la transparencia es clave: hacer público dónde están las ventanillas de atención (cajas), los corresponsales no bancarios, los POS y los botones de pago, así como publicar indicadores de uso y calidad, permite que la ciudadanía ejerza control social. La Superintendencia de Bancos ya ha desarrollado boletines y visualizadores estadísticos que facilitan este rol —instrumentos que deben integrarse en procesos participativos locales—.

<https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/boletin-de-inclusion-financiera-bi-acceso/>

Cuando las comunidades conocen sus opciones de servicios, tarifas y mecanismos de protección al cliente, se fortalecen las redes de autoprotección y la presión social contra prácticas abusivas. En otras palabras: la transparencia sistemática es tanto una política regulatoria como una práctica democrática que protege el capital de los usuarios y la salud de la economía local.

La experiencia 2023-2025 en Ecuador abre una ventana de oportunidad: más puntos de atención, 1,6 millones de nuevos clientes y una transición hacia la banca celular configuran un camino hacia la inclusión financiera en las ciudades. Pero esa posibilidad no se realiza por sí sola: exige colocarse del lado correcto de la planificación participativa real, la transparencia, educación y los mecanismos de gobernanza compartida. Solo así la inclusión financiera dejará de ser un objetivo técnico para convertirse en un activo social que permite a las ciudades ser más justas, seguras y resilientes.

### Bibliografía

- Banco Central del Ecuador. (2025). Informe de Resultados de Inclusión Financiera — II Trimestre 2025. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec>. BCE Contenido
- Banco Mundial. (2022). World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery / Financial inclusion overview. Washington, DC: World Bank. - Recuperado de <https://www.worldbank.org>. Banco Mundial+1
- Red de Instituciones Financieras de Desarrollo (RFD). (2023). La inclusión financiera en el Ecuador — Avances 2023-2024. Recuperado de <https://rfd.org.ec>.
- Superintendencia de Bancos del Ecuador. (2023-2025). Boletines y visualizadores de inclusión financiera — Puntos de atención, uso y protección al cliente. Portal estadístico. Recuperado de <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas>. Super Bancos+2Super Bancos+2





# LOS OBSTÁCULOS QUE ENFRENTA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL UNA MIRADA DESDE LA ACADEMIA

## Resumen

El ordenamiento territorial y la planificación y gestión del suelo, debe garantizar un desarrollo sostenible y equitativo, asegurando que las decisiones reflejen las necesidades de las comunidades y de la ciudadanía en general. Para lograr esto, el país cuenta con un amplio marco normativo entre otros, la Constitución de la República del Ecuador, en donde se reconoce la participación ciudadana como un derecho (CRE, 2008), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC, 2010) que propicia, fomenta y garantiza el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016) que vigila y controla que la participación de la población se incorpore como beneficios en la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.

Además, la normativa establece los mecanismos de participación ciudadana como una herramienta que afirma que los habitantes sean informados, escuchados y que sus opiniones sean consideradas dentro de la planificación urbana y rural realizada por parte de los gobiernos locales.

**Palabras clave:** participación, planificación, territorio

## Introducción

Desde el accionar de la Superintendencia, como una entidad técnica de vigilancia y control en los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y, considerando la última actualización de los instrumentos realizada por las autoridades locales para el periodo 2023-2027, en cumplimiento del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, surgió la necesidad de identificar los mecanismos de participación ciudadana que fueron aplicados por los gobiernos autónomos descentralizados, como parte de sus procesos de formulación y aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo, se identificaron los principales obstáculos a los que se enfrenta la ciudadanía para cumplir con este derecho.

En este sentido, la academia se convierte en un actor importante e imparcial dentro de la participación ciudadana y el ordenamiento territorial, pues más allá de sus funciones de capacitar y fortalecer los conocimientos en la ciudadanía y en los equipos técnicos de los GAD para entender los

mecanismos, puede también brindar el soporte en la implementación de estos a través de espacios de diálogo y fortalecimiento institucional en la formulación de los instrumentos. Entonces se convierten en un puente entre la ciudadanía, el Estado y las políticas públicas.

Con la finalidad de identificar de manera rápida el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana desde la perspectiva académica, se desarrolló una investigación aplicando la metodología denominada Rapid Assessment and Response -RAR (Evaluación y Respuesta Rápida).

La metodología RAR es un conjunto de herramientas cualitativas, basada en entrevistas semiestructuradas a informantes clave para la obtención y recopilación de información confiable de forma rápida (EUDA, 2004), y que posteriormente fueron tabulados y procesados en software especializado para este tipo de investigaciones, considerando que el ámbito de aplicación para el presente caso de estudio se realizó a docentes universitarios de distintas instituciones.



**YANDRY ALAVA**

DIRECTORA DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN TERRITORIAL - SOT



**RUTH NATO**

DIRECTORA DE VIGILANCIA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS - SOT

## Resultados del análisis

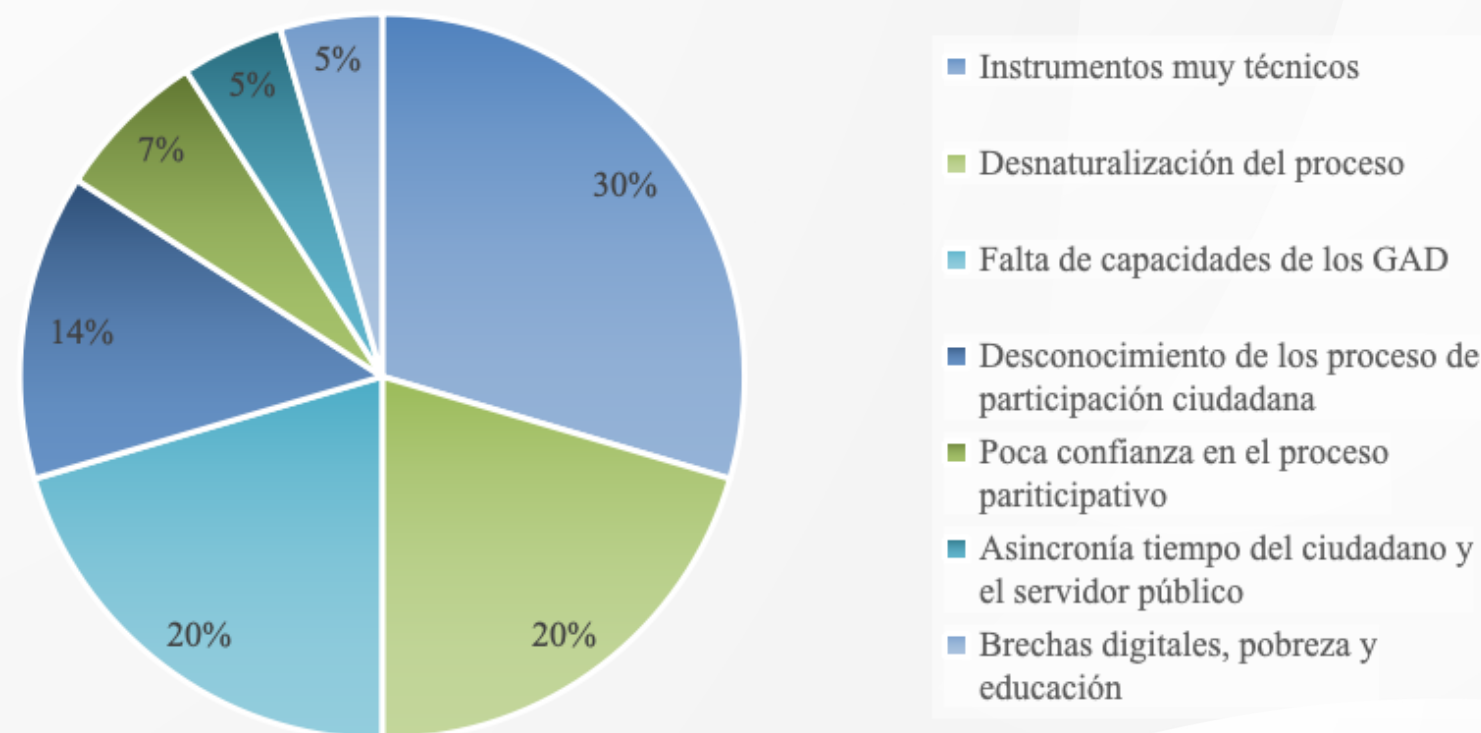
De acuerdo con la metodología planteada, como primer paso, se recopiló información de fuentes secundarias que servirían de base para la formulación de las entrevistas semiestructuradas y su posterior aplicación a docentes universitarios. Una vez culminada la primera fase de recopilación de información, estos datos fueron tabulados y procesados en el software Atlas ti, obteniendo resultados en los que se involucran los procedimientos para actualizar los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo y su relación con los mecanismos de participación ciudadana.

Los resultados describieron a los mecanismos como herramientas necesarias para democratizar los procesos de planificación para la ciudadanía y

resaltó la importancia de activar responsablemente los mecanismos de participación ciudadana dentro de la planificación territorial.

La participación ciudadana es un factor que influye significativamente en la calidad y en la legitimidad de la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, algo en lo que todos los entrevistados concordaron. Sin embargo, pese a que todos los niveles de gobierno son los responsables de garantizar la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana y de la existencia de metodologías institucionalizadas de aplicación, esta implementación no ha sido la más adecuada ni efectiva a nivel nacional, encontrándose, entre los principales obstáculos los presentados en el gráfico a continuación:

**Gráfico 1:** Principales obstáculos en la aplicación efectiva de los mecanismos de participación ciudadana.



Fuente y elaboración: DVPD y DAIT, 2025

Del gráfico, se evidencia que el principal obstáculo identificado por los entrevistados se relaciona con la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial, pues se consideran que son muy técnicos y que muchas veces este lenguaje también se presenta como una barrera entre la ciudadanía y los GAD cuando se construyen los instrumentos.

Otros obstáculos son: la baja preocupación de los gobiernos locales en la verdadera implementación de los mecanismos de participación ciudadana para la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, pues se enfrentan a una “desnaturalización” del proceso participativo. Es decir, se reducen los procesos a “cumplir por cumplir”, y no necesariamente a lograr territorios mejor planificados en los que se busque satisfacer los requerimientos planteados por los ciudadanos.

La exclusión a grupos considerados vulnerables y la poca confianza en los procesos participativos también se presentan como otros obstáculos que no garantizan una adecuada participación ciudadana.

Pero, luego de haber identificado los obstáculos a los que se enfrenta la ciudadanía al momento de ejercer la participación ciudadana en la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial, ¿es efectivo realizar participación ciudadana?

La respuesta es sí, evidentemente, la participación ciudadana trae consigo beneficios en la planificación de los territorios pues reducen los conflictos poblacionales internos, generan una apropiación territorial comunitaria y mejoran la planificación territorial y sostenibilidad de los proyectos, pues se vuelven más sólidos y mejor articulados considerando las problemáticas territoriales, sin olvidar el claro incremento en la transparencia de los procesos.





*Presidente de la Función de Transparencia y Control Social*

La planificación participativa en el Ecuador es un proceso en el que la ciudadanía se involucra directa e informadamente en la toma de decisiones relacionadas con el territorio, así como en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La planificación participativa se traduce en que la población incurra efectivamente en el uso de los recursos públicos y en la evaluación de resultados, fortaleciendo así una gestión estatal más transparente, eficiente y cercana a las necesidades reales del país.

Dentro de la gestión pública actual, esto permite que la sociedad aporte con criterios dentro de la planificación nacional, sectorial y territorial; y para el efecto, la Función de Transparencia y Control Social, cumple con sus atribuciones constitucionales de impulsar los procesos que garanticen la transparencia, la corresponsabilidad, y que esto se refleje en el control social y una mejor rendición de cuentas.

Entrevista escrita

[illegible]

**Fuente y elaboración:** DVPD y DAIT, 2025

La inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en los instrumentos de planificación es fundamental, como un medio de legitimización de este proceso. Sin embargo, existen varios obstáculos identificados para cumplir totalmente con el proceso de participación ciudadana, como lo son el tecnicismo de los instrumentos, la falta de capacidades de los GAD y la desnaturalización del procedimiento de participación ciudadana en los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo.

además se pueden incluir herramientas visuales que mejoren la comprensión como pueden ser mapas parlantes, infografías, entre otros.

Finalmente, el tema de la institucionalidad es otro punto destacable de toda la investigación, pues desde la academia se presentaron ideas conjuntas en las que se pueden articular acciones tanto con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la academia y otras instituciones del estado, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, siendo este el organismo que asesora la implementación de estos mecanismos; y a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, como un organismo que controla la obligación de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano.

- European Union Drugs Agency (EUDA). (2024). European Drug Report 2024: Trends and developments. [https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024_en)

- Constitución de la República del Ecuador, 449 Registro Oficial 25 (2008). <https://bit.ly/2B93igl>

- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Us-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_orq6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_orq6.pdf)





## **¿De qué manera su institución incorpora la participación ciudadana en los procesos de planificación y toma de decisiones?**

Desde la Función de Transparencia y Control Social promueve el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo que permite activar mecanismos de control social como espacios de diálogo y observatorios ciudadanos, encuestas, buzones de sugerencia y plataformas ciudadanas en los asuntos de interés público, así como la articulación permanente con los actores como los gobiernos locales, organizaciones comunitarias, academia y sector privado.

A través de estos mecanismos, la FTCS asegura que la participación ciudadana sea un proceso informado, vinculante y corresponsable que permita fortalecer la transparencia y la integridad pública dentro de la gestión estatal y de la institucionalidad.

## **¿Cómo puede cada servidor público contribuir personalmente a una cultura de participación y transparencia en la gestión de las ciudades?**

Cada servidor público, desempeña un rol fundamental en la construcción de una cultura de participación ciudadana y transparencia en la gestión pública. Este compromiso va más allá del cumplimiento de normas, pues se sustenta de una conducta íntegra, decisiones éticas y una actitud propositiva hacia las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía en general.

En la práctica, el reto está en fortalecer la gestión transparente y colaborativa, lo que se verá reflejado en acciones que garanticen el acceso oportuno a la información pública y promuevan espacios de diálogo y consulta con la comunidad, facilitando los procesos de rendición de cuentas y el actuar responsable e imparcial en el uso de los recursos públicos.

En esta línea, la Función de Transparencia y Control Social presentó el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2024-2028, dirigido a instituciones públicas y privadas con el objetivo de establecer lineamientos para fortalecer la transparencia, mejorar los mecanismos de evaluación y fiscalización de la gestión pública y potenciar la participación ciudadana, reconociendo el papel esencial del control social en la prevención de la corrupción y en la construcción de un Estado más íntegro, justo y cercano a la ciudadanía.

## **¿Cómo se garantiza que los procesos participativos sean inclusivos y representen a todos los sectores sociales, especialmente a los más vulnerables?**

Para garantizar procesos participativos inclusivos, el Estado debe aplicar principios y acciones concretas que permitan una participación equitativa, accesible y efectiva para todos.

En este sentido, la Función de Transparencia y Control Social convoca activamente a la ciudadanía a participar con propuestas, sugerencias y proyectos en común que tengan relación con las competencias de esta Función del Estado y no solo con la formulación de sus políticas públicas, a fin de realizar un trabajo en conjunto y colaborativo que involucre a todos los sectores sociales, especialmente a los más vulnerables.



## **¿Qué herramientas de transparencia se debe fortalecer en los procesos de planificación de las ciudades para garantizar el control ciudadano?**

Es fundamental fortalecer herramientas de transparencia que aseguren que la información pública sea accesible, actualizada y comprensible para todas las personas. Esto permite que la ciudadanía conozca cómo se toman las decisiones, cómo se utilizan los recursos y cuáles son los avances reales de cada proyecto.

Entre las herramientas que deben ser fortalecidas por cada uno de sus actores, se encuentran los portales web de transparencia activa, los mecanismos de rendición de cuentas con verdadera deliberación ciudadana, los observatorios ciudadanos y sistemas de seguimiento en línea de obras y proyectos a cargo de las municipalidades, entre otras. Estas acciones no solo permiten vigilar la gestión pública, sino que facilitan que la ciudadanía participe de manera informada y contribuya a una planificación responsable y coherente con las necesidades reales de las comunidades.

## **¿Cómo puede la FTCS fortalecer la fiscalización ciudadana en proyectos urbanos de gran escala?**

La Función de Transparencia y Control Social (FTCS), impulsa la creación de veedurías ciudadanas específicas para cada proyecto a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las cuales se integran por habitantes del territorio, permitiendo que la ciudadanía sea quien supervise las distintas etapas de los proyectos, desde la planificación, los estudios técnicos, la contratación y hasta la ejecución y calidad de la obra como producto final.

Desde la FTCS se ha concentrado en fortalecer la veeduría ciudadana mediante la capacitación, acompañamiento técnico y acceso a información pública, herramientas que permiten comprender el alcance del proyecto, identificando riesgos y alertas sobre posibles irregularidades.







# LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA URBANA EN ECUADOR

## EXPERIENCIA DESDE LA SOT



**MGS. MICHELLE CAICEDO**

DIRECTORA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - SOT



**MGS. PABLO IGLESIAS PALADINES**

SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



**MGS. NADIA JALKH RODRÍGUEZ**

INTENDENTE GENERAL - SOT

### Resumen

Este análisis se enfoca en el diseño de la política urbana nacional (PUN, 2023) en Ecuador, como producto de la interacción entre actores públicos y privados (Subirats et al., 2008) y la participación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT, 2016) en la formulación y su contribución a las metas de la política pública.

El proceso de institucionalización con la consolidación del marco jurídico que respalda los mecanismos de participación ciudadana y control social, define a las instancias responsables de garantizar que dicha participación responda de manera efectiva a las demandas y necesidades de la sociedad ecuatoriana (Carrera, 2015). Por lo tanto, la participación ciudadana se ha consolidado como un eje fundamental para la construcción de políticas públicas inclusivas y sostenibles durante las últimas décadas.

**Palabras clave:** participación, política pública, desarrollo urbano, sostenibilidad, ordenamiento territorial.

Las decisiones sobre el espacio urbano y rural no pueden limitarse a actores gubernamentales o técnicos, sino que requieren la participación de la sociedad civil y academia, pues a través de la inclusión de múltiples actores, se garantiza que las políticas respondan a las realidades locales, promuevan la equidad social y fortalezcan la legitimidad democrática de los procesos de desarrollo.

La ciudadanía como eje central de la planificación y gestión del territorio, propende a la articulación

La participación ciudadana es imprescindible para alcanzar un desarrollo local integral, basado en la sostenibilidad en correspondencia con las necesidades de sus habitantes, lo que garantiza la seguridad jurídica en la toma de decisiones, los procesos de refuncionalización, revitalización y renovación urbana (Carta de Lisboa, 1995).

El diseño y formulación de la política urbana nacional en Ecuador, planteó en un primer momento la participación de los actores que conforman el sector, sin excluir a los actores privados y de la sociedad civil en el diseño de la política, fortaleciendo la integración y legitimidad de la misma, toda vez que se acoplaron los objetivos de las entidades y ciudadanía con la política de hábitat, la Nueva Agenda Urbana y el Plan de Acción Regional.

entre diferentes actores, lo que permite construir soluciones más integrales y sostenibles, capaces de enfrentar la complejidad de los problemas territoriales y de asegurar que las dinámicas y transformaciones urbanas y rurales reflejen las necesidades y aspiraciones de la sociedad. Las experiencias de los ciudadanos, su forma de habitar, la comprensión de la construcción y reconstrucción permanente sobre el entorno urbano, en sus interpretaciones prácticas y simbólicas, son factores que deben considerarse en la formulación de instrumentos

de ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico.

En este escenario, los mecanismos de participación ciudadana, entre los que destacan los consejos ciudadanos sectoriales, las asambleas locales, la silla vacía se han convertido en instrumentos clave para democratizar la gestión urbana de los territorios. Las políticas urbanas nacionales han experimentado un cambio de paradigma orientado hacia procesos de urbanización más sostenibles, inclusivos, productivos y resilientes. Este giro se refleja en la formulación de herramientas e instrumentos como políticas públicas, que buscan articular a diversos actores en torno a una visión común de desarrollo urbano.

Estas políticas responden a una comprensión más amplia de la complejidad de los problemas urbanos, estableciendo mecanismos de coordinación e integración, que fortalezcan su implementación y consoliden un enfoque transformador de las ciudades.

La implementación de la Agenda 2030 referente al Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha sido clave en este proceso, al reconocer el papel central de las ciudades en el desarrollo global. Específicamente, el ODS 11 plantea la necesidad de urbes inclusivas, seguras y sostenibles, mientras que otros objetivos como agua y saneamiento, empleo, infraestructura e innovación, y acción climática dependen directamente de la gestión urbana. La participación de gobiernos locales y de la sociedad en temas de desarrollo urbano resulta esencial para cumplir gran parte de las metas.

En el contexto ecuatoriano, la política urbana nacional (PUN) se ha convertido en una herramienta con visión a largo plazo 2023-2036, que evalúa la capacidad de responder a dinámicas poblacionales y garantizar un desarrollo territorial equilibrado. Se concibe como un instrumento que articula acciones y las orienta en garantía de derechos a través de intervenciones integrales. Parte de la premisa de que la construcción de ciudades más justas y sostenibles depende de la capacidad de los ciudadanos para incidir en las decisiones que afectan su entorno, y de la voluntad política para garantizar procesos participativos reales y vinculantes, consolidando ciudades inclusivas, seguras, resilientes, con base en los objetivos de desarrollo sostenible.

La política urbana nacional intenta responder a los desafíos derivados del crecimiento acelerado de las ciudades, la desigualdad socioespacial y la necesidad de garantizar el derecho a la ciudad. El

diagnóstico del país desde diferentes enfoques y visiones, incluye principios orientadores, la construcción de estrategias, líneas de acción e instrumentos de política que garanticen el derecho a un hábitat seguro y saludable, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad a toda la población (MIDUVI, 2023).

La PUN incorpora ejes transversales de género, interculturalidad, movilidad urbana, gestión de riesgos y cambio climático, entendiendo la inherente relación entre estos ejes (MIDUVI, 2023), alineándose con lo determinado en el Plan de Acción Regional en América Latina y el Caribe (2016-2036) y la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

La formulación de la PUN inició en marzo de 2023 y su aprobación se dio con Decreto Ejecutivo 880 de octubre de 2023; se basó en un proceso con un enfoque integral, integrado y holístico de intervención urbana, enfocado en la participación ciudadana, revelando las realidades urbanas propias de cada región. Este proceso recabó las principales ideas y propuestas de los actores locales, la identificación de prioridades y la co-construcción de propuestas de intervención.

El trabajo con grupos focales y reuniones interinstitucionales, con participación de entidades del sector público, organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado, profundizó y enriqueció los enfoques transversales con las perspectivas y aportes de otras carteras de Estado, instituciones asociativas de los GAD y los Consejos Nacionales de Igualdad. Es importante indicar que a estos procesos participativos asistieron actores como: empresas públicas de GAD, ministerios del Ejecutivo, Secretaría Nacional de Planificación, Comité de Operaciones de Emergencia, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Secretaría de Gestión de Riesgos, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, Comisión Económica para América Latina y el Caribe ONU Hábitat, organismos de la cooperación internacional (GIZ, AFD, entre otros), Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos.

En la etapa de procesos participativos intervino la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), como entidad técnica de vigilancia y control. Su participación fue categorizada por el ente rector de hábitat y vivienda, como aliado clave en la formulación de esta política. En este sentido, la SOT garantiza que los procesos de planificación y gestión territorial se





desarrollen en coherencia con el ordenamiento jurídico, conforme a la Constitución, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y los compromisos internacionales asumidos por el país, como la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

La formulación de la PUN se efectuó a través de mesas técnicas: gobernanza; vivienda adecuada; uso y gestión del suelo; hábitat seguro y espacio público; con enfoque en los siguientes ejes transversales: movilidad urbana, gestión de riesgos, cambio climático, género e interculturalidad.

**LA SOT, COMO ENTIDAD TÉCNICA, A TRAVÉS DE SUS ACCIONES DE VIGILANCIA Y CONTROL, AUDITA PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES RELACIONADAS CON LOS FENÓMENOS URBANOS NACIONALES Y LOCALES, RELATIVAS A ACCIONES U OMISIONES DEL GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, SOBRE EL ESPACIO URBANO Y RURAL Y QUE ÉSTAS RESPONDAN A CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD, EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

En este sentido, se evaluaron aspectos técnicos de los instrumentos de ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico, así como los instrumentos para gestionar y regular el mercado de suelo. Entre ellos se destacan:

1. Con relación a las problemáticas territoriales: “precariedad y localización inadecuada de la vivienda” y “limitado acceso a sistemas públicos de soporte”.

Contribuimos con la revisión del proceso de regularización integral de los asentamientos humanos de hecho, que tiene por objeto fomentar el acceso a un hábitat seguro y el acceso a servicios básicos, mediante la advertencia, prevención y orientación a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos de procesos a cumplir en los programas de regularización de asentamientos humanos de hecho (SOT, 2025).

Con el fin de fomentar el desarrollo urbano planificado y la disponibilidad de suelo público para actuaciones urbanísticas de utilidad pública, vivienda social, equipamiento, infraestructura de soporte público, o aquellas previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo, mediante la advertencia u orientación respecto a la implementación de los Bancos de Suelo por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos. (SOT, 2025).

Además, en el año 2023 a través de la Acción Programada de Vigilancia 002, se orientó a que

la construcción de sistemas públicos de soporte en los asentamientos humanos de hecho que han sido objeto de regularización por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, cumplan con las disposiciones legales y normativas relacionadas al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, de manera que se promueva el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y se propicie el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable y a un espacio público de calidad (SOT, 2023).

2. Con relación a la problemática de “soluciones de hábitat y vivienda descontextualizadas”.

Esta Superintendencia ha remitido cinco (5) expedientes a la Contraloría General del Estado al presumir mal uso del recurso público en pago de consultorías de ordenamiento territorial. Uno de los ejemplos es que un GAD de la sierra determinó franja marino costera en su circunscripción territorial.

3. Respecto a la “débil coordinación intersectorial, multinivel y multiactor”, se planificó una acción para el 2026, que contribuirá a la verificación de la vigencia y articulación de la Planificación Territorial Diferenciada con el Plan Nacional de Desarrollo para fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de planificación participativa (SOT, 2025).

Con estas acciones la SOT fortalece los objetivos de la PUN, controlando que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) cumplan con los lineamientos nacionales y que las políticas locales se articulen con los objetivos de desarrollo

sostenible. Su labor de control también se extiende a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, lo que contribuye a afianzar la confianza ciudadana en los procesos de planificación territorial.

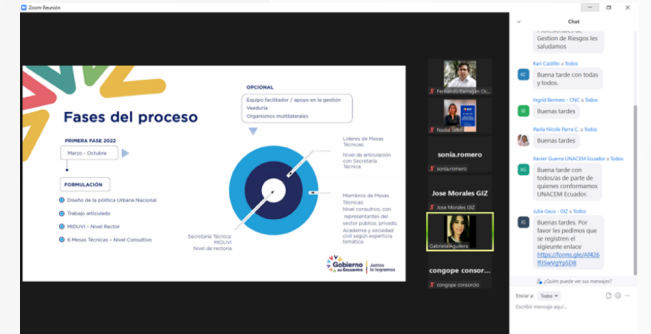
La participación de la SOT en la formulación de la PUN, se dio a través de la mesa técnica “uso y gestión de suelo”. En este espacio se planteó el establecimiento de metas específicas y priorización para el desarrollo urbano sostenible con base en las necesidades locales.

**Imagen 1:** Participación de la SOT en las mesas de trabajo para la formulación de la PUN



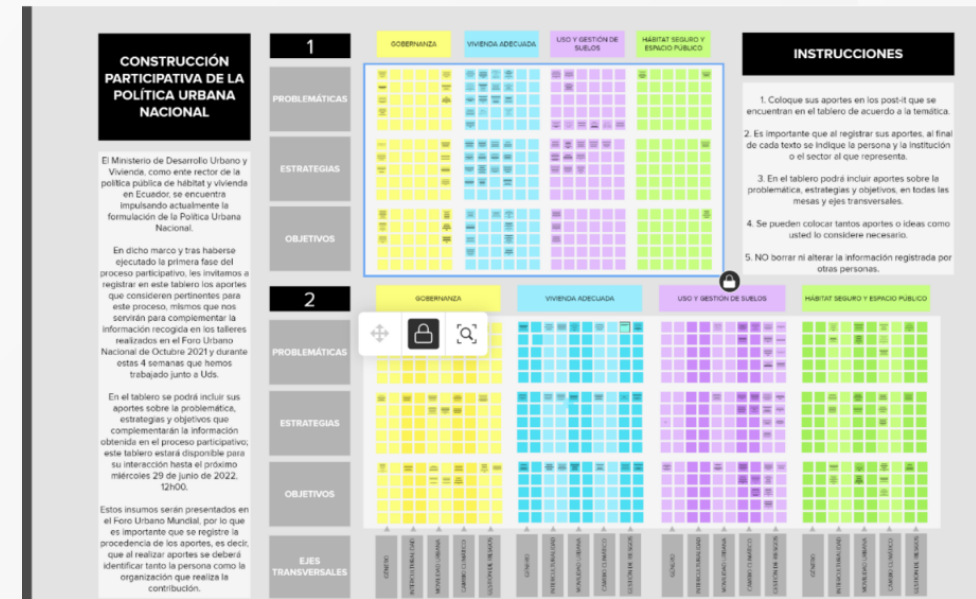
Fuente: Obtenida el 18 de marzo de 2022

**Imagen 2:** Participación de la SOT en las fases del proceso de formulación de la PUN



Fuente: Obtenida el 18 de marzo de 2022

**Imagen 3:** Participación de la SOT en el proceso participativo de construcción de la PUN



Fuente: Obtenida el 18 de marzo de 2022

La evaluación dentro del ciclo de la política pública es una fase importante para determinar si los objetivos planteados durante el diseño e implementación realmente se alcanzaron. Esta parte del ciclo de la política pública permite la retroalimentación del proceso en cualquiera de sus fases. Sin embargo, esta parte del ciclo no es aplicada como se desearía (Delgado, 2009).

Sus resultados pueden influir desde la definición del problema hasta la reformulación de la política misma, convirtiéndose en un mecanismo indispensable para el aprendizaje institucional y la mejora de la gestión pública. Para el caso analizado, es importante que el ente rector de hábitat y vivienda, después de su implementación, efectúe una evaluación con el fin de determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos planteados.

## Bibliografía

- Carrera, F. (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación. Carrera Calderón, F. A. Vol. (2) Núm. (1).
- Delgado, Leticia. (2009). Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. ISBN: 978-84-7788-549-8.
- MIDUVI. (2023). Política Urbana Nacional. (Comité Institucional de Política Urbana Nacional (ed.).
- Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo 880, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.410 , 04 de Octubre 2023
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008), Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel S.A.
- Unión Europea. (2007). Tratado de Lisboa. Texto consolidado del Tratado de la Unión Europea, Protocolos, Anexos y Declaraciones relativas a la disposiciones de los Tratados, a los Protocolos anejos a los Tratados y Declaraciones de los Estados Miembros. Revista De Las Cortes Generales, (70-72), 703-1166. Unión Europea. (2007). Tratado de Lisboa. Texto consolidado del Tratado de la Unión Europea, Protocolos, Anexos y Declaraciones relativas a la disposiciones de los Tratados, a los Protocolos anejos a los Tratados y Declaraciones de los Estados Miembros. Revista De Las Cortes Generales, (70-72), 703-1166.





# DESAFÍO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LO LOCAL

## Resumen

El presente artículo realiza un análisis estadístico de la serie histórica 2016 - 2024 de dos componentes que forman parte del Índice de Capacidad Operativa Institucional (ICO), con la finalidad de demostrar que la capacidad operativa en planificación local va alcanzando una consolidación técnica, mientras que la participación ciudadana, en este mismo periodo se estanca. Esto evidencia un principal desafío de implementar estrategias de vinculación entre la planificación y la participación ciudadana, con la finalidad de garantizar la legitimidad y sostenibilidad de los instrumentos de gestión pública.

**Palabras clave:** Planificación participativa, Participación ciudadana, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Índice de Capacidad Operativa (ICO)

Desde una perspectiva estratégica y de transformación social, Matus, C. (1987) plantea que en un territorio existen múltiples actores que gobiernan (tienen poder de acción) y “planifica quién gobierna”. En ese sentido, la planificación no es un proceso aislado, se basa en el conocimiento y la acción de lo que “precede (anticipa) y preside (gobierna)”, donde no existe una “única verdad” técnica, sino múltiples explicaciones de la realidad (situaciones), lo cual rompe el paradigma de una planificación tecnocrática y rígida.

**PORT OTRO LADO, DESDE UNA VISIÓN INSTITUCIONAL, LA CEPAL (2002) DEFINE COMO UN “INSTRUMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, VINCULANDO LAS DEMANDAS SOCIALES CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.”**

En Ecuador, se podría decir que el punto de inicio de la planificación participativa (obligada) para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales



**Max Paredes**

DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN - SOT

formulen y aprueben sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es a partir del 2010, cuando entran en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

A partir de estos años, los procesos de planificación en Ecuador se han fortalecido, existiendo una cierta limitación en cuanto a la disponibilidad de datos, específicamente entre los años 2010 y 2015. Sin embargo, los registros administrativos disponibles son una fuente que nos permite evidenciar la consolidación técnica de la planificación.

El presente ensayo toma como referencia el Índice de Capacidad Operativa (ICO), implementado en 2016 por el Consejo Nacional de Competencias - CNC. Este indicador evalúa la capacidad de gestión de los GAD municipales a través de tres componentes: planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana. Para efectos del presente artículo, considero dos componentes:

**1. Componente de Planificación y Ordenamiento Territorial:** “evidencia la capacidad de los GAD para planificar el desarrollo mediante los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)”; analiza tres indicadores: 1) Calidad del PDOT; 2) Articulación de programas y proyectos al PDOT; y el 3) Índice de Cumplimiento de Metas (ICM).

**2. Componente de Participación Ciudadana:** “Analiza la implementación de mecanismos, espacios y relaciones políticas entre el Estado y la sociedad civil para la toma de decisiones, ejecución y evaluación de asuntos de interés público”. Analiza cinco indicadores: 1) Sistema de

participación ciudadana implementado; 2) Mecanismos de participación ciudadana implementados; 3) Presupuesto participativo; 4) Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía; y, 5) Implementación del proceso de rendición de cuentas completo.

## Resultados 2016 - 2024:

Para determinar la existencia de cambios significativos en los componentes a lo largo del periodo comprendido entre 2016 y 2024, se aplicó un Análisis de Varianza (ANOVA) de un factor, considerando como variable independiente el “Año”. Las variables dependientes analizadas fueron el “Componente de Planificación y Ordenamiento Territorial” y el “Componente de Participación Ciudadana”. Para identificar las diferencias específicas entre años, se utilizaron pruebas post-hoc de Tukey (HSD), asumiendo varianzas poblacionales para identificar la naturaleza de las tendencias (crecimiento, decrecimiento o estabilidad).

## Componente de Planificación y Ordenamiento Territorial:

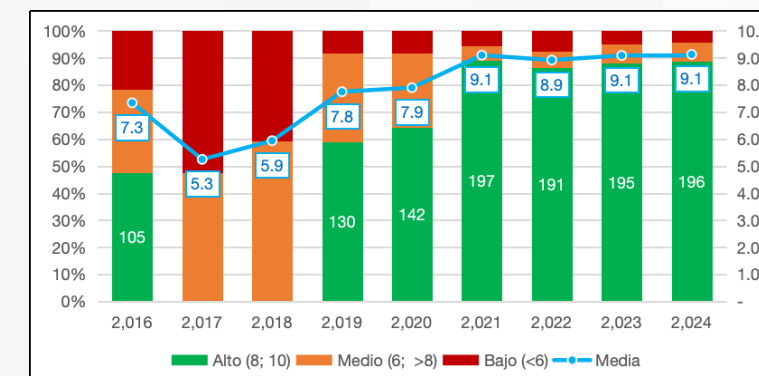
El análisis estadístico revela que los años tienen un efecto determinante y de gran magnitud sobre el Eje de Planificación. La prueba ANOVA arrojó diferencias altamente significativas entre los años evaluados ( $F(8, 1980) = 180.91, p < .001$ ).

Al examinar los datos estadísticos descriptivos y las comparaciones múltiples, se observa una tendencia de crecimiento en forma de “J”:

- Fase de Descenso (2016-2018): El periodo inició con una media de 7.34 en 2016, presentando un descenso en los dos años subsiguientes (posiblemente temas de registro administrativo), reflejando un punto más bajo en 2017 con una media de 5.25.
- Fase de Crecimiento (2019-2024): A partir de 2019 ( $M=7.75$ ), se supera al 2016, lo que evidencia un punto de inflexión. Desde este año, la media ha crecido de manera sostenida y estadísticamente significativa año tras año.
- Estado Actual: El año 2024 presenta el desempeño más alto de toda la serie histórica ( $M=9.13$ ). Las pruebas de Tukey confirman que este valor representa un crecimiento real y estadísticamente significativo respecto al año base 2016.
- Según el análisis de los umbrales históricos de los 221 GAD municipales, se evidencia un crecimiento significativo; así: en 2016, los registros reflejan que 105 GAD alcanzaron la categoría 'Alto' (más de 8 puntos sobre 10). Para el 2024 los registros muestran un ascenso a 196. Esto significa que

APROXIMADAMENTE EL  
**90%**  
DE LOS GAD MUNICIPALES CUENTAN  
CON UNA CAPACIDAD OPERATIVA  
CONSOLIDADA EN PLANIFICACIÓN Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Gráfico 1: Planificación y Ordenamiento Territorial: Umbrales GAD y Media



Fuente: Consejo Nacional de Competencias - CNC - Serie histórica 2016 - 2024  
Elaborado: autor

## Componente de Participación Ciudadana

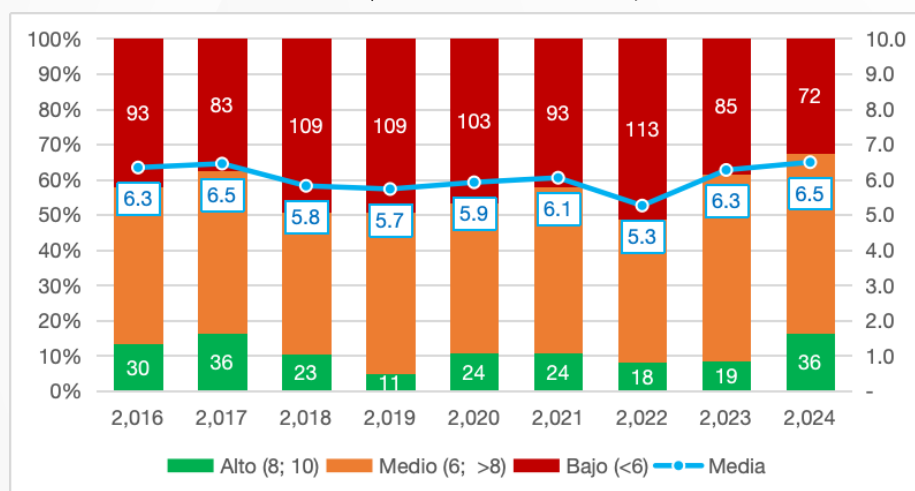
El comportamiento de la Participación Ciudadana difiere sustancialmente del componente de Planificación. Aunque el modelo ANOVA detectó diferencias significativas entre los años ( $F(8, 1976) = 10.40, p < .001$ ), el análisis evidencia un comportamiento fluctuante entre los periodos, sin todavía marcar una tendencia.

- Fluctuación (2016 - 2022): La media inició en 2016 con un valor de 6.35. A lo largo del periodo, los valores oscilaron sin una dirección clara, presentando una tendencia decreciente llegando a una caída significativa en el año 2022, donde la media fue de 5.27, marcando el punto más bajo del periodo analizado.
- Crecimiento: Para el año 2024, la media se recuperó hasta alcanzar 6.49, lo que significa que los niveles de participación lograron recuperarse, con valores estadísticamente significativa a los del inicio del periodo (2016).
- Según el análisis de los umbrales, el componente de Participación Ciudadana presenta un desafío mayor al de la planificación. De los 221 GAD municipales, la categoría 'Alto' ha tenido un crecimiento marginal, pasando de 30 municipios en 2016 a 36 en 2024, donde la gran mayoría de GAD (84%) todavía se concentran en umbrales “Medio” y “Bajo”.





Gráfico 2: Participación ciudadana: Umbrales GAD y Media



Fuente: Consejo Nacional de Competencias - CNC - Serie histórica 2016 - 2024  
Elaborado: autor

### A manera de reflexión

La comparación entre ambos componentes evidencia dos realidades, mientras los procesos de Planificación y Ordenamiento Territorial han respondido a las intervenciones o cambios de gestión, los procesos de Participación Ciudadana en lo local permanecen estancados.

El desafío central para el desarrollo local en el Ecuador, está en vincular de manera efectiva la capacidad técnica instalada para el diseño, ejecución, control y elaboración de los planes con la participación ciudadana efectiva. Como el postulado de Matus (1987), "la planificación no puede ser un acto estático; debe ser un cálculo que "precede y preside" la acción en un escenario de actores vivos".

Para lograr esto, es imperativo romper con la visión tradicional que limita la participación ciudadana únicamente a la fase de diseño (diagnóstico y formulación). El verdadero desafío se encuentra en incorporar a la ciudadanía en todo el ciclo de la política pública.

La sincronización entre planificación y participación local contribuye a dotar de legitimidad y Sostenibilidad a la gestión pública. De tal modo, para garantizar el desarrollo local en el Ecuador, es necesario pasar de una participación entendida como trámite administrativo, a una que se convierta en el motor de corresponsabilidad y control social como mandato constitucional.



### Bibliografía

- Consejo Nacional de Competencias (CNC). (2016 - 2024). Índice de Capacidad Operativa (ICO). Tomado de: <https://www.competencias.gob.ec/ico/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2002). Tomado de: <https://www.cepal.org/es/areas-trabajo/planificacion-desarrollo>.
- Matus, C. (1987). ADIÓS, SEÑOR PRESIDENTE. Tomado de: [https://faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente\\_MATUS\\_Adios\\_Senor\\_Presidente%20\(1\).pdf](https://faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adios_Senor_Presidente%20(1).pdf)
- Marco Legal Ecuatoriano (2010):
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP). (2010). Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306, 22 de octubre de 2010.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. (2010). Suplemento del Registro Oficial No. 175, 20 de abril de 2010.



Entrevista escrita

## ANDRÉS FANTONI

Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

### ¿Qué acciones se han implementado en su gestión relacionadas con el fortalecimiento de la transparencia encaminadas a una planificación participativa?

Sin lugar a dudas, la participación transparente la gestión de lo público, en ese sentido la planificación participativa consiste en el involucramiento activo de la ciudadanía y los equipos interdisciplinarios que intervienen en el desarrollo de los diferentes procesos institucionales. En el CPCCS contamos con Delegaciones Provinciales desconcentradas, las mismas son parte activa en la construcción de la planificación de la gestión de las áreas agregadoras de valor, esto con la finalidad de que las actividades que desarrollamos se ajusten a la realidad de los diferentes territorios. Nuestros técnicos de territorio son quienes conocen los tiempos y dinámicas de la ciudadanía, así garantizamos una mayor participación de todos los sectores sociales en los procesos que implementamos.

### ¿Considera usted que el cumplimiento de las atribuciones de la institución a su cargo incide en la gestión de las ciudades? ¿De qué manera?

Sí, el cumplimiento de las atribuciones del CPCCS incide de manera significativa en la gestión de

las ciudades, aunque no gobierna municipios directamente.

Incide porque genera transparencia y reduce la corrupción, mejora la rendición de cuentas municipal y promueve la ética pública y evita conflictos de intereses.

En conjunto, todo esto contribuye a ciudades mejor administradas, más transparentes, participativas y eficientes. Entre nuestras funciones están: impulsar acciones para la transparencia en la gestión pública, estimular el control ciudadano sobre políticas, servicios públicos y presupuesto, recibir, investigar y tramitar denuncias ciudadanas de actos de corrupción, en coordinación con las demás entidades de control, y activar veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control social para supervisar procesos públicos.

### ¿Qué políticas estima necesarias para la consecución de la cohesión social en el ámbito de sus atribuciones?

Es necesario asegurar que la ciudadanía supervise la gestión pública con igualdad de oportunidades. Para ello se necesita implementar una formación masiva en control social y derechos ciudadanos. Además, se debe promover la conformación de





veedurías con enfoque territorial y de género. Con estas políticas lo que se consigue es que la ciudadanía empoderada genere instituciones más transparentes y reduce tensiones sociales.

### ¿De qué manera la participación ciudadana fortalece la confianza entre el Estado, la ciudadanía y entidad a su cargo?

El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, es por ello que las instituciones públicas que promuevan espacios para la participación de la ciudadanía siempre van a contar con la confianza de los ciudadanos. Para ello, como CPCCS trabajamos permanentemente con las entidades públicas y ciudadanía generando procesos que promuevan la confianza entre ambas partes.

### ¿De qué manera su institución incorpora la participación ciudadana en los procesos de planificación y toma de decisiones?

El CPCCS acompaña a la implementación de los distintos espacios, instancias y mecanismos de participación ciudadana, entre ellos el presupuesto participativo, proceso de planificación local en donde la ciudadanía tiene la facultad de priorizar el gasto y planificar con el GAD. De esta manera se genera la toma de decisiones sobre el presupuesto asignado, principalmente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD. Es importante señalar que desde el CPCCS brindamos capacitaciones sobre el tema de Presupuestos Participativos a los colectivos ciudadanos que nos lo solicitan. Contamos también con un curso abierto sobre este tema en la Plataforma EduCPCCS.

### ¿Qué herramientas de transparencia se debe fortalecer en los procesos de planificación de las ciudades para garantizar el control ciudadano?

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha trabajado en este tiempo en la construcción de una plataforma de formación para la ciudadanía en derechos de participación, control social, rendición de cuentas, transparencia, entre otros temas. Esto con la finalidad de que la ciudadanía conozca las formas en las cuales puede participar para garantizar el control ciudadano al cual se hace referencia.

De igual manera, el acompañamiento técnico a la conformación de observatorios ciudadanos y veedurías es un aspecto clave que hemos considerado, para explicar un poco más esta idea debe indicarse que este acompañamiento también tiene que ver con la revisión de los informes técnicos y las recomendaciones que remite la ciudadanía para conocimiento del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al igual que el seguimiento a las respuestas de las autoridades a las observaciones realizadas.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ECUADOR

### Resumen

En el Ecuador desde la Constitución del 2008, la participación ciudadana representa el cuarto poder del Estado nacional, por tanto, es obligatorio que los instrumentos de política pública se construyan con y desde la población. Los instrumentos de ordenamiento territorial tienen como base dos actores fundamentales que confluyen entre sí, estos son la población y el recurso suelo, los cuales generan dinámicas donde necesariamente estos deben articularse para construir instrumentos y políticas públicas efectivas que benefician a la mayor parte de la sociedad.

**Palabras clave:** Instrumentos de Ordenamiento Territorial, Participación Ciudadana.

### Introducción

La participación ciudadana es un derecho reconocido en la Constitución del Ecuador, que garantiza la intervención de las personas, de manera individual o colectiva, en la toma de decisiones, planificación y gestión en asuntos de interés público. Este derecho se ejerce a través de mecanismos impulsados por el ente rector de la participación ciudadana.

La formulación de instrumentos de ordenamiento territorial tiene la obligación de transversalizar la participación ciudadana para que estos incorporen la visión de las poblaciones que conforman los distintos territorios del país. Por tanto, los mecanismos de participación ciudadana se convierten en un elemento de vital importancia dentro del ámbito del ordenamiento territorial ya que permiten que la ciudadanía se involucre en la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

### El funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en el Ecuador

En Ecuador, los mecanismos de participación ciudadana funcionan como herramientas formales para que la población intervenga en la gestión pública, vigile el accionar del Estado y tome decisiones sobre asuntos públicos. Existen mecanismos como: las



**MAYRA CHICAIZA**  
ANALISTA DE NORMAS Y  
METODOLOGÍAS - SOT



**GABRIELA LLUMIQUINGA**  
ANALISTA DE INTENDENCIA - SOT

audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, veedurías, observatorios y consejos consultivos. Estos mecanismos permiten el diálogo formal entre la ciudadanía y las autoridades; mecanismos como la silla vacía permite la participación de un ciudadano con voz y voto en las sesiones de concejo de los gobiernos locales. Además, las veedurías para el control de la gestión pública permiten el control de las instituciones públicas de manera directa. Es importante resaltar que los resultados de este mecanismo serán vinculantes dentro de los procesos que lleven a cabo las entidades de vigilancia y control. Además, los observatorios y los consejos consultivos permiten realizar seguimiento ciudadano al cumplimiento de las políticas públicas.

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen herramientas a disposición de la ciudadanía para intervenir en la toma de decisiones. Estos mecanismos permiten que la ciudadanía participe de manera formal y vinculante en el diseño y formulación de la política pública relacionada con el suelo, mediante sus instrumentos de ordenamiento territorial.





Autor: Mayra Chicaiza Flores, julio 2025

## Los instrumentos de Ordenamiento Territorial

Los instrumentos de ordenamiento territorial según la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), tienen el objetivo de garantizar el ejercicio efectivo de la competencia de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno (LOOTUGS, 2016). Estos instrumentos se clasifican en tres grandes grupos: instrumentos de planificación supranacional, instrumentos de nivel nacional e instrumentos de nivel regional. En el Ecuador cada nivel de gobierno debe formular y/o actualizar obligatoriamente sus instrumentos de ordenamiento territorial según las atribuciones y competencias otorgadas por la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En Ecuador, todos los gobiernos locales deben formular sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT). Este documento se convierte en el principal instrumento de ordenamiento territorial, el cual debe ser construido mediante los diferentes mecanismos de participación ciudadana, así como también su cumplimiento podrá ser vigilado y controlado por la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana vigentes en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).

## La importancia de la participación ciudadana en el ordenamiento territorial

Los instrumentos de ordenamiento territorial son herramientas fundamentales en la formulación de la política pública, los cuales tienen como principal objetivo el uso racional y sostenible del recurso suelo, al ser considerado un recurso escaso (Baron, 2021). Sobre el suelo se configuran dinámicas socioeconómicas. Por tanto, la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial representa un ejercicio sensible para los actores sociales que conforman el territorio.

Debido al desafío de articulación de diferentes actores sociales y elementos territoriales, la participación ciudadana se convierte en una herramienta importante que permite poner sobre la mesa del ordenamiento territorial, la visión que tienen los ciudadanos sobre el territorio, así como los conflictos e intereses alrededor de suelo, como base de las dinámicas sociales y económicas de la población.

**EN ECUADOR, LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PERMITEN QUE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEA TRANSVERSAL EN EL CICLO DE LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EL CUAL ESTÁ DIRECTAMENTE RELACIONADO CON EL USO Y LA GESTIÓN DEL SUELO VISTO COMO CAPITAL ECONÓMICO Y SOCIAL, LO QUE GENERA DIVERSOS INTERESES Y POSTURAS RESPECTO AL MISMO (ESPINOZA Y PICO, 2025). POR LO ANTERIOR, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SE CONVIERTE EN UN EJERCICIO OBLIGATORIO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, YA QUE ESTOS MECANISMOS PERMITEN LA APROPIACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y EN MUCHOS CASOS FACILITAN LA GESTIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA**



Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016, Sistema Nacional de Participación, chrome-extension://efaidnbmnnpkacbjpgcilefndmkaj/https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Estructura.pdf

Tradicionalmente, dentro de la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial se han utilizado audiencias públicas y cabildos populares como un ejercicio de discusión en torno a temas relevantes y de interés general. De igual forma, los mecanismos mencionados han servido para encontrar y construir posibles soluciones a conflictos alrededor del suelo. Se destaca como un mecanismo efectivo de la participación ciudadana los cabildos populares, los cuales han logrado realizar el seguimiento formal a distintos instrumentos de ordenamiento territorial, logrando movilizar recursos y ejerciendo control y sanciones alrededor de los instrumentos de ordenamiento territorial.

## Conclusiones

La participación ciudadana constituye un componente esencial y obligatorio en la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial en Ecuador, dado que permite incorporar las visiones, necesidades y prioridades de los actores que habitan y configuran el territorio. Su integración transversal asegura que las políticas respondan a las dinámicas sociales, económicas y ambientales vinculadas al uso del suelo, fortaleciendo la legitimidad y la eficacia de las decisiones públicas. Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa garantizan que la población no solo sea consultada, sino que intervenga de

manera activa en la construcción, vigilancia y evaluación de estos instrumentos.

Asimismo, los mecanismos como cabildos, audiencias, veedurías y observatorios permiten que la ciudadanía ejerza un control directo sobre el proceso de planificación y gestión territorial, generando espacios formales de diálogo, seguimiento y exigibilidad. Su utilización fortalece la transparencia institucional y posibilita la identificación temprana de conflictos, especialmente aquellos relacionados con el suelo como recurso escaso y estratégico. En este sentido, la participación ciudadana no solo democratiza la toma de decisiones, sino que contribuye a la apropiación social de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo una gestión más equitativa, eficiente y coherente del suelo con las realidades locales.



Autor: Mayra Chicaiza Flores, julio 2025

## Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Registro Oficial Suplemento 175, 20 de abril de 2010).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Registro Oficial Suplemento 790, 5 de julio de 2016).
- Barón Colmenares, M. E. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. Revista Diálogos de Saberes, (48), 133-154. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4718>
- Espinoza Loo, L. E., & Pico Gutiérrez, E. V. (2025). Participación ciudadana, desarrollo y ordenamiento territorial. Revista InveCom, 5(1). <https://doi.org/10.5281/zenodo.11268082>





# MÁS QUE ALTERNATIVA: LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA COMO MOTOR REAL DEL DESARROLLO ECUATORIANO



**CHRISTINA MURILLO**  
SUPERINTENDENTE DE ECONOMÍA  
POPULAR Y SOLIDARIA

## Resumen

La Economía Popular y Solidaria (EPS) es un pilar del sistema económico ecuatoriano, con 17 503 organizaciones activas a julio de 2025: 396<sup>1</sup> del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS) y 17 107 del sector real. Involucra a 7,7 millones de personas naturales y jurídicas. El SFPS concentra el 21% de los activos del sistema financiero nacional y lidera el microcrédito con el 69% con relación al sector financiero privado.

El sector real, con 545 831 personas vinculadas, presenta alta ruralidad y diversidad productiva. La SEPS fortalece al sector mediante control, supervisión técnica y estrategia de fomento con enfoque inclusivo y desarrollo territorial.

**Palabras clave:** economía popular y solidaria, inclusión financiera, desarrollo territorial, sistema financiero, SEPS

En Ecuador, seis de cada diez personas adultas<sup>2</sup> están vinculadas a alguna organización o entidad de la Economía Popular y Solidaria (EPS), ya sea como socias, usuarias, productoras o beneficiarias de servicios. Esta cifra revela una realidad trascendental: la EPS no es un actor marginal ni emergente, sino una estructura institucional y económica plenamente vigente, reconocida por la Constitución de la República del Ecuador (2008, art. 283) y desarrollada a través de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS, 2011).

Según información de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2025), con corte a julio de 2025, existen 17 503 organizaciones y entidades activas que conforman el ecosistema de la EPS, incluyendo tanto al sector real como al SFPS. En términos de personas vinculadas, se identifican 7 734 531 personas naturales y jurídicas únicas relacionadas con la EPS. De ellas, 545 831 personas están relacionadas con el sector real, 6 279 052 son socias del

SFPS y 1 240 858 actúan como clientes de las entidades financieras del sector.

La LOEPS (2011), en su artículo 1, establece que la EPS forma parte del sistema económico nacional y está orientada por principios como la solidaridad, la equidad, la autogestión y la participación democrática. A su vez, el artículo 78 define al SFPS como parte constitutiva de la EPS, integrado por cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. De acuerdo al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF, 2014), estas entidades operan bajo control de la SEPS y se rigen por una normativa diferenciada conforme al tamaño y complejidad de sus operaciones (Art. 74, 387 y 444).

El peso económico de este entramado organizativo también es comprobable. Con base en los estados financieros reportados a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2025), con corte a julio de 2025, las 396 entidades del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS) registran:

1. USD 30 665 millones en activos, equivalentes al 23,8% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup> nacional.
2. USD 20 137 millones en cartera de crédito (15,6% del PIB).
3. USD 25 406 millones en depósitos (19,7% del PIB).

Estos datos reflejan la consolidación del SFPS como un actor financiero de escala nacional, con capacidad de intermediación significativa, respaldo social amplio y creciente incidencia en el desarrollo económico territorial.

A julio de 2025, el SFPS concentra el 24% del saldo total de la cartera de crédito del sistema financiero nacional, equivalente a USD 20 137 millones. En términos relativos,

de cada USD 100 en créditos vigentes en el país, USD 24 corresponden al SFPS. Asimismo, el sector representa el 21% de los activos financieros (USD 30 665 millones) y el 29% de los depósitos (USD 25 406 millones).

El comportamiento financiero del SFPS en los últimos seis años evidencia un crecimiento sostenido y una profundización progresiva en la economía ecuatoriana (ver figuras 1 y 2). Según los datos a julio de 2025, los activos alcanzaron USD 30 665 millones, la cartera de créditos USD 20 137 millones y los depósitos USD 25 406 millones, cifras que duplican ampliamente los

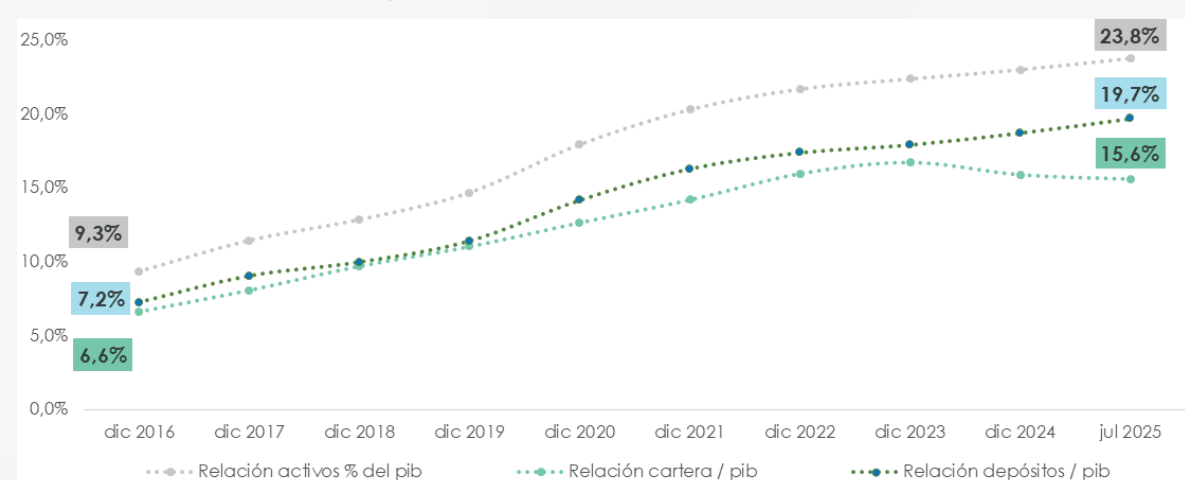
valores registrados en 2019. En términos relativos al PIB, la participación de los activos pasó del 9,3% en 2016 al 23,8% en 2025, la cartera del 6,6% al 15,6% y los depósitos del 7,2% al 19,7%. Este avance no solo refleja la capacidad del SFPS para expandir su base de intermediación financiera, sino también su creciente relevancia como parte del sistema financiero nacional. La tendencia ascendente en todos los indicadores demuestra que el sector ha fortalecido su solidez patrimonial, diversificado sus productos y afianzado su presencia territorial, consolidándose como un pilar fundamental de la inclusión y el desarrollo económico del país.

Figura 1. Crecimiento de Activos, Cartera de Créditos y Depósitos del SFPS.



Fuente y Elaboración: Estructuras de estados financieros mensuales (B11) del SFPS - Dirección Nacional de Gestión de la Información.

Figura 2. Profundización del SFPS en la economía ecuatoriana.



Fuente y Elaboración: Estructuras de estados financieros mensuales (B11) del SFPS y PIB previsual del Banco Central del Ecuador - Dirección Nacional de Gestión de la Información.

A julio de 2025, el SFPS presenta una mayor participación en microcrédito respecto a la banca privada nacional, con un 69% que representa un saldo de USD 7 874 millones. Así como el crédito de consumo y vivienda, cuya participación es del 34% (USD 10 139 millones) y 38% (USD 1 680 millones) del total, respectivamente. Esta especialización responde al enfoque social y

territorial del SFPS, así como a su capacidad para operar en nichos desatendidos por el sistema bancario tradicional.

La presencia territorial del SFPS es una de sus principales características; es así que, a julio de 2025, el sector cuenta con 6 392 puntos de atención activos a escala nacional,

- 1. La información corresponde a las Cooperativas de Ahorro y Crédito y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda.  
- 2. Se considera adulto a una persona mayor de edad a partir de los 18 años en adelante conforme lo establecido en el artículo 21 de Código Civil y el artículo 4 del Código de la Niñez y Adolescencia; y en función de la capacidad para adquirir obligaciones contractuales. Fuente: INEC - Censo 2022.  
- 3. La información corresponde a la última previsión del PIB 2025 del Banco Central del Ecuador.





distribuidos en agencias, sucursales, matrices, corresponsales solidarios, cajeros automáticos y otras oficinas de extensión de servicios. Esta red de cobertura —mayoritariamente desplegada por entidades de los segmentos 1 y 2— permite al SFPS llegar a zonas rurales, urbanas periféricas y territorios históricamente excluidos del sistema bancario tradicional. Solo en corresponsales solidarios, el SFPS mantiene 1 743 puntos activos, y en cajeros automáticos, dispone de 2 283 unidades, reflejando un enfoque claro hacia la inclusión, cercanía y autonomía financiera de las comunidades (SEPS, 2025).

Por su parte, **el sector real de la Economía Popular y Solidaria (EPS)** constituye un componente clave para la inclusión económica, el fortalecimiento de las economías locales y el impulso al consumo nacional. A julio de 2025, el país cuenta con 17 107 organizaciones activas en este sector, entre asociaciones, cooperativas no financieras y organizaciones comunitarias. Estas organizaciones agrupan a 545 831 personas socias, lo que representa el 6,2% de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>4</sup> del Ecuador.

En términos económicos, estas organizaciones registraron USD 797,6 millones en activos (equivalentes al 0,6% del PIB) y generaron USD 1 693 millones en ingresos operacionales durante el ejercicio fiscal 2024, lo que representa el 1,3% del PIB. Su base productiva se sustenta especialmente en el ámbito rural, siendo las organizaciones agropecuarias el grupo más numeroso, con 5 613 organizaciones, que constituyen el 32,8% del total.

En la última década, la EPS ha mostrado un crecimiento sostenido tanto en número de organizaciones como de personas asociadas. Entre julio de 2013 y julio de 2025, el número de organizaciones pasó de 5 701 a 17 107, lo que representa un incremento del 200%; mientras que el número de socios aumentó de 130 932 a 545 831, con una variación del 317% (SEPS, 2025). Este crecimiento refleja no solo una mayor formalización de las prácticas económicas colectivas, sino también una ampliación de la base asociativa, especialmente en sectores rurales y populares. En términos de estructura productiva, el 32,9% de las organizaciones se concentra en el sector agropecuario, seguido por actividades de limpieza y mantenimiento (18,3%), otras actividades económicas (15,9%), y transporte (11,1%). Esta configuración evidencia una clara orientación hacia actividades intensivas en trabajo, de base comunitaria y con alta incidencia territorial. En cuanto a la distribución de los certificados de aportación, que reflejan el capital social comprometido, destacan el sector agropecuario (30,7%) y el de limpieza y mantenimiento (27,8%), lo cual confirma su peso económico dentro del sector.

Las organizaciones del sector real de la EPS demuestran una notable presencia territorial en Ecuador, con una distribución significativa de organizaciones y socios a lo largo del país. Las provincias con mayor número de organizaciones EPS son Guayas (2 755), Pichincha (2 199) y Manabí (1 788), mientras que Sucumbíos (8 894), Esmeraldas (7 487) y Napo (6 815) lideran en número de socios por cada 100 000 adultos.

Además, 1 584 organizaciones (9,3% del total) se encuentran en cantones con alta pobreza, y 2.632 (15,4%) en zonas de alta ruralidad. En estos territorios predominan las organizaciones agropecuarias, con una representación del 54,4% y 54,6% respectivamente, seguidas por actividades de limpieza (10,2%) y servicios de alimentación (9,6%). Estos datos reflejan el arraigo territorial de la EPS en zonas rurales y empobrecidas, donde cumple un rol esencial para la cohesión social y la dinamización económica local.

Una característica distintiva del modelo ecuatoriano es la **interrelación entre el sector real y el financiero de la EPS**. Las organizaciones y sus socios participan activamente en el SFPS, generando un circuito económico endógeno. A julio de 2025:

1. **94 207 organizaciones y socios EPS** son sujetos de crédito en el SFPS, con 125 728 operaciones activas por USD 1 291,4 millones.
2. **324 173 organizaciones y socios** mantienen 1 103 780 cuentas de depósito, con USD 1 104,4 millones en saldos.
3. **303 065 socios de la EPS** también son socios del SFPS, con 604 635 certificados de aportación emitidos.
4. Además, **5 367 organizaciones y 318 998 socios de la EPS** mantienen productos financieros (créditos o depósitos) vigentes en el SFPS.
5. **363 entidades del SFPS** registran operaciones activas con organizaciones o socios del sector real de la EPS.

Estas cifras evidencian un ecosistema sólido, donde los recursos económicos circulan y se reinvierten al interior del mismo sector. Esta interdependencia es reflejo de los principios consagrados en la LOEPS y refuerza el control democrático y la sostenibilidad financiera.

El papel de la SEPS como entidad de supervisión resulta clave para garantizar esta articulación. Mediante el desarrollo de normativa técnica, supervisión basada en riesgos, difusión estadística y fortalecimiento organizacional, la Superintendencia promueve la solidez y transparencia del SFPS, al tiempo que apoya el

#### Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de septiembre de 2014). Código Orgánico Monetario y Financiero [COMYF]. Registro Oficial Suplemento No. 332.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (10 de mayo de 2011). Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria [LOEPS]. Registro Oficial Suplemento No. 444.
- Banco Central del Ecuador. (2024). Proyecciones macroeconómicas 2024-2025. Quito, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2025). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) - Julio 2025.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). (2025). La Economía Popular y Solidaria. 31 de julio de 2025.



desarrollo del sector real. En esta línea, se destacan iniciativas como:

- Implementación de acciones estratégicas orientadas a fortalecer la inclusión financiera, promover la innovación, optimizar el uso de la información, impulsar la educación financiera y garantizar el cumplimiento del marco normativo en el sector de la Economía Popular y Solidaria.
- El **Primer Congreso Internacional del Ecosistema de la Economía Popular y Solidaria**, que promueve el diálogo técnico e interrelación de los sectores controlados.
- La **Revista Alianza EPS**, como plataforma editorial de difusión técnica e institucional.

Todo este conjunto de información y acciones confirma que la EPS no es una economía paralela ni residual, sino una **realidad estructural con resultados verificables**. Su capacidad para generar empleo, distribuir recursos, promover el ahorro y facilitar el acceso al crédito desde una lógica solidaria y participativa, la posiciona como un componente estratégico de la economía nacional.

Reconocer, supervisar y fortalecer este sector —conforme a lo dispuesto por la Constitución y la LOEPS— no solo es un deber institucional, sino una apuesta por un modelo de desarrollo más equitativo, democrático y sostenible.



© SEPS/Carina Acosta

4. La Población Económicamente Activa se obtiene de los tabulados de la ENEMDU del INEC, con corte a julio de 2025.



© SEPS/Carina Acosta





# MAURICIO TORRES

Contralor General del Estado

## ¿Qué acciones se han implementado en su gestión relacionadas con el fortalecimiento de la transparencia encaminadas a una planificación participativa?

En la Contraloría hemos impulsado varias acciones que apuntan a fortalecer la transparencia y la participación ciudadana dentro de la planificación institucional. Para elaborar nuestro Plan Anual de Control, no solo tomamos en cuenta criterios técnicos, sino también lo que la ciudadanía nos plantea. Las denuncias, los talleres, los eventos de rendición de cuentas, todos esos espacios se han convertido en un insumo fundamental.

Gracias a estos mecanismos, podemos dialogar directamente con la ciudadanía y recoger inquietudes que luego se reflejan en la programación de nuestras auditorías. Esto nos permite articular de manera real el control público con el control social.

Estos mecanismos se institucionalizan cada año a través de un instructivo que orienta cómo debe planificarse, ejecutarse y evaluarse el Plan Anual de Control. Ese documento exige considerar denuncias y pedidos ciudadanos, lo que garantiza transparencia y previsibilidad.

Otro componente clave es la capacitación. La Contraloría ofrece cursos virtuales y presenciales sobre transparencia, control público y participación ciudadana. Lo que buscamos es que la gente tenga información y herramientas para involucrarse de manera efectiva. La participación informada mejora el control social y, en consecuencia, la planificación institucional.

Entrevista escrita

## ¿Considera usted que el cumplimiento de las atribuciones de la institución a su cargo incide en la gestión de las ciudades? ¿De qué manera?

Sí, definitivamente. La labor de la Contraloría tiene un impacto directo en cómo se gestionan las ciudades, debido a que, en ejercicio de nuestras competencias, supervisamos el uso de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno, incluidos los municipios y juntas parroquiales.

Nuestra incidencia se observa en varias acciones. Primero, a través de auditorías y exámenes especiales que ayudan a garantizar que los fondos públicos se utilicen conforme a la ley y con eficiencia. Para cumplir esta atribución, contamos con una unidad de auditoría especializada en gobiernos autónomos descentralizados, y cada dirección provincial tiene a su cargo el control de la actividad administrada, en los gobiernos locales dentro de su jurisdicción.

Cuando detectamos irregularidades, estamos obligados a determinar responsabilidades, y eso impulsa a las administraciones locales a mejorar sus procesos internos.

Segundo, verificamos que los gobiernos autónomos descentralizados cumplan con sus procesos de rendición de cuentas y con los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley. Eso fortalece la transparencia y la relación entre autoridades y población.

Tercero, trabajamos en prevención. Nuestros informes de auditoría alertan sobre riesgos administrativos o financieros y contienen recomendaciones que son medidas encaminadas a corregir falencias en la gestión antes de que se conviertan en problemas mayores. También ofrecemos asistencia técnica y capacitación a los funcionarios públicos, en temas presupuestarios y normativos.

Adicionalmente, impulsamos la integridad pública mediante herramientas como IntoSAINT/SAINT, que ayudan a identificar vulnerabilidades y promover una cultura institucional honesta y preventiva.

Todo esto se traduce en servicios públicos más eficientes, planificación más clara, y ciudades más transparentes y participativas.

## ¿Qué políticas estima necesarias para la consecución de la cohesión social en el ámbito de sus atribuciones?

Para avanzar hacia la cohesión social, necesitamos articular mejor el control social con el control público. Desde esta perspectiva, la Contraloría trabaja para fortalecer varias políticas clave.

Primero, transparencia activa y datos abiertos. Es decir, publicar la información de forma clara, accesible, sin tecnicismos innecesarios, y en plataformas que cualquier ciudadano pueda usar.

Segundo, participación ciudadana. Esto implica institucionalizar espacios de diálogo con organizaciones sociales, veedurías y academia, y no solo escucharlos, sino incorporar sus aportes en la planificación de controles. Además, debemos fortalecer los mecanismos para recibir denuncias y darles seguimiento.

Tercero, integridad y ética pública. Códigos de ética, alertas tempranas, y protección a denunciantes son esenciales para generar confianza.

Cuarto, equidad territorial. El control no puede concentrarse solo en las grandes ciudades; debemos llegar también a municipios pequeños y zonas rurales.







Y finalmente, innovación. Las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial o el análisis masivo de datos, pueden hacer el control mucho más eficiente y transparente.

En conjunto, estas políticas ayudan a que la ciudadanía se sienta parte del proceso y no espectadora.

### ¿De qué manera la participación ciudadana fortalece la confianza entre el Estado, la ciudadanía y la entidad a su cargo?

La participación ciudadana es un elemento fundamental para construir confianza. Cuando la ciudadanía puede acceder a información, presentar denuncias, participar en veedurías o en rendición de cuentas, se siente parte del proceso. Eso cambia la relación con el Estado.

El control social permite detectar irregularidades de manera temprana, y cuando los ciudadanos ven que sus aportes son tomados en serio y generan acciones concretas, la confianza crece. El Estado mejora su rendición de cuentas y la Contraloría puede actuar de forma más oportuna.

En realidad, cuando la ciudadanía participa, interpela, exige explicaciones y obtiene respuestas, hay un fortalecimiento real de la democracia. Esa relación tripartita —ciudadanía, Estado y Contraloría— se vuelve mucho más sólida.

### ¿Desde su institución cómo puede contribuir a una visión nacional de ciudades más democráticas y participativas?

Nosotros contribuimos desde varios frentes. Por un lado, aplicando mecanismos de participación ciudadana en todo el país. Nuestras direcciones provinciales receptan denuncias, acompañan procesos de rendición de cuentas y vinculan a la ciudadanía con el control público en cada territorio. Por otro lado, impulsamos la transparencia activa, el acceso a información y la cultura de integridad pública, que son pilares fundamentales para cualquier ciudad que aspire a ser democrática.

Y, en términos de políticas públicas, nuestras auditorías de gestión permiten evaluar el impacto social de programas y proyectos, lo que ayuda a orientar mejor la inversión y la planificación local.

### ¿Podría compartir un ejemplo donde la planificación participativa haya mejorado una decisión institucional?

Claro. Un ejemplo concreto es el proyecto “Planificación Participativa para el Control Público” que implementamos en Orellana y Guayas. Allí trabajamos

con líderes comunitarios y organizaciones sociales en talleres donde ellos mismos priorizaron propuestas de control público. Varias de esas propuestas se incorporaron en el Plan Anual de Control 2024.

Además, la ciudadanía asumió compromisos para mantenerse involucrada y acompañar la gestión institucional. Eso demuestra que, cuando se dialoga y se construye colectivamente, el resultado es más sólido.

Otro caso es la Ficha de Vigilancia Ciudadana, una herramienta que permite a los usuarios de servicios públicos reportar, de manera informada, posibles irregularidades o sugerencias de mejora. Esto nos ha dado insumos muy valiosos en varios municipios para mejorar bienes y servicios públicos.

Finalmente, hemos fortalecido nuestros canales de comunicación digital. Redes sociales y una página web rediseñada que permiten acercar la información a la ciudadanía y facilitar el acceso a servicios en línea.



## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MOVILIDAD SOSTENIBLE EN ECUADOR PRIMEROS PASOS

### Resumen

El presente artículo realiza una breve discusión a partir del marco normativo para la participación ciudadana en la movilidad. Asimismo, expone criterios que se han presentado en la práctica de espacios de participación formales e informales. A raíz de ello, se presentan derroteros para lograr una mayor incidencia ciudadana en una movilidad más sostenible.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, movilidad sostenible.



**SEBASTIÁN VALLEJO**

DIRECTOR DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, USO Y GESTIÓN DEL SUELO - SOT

Imagen 1. Ocupación de ciclovías en Quito.  
Cortesía: Nathalie Amores, 2025



El marco normativo de Ecuador garantiza la participación ciudadana en los procesos de planificación, esto involucra la planificación de transporte y movilidad sostenible como lo define la Ley y la Política de Movilidad Nacional Urbana y Sostenible. Esto plantea desafíos en la gestión local de la movilidad urbana, donde los gobiernos municipales han debido generar espacios participativos que acompañen las decisiones en materia de movilidad sostenible.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) establece que el Estado debe fomentar el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de las políticas. Adicionalmente, reconoce la participación ciudadana como un derecho en todos los asuntos de interés público, a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. En este marco, el ejercicio de la participación no se circunscribe únicamente a espacios formales e institucionalizados —configurados por normas, resoluciones u otros actos—, sino que también se expresa en modalidades no formales, como la libre asociación en colectivos sin institucionalidad, la articulación en redes sociales o asociación espontánea.

Varias leyes orgánicas refuerzan este marco constitucional, entre ellas: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (última reforma





2024), que obliga al Estado a fomentar espacios de participación en todos los niveles de gobierno; así también, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (última reforma 2023), dispone la participación ciudadana en la definición de políticas nacionales de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; esto ha facultado que se instauren espacios de discusión bajo el marco de la planificación participativa.

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), dentro de la “Ordenanza metropolitana que prioriza, regula, facilita y promociona la bicicleta y la caminata como modos de transporte sostenibles en el Distrito Metropolitano de Quito” (2017), establece como uno de los mecanismos de participación ciudadana a la Mesa Interinstitucional para la Promoción de los Modos de Transporte Sostenibles en el MDMQ. Este espacio de discusión reúne de manera mensual a delegados de las principales Secretarías Municipales vinculadas a la movilidad y delegados de la sociedad civil pertenecientes a colectivos de peatones, ciclistas, personas con discapacidad y delegados del sector del transporte. Allí se discuten problemáticas, se proponen mejoras a la condición de la movilidad y se hace seguimiento a intervenciones públicas en el territorio cantonal.

En otras ciudades del país, existen espacios participativos institucionalizados como la Semana de la Movilidad en Cuenca. Por otro lado, en Guayaquil, la Agencia de Tránsito promociona campañas de socialización, y en ese cantón se faculta la inclusión, en presupuestos participativos, de actividades vinculadas a la movilidad sostenible. A pesar de que existen algunas prácticas conocidas a nivel nacional, en la mayoría de los cantones del país no existen mecanismos participativos vinculados a la movilidad.

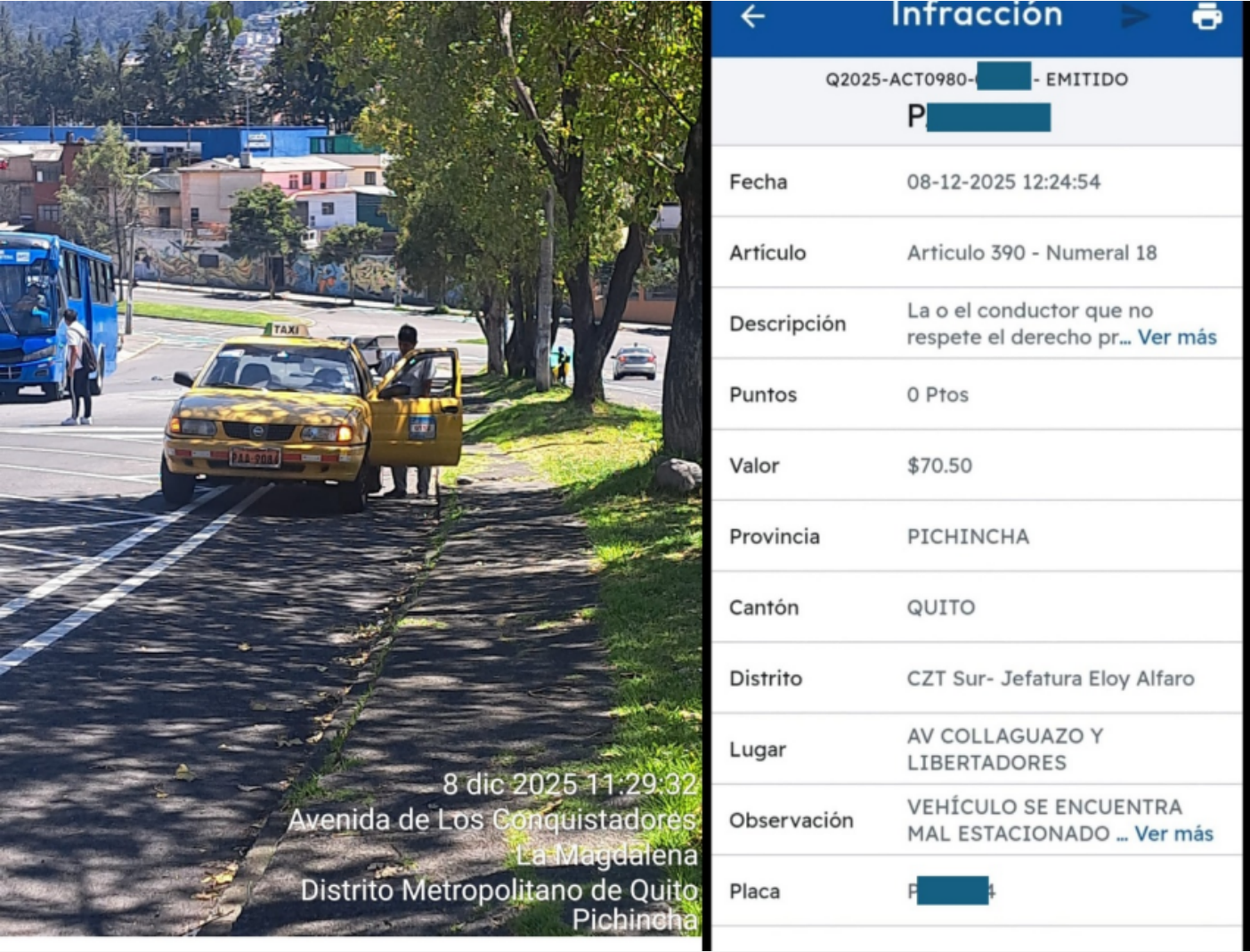
Existe un escenario normativo nacional que en ocasiones complementa y formaliza la participación ciudadana desde espacios más estructurados como la Mesa Interinstitucional, permitiendo una mayor incidencia ciudadana por su recurrencia, en la que se discuten temas

relevantes a la movilidad, se proponen campañas comunicacionales y acciones para mejorar la cultura de movilidad en la ciudad, inclusive se ha dado espacio a seguimiento de obras vinculadas a la movilidad. (Caluquí, 2025).

**SI SE CONCEBE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN COMPONENTE CLAVE PARA LA TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOVILIDAD SOSTENIBLE — BRINDANDO CRITERIOS, ANÁLISIS Y ESTUDIOS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA—, CON MIRAS A ORIENTAR SOLUCIONES PARA LAS ENTIDADES RESPONSABLES DE FORMULAR LA POLÍTICA PÚBLICA (TENE FERNÁNDEZ, 2024), RESULTA FUNDAMENTAL QUE ESTOS ESPACIOS SUPEREN LAS LÓGICAS DE MERO CUMPLIMIENTO FORMAL. EN ESA LÍNEA, NO BASTA CON CREAR INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CON DISTINTOS NIVELES DE INSTITUCIONALIZACIÓN; SE REQUIERE CONSOLIDAR ESPACIOS DELIBERATIVOS EN LOS QUE LA CIUDADANÍA NO SOLO SEA ESCUCHADA, SINO EFECTIVAMENTE CONSIDERADA, Y EN LOS QUE SE RECONOZCA LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIENES PARTICIPAN EN SU NOMBRE.**

Una de las demandas ciudadanas para el mejor ejercicio de la participación es que se ponga en valor la actuación dentro de los espacios, puesto que se ha evidenciado que se instrumentaliza y politiza la iniciativa ciudadana, sin reconocer a los proponentes que, en muchos casos (Caluquí, 2025) son quienes han llevado al desarrollo de redes paralelas de colectivos ante la falta de representatividad, reconocimiento y limitaciones de atención a todas las demandas ciudadanas desde los espacios formales. Así pues, se registran organizaciones espontáneas de ciclistas en Guayaquil, Cuenca, Riobamba, Tulcán, que buscan exigir sus derechos en el marco del desafío de la movilidad sostenible y la convivencia vial. También, en plataformas como WhatsApp, se han creado grupos. Un ejemplo es el grupo “Invasión Ciclovías” que empezó como un grupo de denuncias de actuaciones contra la convivencia vial (ocupación de ciclovías por automóviles, accidentes ocurridos en las ciclovías, exceso de velocidad de transporte público, etc.) y actualmente brinda insumos para la discusión en la Mesa Intersectorial y también asesoran y acompañan incidentes viales con información legal importante (Caluquí, 2025).

Imagen 2. Denuncia manifestada en el grupo Invasión ciclovías y sanción.  
Cortesía: Nathalie Amores, 2025



En síntesis, tenemos un marco normativo que faculta la participación ciudadana, pero aún queda el desafío de consolidar los espacios y garantizar que se pase de la conversación o socialización de acciones de los actores locales y nacionales competentes, hacia una participación que genere mayor impacto y transformaciones en la movilidad sostenible y mejora de la convivencia vial. En el ámbito de la constante

búsqueda de incidir en las políticas públicas de la movilidad, es importante señalar que las instancias institucionalizadas no se derivan de manera automática de la norma superior; con frecuencia emergen como resultado de las presiones, demandas y luchas sostenidas por los colectivos involucrados, quienes exigen su lugar en la toma de decisiones (Scheider & Welp, 2015, como se citó en León et al., 2019).

**Bibliografía**

- Caluquí. (2025, 1 de diciembre). Entrevista realizada vía Zoom por Sebastián Vallejo para conocer el funcionamiento y alcances de la participación ciudadana en la Mesa interinstitucional para la promoción de los modos de transporte sostenibles en el MDMQ [Entrevista no publicada].  
- León Aravena, J., Núñez Cerda, F., y Alborno del Valle, E. (2019). Participación ciudadana y movilidad sostenible: El caso del área metropolitana de Concepción, Chile.  
- Tene Fernández, E. F. (2024). El uso de la bicicleta como transporte alternativo y sostenible en el centro de Loja: Percepciones de ciclistas y rol del municipio (Tesis de maestría). FLACSO Ecuador.





# CANALES DE : DENUNCIAS CIUDADANAS O PETICIONES RAZONADAS

## 1 Por escrito

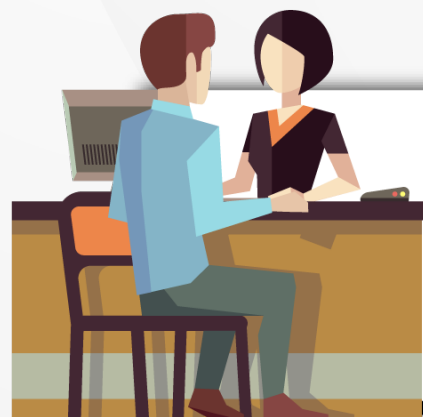
CONSULTE LA UBICACIÓN DE  
LAS INTENDENCIAS ZONALES

La presentación de denuncias ciudadanas o peticiones razonadas lo podrá realizar por escrito y entregar en la matriz de la Superintendencia o en cualquiera de sus Intendencias Zonales.

El documento deberá incluir la **firma física** o **la huella** según corresponda.



## Verbal 2



La o las personas podrán **concurrir a las oficinas** de la Superintendencia y presentar de forma verbal su denuncia, la cual será atendida y reducida a escrito por una persona previamente designada.

## 3 Medios electrónicos

El o los denunciante/s o peticionario/s, podrán ingresar al sitio web [www.sot.gob.ec](http://www.sot.gob.ec) sección **Denuncias Ciudadanas/Peticiones Razonadas**. Allí deberán descargar el formulario digital previamente establecido, completarlo con la información solicitada y firmarlo electrónicamente. Posteriormente, el formulario deberá ser remitido a través del siguiente correo electrónico: [buzon@sot.gob.ec](mailto:buzon@sot.gob.ec)



La denuncia ciudadana o petición razonada deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 7 o 9 de la **Resolución No. SOT-DS-2025-010**

### ENTREVISTA

# GABRIELA VILLACRESES

Magíster en desarrollo territorial

## ¿Qué se debe promover o implementar en la planificación participativa para una gestión democrática en las ciudades?

La participación es un proceso que debe ser obligatorio para la construcción de la planificación territorial, por cuanto es parte de una política pública. No podemos planificar si no hay participación ciudadana; para ello, debemos proponer mecanismos que sean fáciles, entendibles y cercanos a la población.

Muchas veces se implementan mecanismos de participación ciudadana demasiado técnicos, que no permiten obtener los resultados de un verdadero aporte de la ciudadanía en los procesos de planificación. Creo que eso es lo que debemos promover.

## ¿Qué condiciones institucionales, legales y sociales deben existir para que se implemente una planificación participativa en las ciudades?

Actualmente, contamos con una amplia normativa e institucionalidad referente a la participación ciudadana. Los gobiernos locales cuentan con direcciones de participación; sin embargo, en ocasiones estas áreas trabajan de manera aislada y la planificación participativa no se articula con el resto de las unidades técnicas.

La institucionalidad se ve comprometida cuando la participación ciudadana se restringe a una única unidad y no se integra con las demás áreas técnicas, que en el ámbito de planificación deberían estar involucradas.

En cuanto a las condiciones sociales, la población debe estar preparada para ser parte de estos procesos. Es importante que la ciudadanía conozca cómo se está manejando la política pública desde el ámbito institucional, qué se está implementando, cuáles pueden ser



Transcrito mediante el programa: Adobe Premiere Pro





sus aportes, que, si bien son técnicos, provienen del conocimiento del territorio.

En cuanto a los temas legales, contamos con suficientes normativas: la Constitución, la Ley de Participación Ciudadana y, en el caso de los gobiernos locales, estos cuentan con ordenanzas y/o resoluciones que determinan la obligatoriedad de los procesos de participación. Sin embargo, no se implementan de una manera adecuada.

Si bien existen estas normativas y leyes, en la práctica algunos ven como un requisito más a cumplir dentro de un proceso de planificación. Se hacen las convocatorias, se cumplen con el número de talleres y de personas que asisten, pero nuevamente sin mecanismos que realmente lleguen a la ciudadanía. Hay la carencia de herramientas didácticas que permitan a la ciudadanía comprender mejor y ser parte activa del proceso de participación. Por lo tanto, ¿para qué sirven las convocatorias, los talleres y demás mecanismos si la ciudadanía no está previamente preparada?

### ¿Qué actores deberían intervenir en los procesos de planificación participativa? y ¿cuál sería una estrategia óptima de mapear los actores?

El mapeo de actores constituye un elemento primordial en los procesos de metodologías de participación en todo nivel territorial. Por lo que, si bien los diferentes niveles de gobierno (nacionales y locales) cuentan con una base que se ha trabajado incluso desde la elaboración de sus Planes de Desarrollo, en donde uno de los primeros requisitos es tener un mapeo de actores, es necesario revisar y actualizar este instrumento y enfocar a las necesidades y objetivos que tiene cada plan o proyecto.

Muchas veces sucede que se toma como base ese mapeo de actores para las convocatorias. Sin embargo, siempre es importante ver qué actores nuevos pueden sumarse. Considero que los actores deben ser diversos; es decir, asegurar que estén presentes los jóvenes, incluir la perspectiva de género, involucrar a personas con capacidades especiales, buscando siempre la diversidad de actores en la participación en estos procesos de planificación.

### ¿Considera que la falla de las políticas públicas está relacionada con la limitada participación ciudadana? ¿Por qué?

Considero que sí, ya que hay una limitada participación dentro de los procesos de planificación de la política pública. Por lo tanto, la

ciudadanía debería involucrarse desde el inicio hasta la implementación de estos procesos de planificación, para que exista la corresponsabilidad y apropiación por parte de la ciudadanía.

Es decir, estos procesos de planificación participativa no son solamente para que la gente identifique qué problemas tiene, sino también trabajar con ellos en propuestas y soluciones. Muchas veces las mejores propuestas surgen de la propia ciudadanía.

### ¿Qué papel debería tener la educación ciudadana en la consolidación de una cultura participativa en la planificación?

El fin no es educar a la ciudadanía para que digan o aporten lo que quiere escuchar una institución o la política pública, pero sí educarla frente a estos procesos, buscando la mejor manera para que sus aportes y necesidades sean incluidos en un proceso de planificación.

Por otra parte, no se trata solo de las necesidades que necesita una comunidad. Por ejemplo, la población podría requerir los fines de semana una cancha no solamente pensada desde la parte deportiva; sino que tal vez esa cancha sea necesaria para reducir los temas de inseguridad, para integrar a la comunidad, para fomentar la cultura en esos espacios. Es decir, lo que se debería buscar es que la gente empiece a apropiarse de sus procesos y de su entorno, pero de una manera más planificada, con un enfoque integral de protección de derechos, en donde todos participen en una dinámica territorial.

Considero que, si la población recibe una educación de manera más didáctica, en lugar de técnica, se alcanzarían mejores resultados en los procesos de planificación territorial. En este sentido, los gobiernos locales tienen un rol importante, por cuanto son los llamados a trabajar e involucrar a la ciudadanía en sus territorios.



# LOS ESPACIOS DIGITALES PARA LA PARTICIPACIÓN:

## LA NUEVA HERRAMIENTA DE LA DEMOCRACIA URBANA

### Introducción

Las decisiones sobre la vida urbana, que impactan directamente en el día a día de sus habitantes, históricamente han estado condicionadas por los mecanismos tradicionales de participación. Si bien estos procesos, anclados en reuniones presenciales, audiencias públicas, silla vacía, consulta previa libre e informada y foros comunales, poseen un valor innegable como espacios de encuentro, su alcance es a menudo insuficiente. No logran incluir a la totalidad de una población, excluyendo a quienes tienen limitaciones de horario, movilidad o distancia geográfica. Esta exclusión, aunque involuntaria, debilita el espíritu democrático de la gestión local y compromete la legitimidad de las políticas públicas (Zambrano, 2020).

En el contexto latinoamericano, la necesidad de reconfigurar la gestión urbana es evidente. Es imperativo migrar de un modelo de participación rígido, donde la presencia física es un requisito restrictivo, a uno que se involucre más con las dinámicas flexibles de la sociedad actual. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), por ejemplo, sienta las bases legales al establecer en su artículo 6, número 4, el derecho a la participación ciudadana, instando a los gobiernos locales a buscar mecanismos que permitan hacer efectivo este derecho en los escenarios participativos de la ciudad.

De esta nueva perspectiva emerge la idea de que la tecnología no es un mero accesorio en la vida diaria, sino un elemento clave para desbloquear el potencial participativo latente de los habitantes de las ciudades. El uso de herramientas digitales se plantea como un mecanismo de participación ciudadana indispensable para la toma de decisiones. Mediante la implementación estratégica de plataformas en línea, redes sociales, encuestas digitales y foros virtuales, es posible trascender las fronteras físicas y permitir que un mayor número de habitantes, en su mayoría olvidados por su ubicación remota, se involucre activamente en la construcción y gestión de su entorno.



**MARÍA ALEJANDRA ROMERO**  
ANALISTA DE INFORMACIÓN 1 - SOT



**ROBERTO VACA**  
ANALISTA DE INTENDENCIA - SOT

### Resumen

El presente artículo examina la evolución de la planificación participativa en la gestión urbana de las ciudades, enfocándose en la transición necesaria desde los modelos tradicionales hacia un marco que incorpora activamente las herramientas digitales. Se sostiene que, dada la complejidad creciente de las ciudades en el mundo, el uso estratégico de la tecnología es crucial para superar las barreras de acceso, territorio y tiempo, facilitando una participación ciudadana más amplia y efectiva. Esta transformación tecnológica garantiza la toma de decisiones informada, promoviendo una gestión urbana profundamente democrática que honra los derechos de participación esenciales para la vida en la ciudad.

**Palabras clave:** Planificación participativa, herramientas digitales, democracia urbana, ciudadanía digital, gestión local.





## Desarrollo:

Los mecanismos tradicionales de participación, como las audiencias públicas o las mesas de trabajo, entre otras, si bien estimulan la deliberación directa, suelen generar una participación sesgada. Es decir, solo aquellos ciudadanos con disponibilidad horaria y cercanía a los centros de poder consiguen influir en las decisiones, marginando a trabajadores, estudiantes y habitantes de zonas periféricas. Este modelo perpetúa una significativa brecha de representación que termina por socavar la legitimidad de la planificación urbana y compromete los principios de justicia espacial en la participación.

Imagen 1. Consejo Ampliado de la CONAIE 2023



Fuente: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador  
Recuperado de: <https://conaie.org/2023/09/12/resoluciones-del-consejo-ampliado-de-la-conaie-6-de-septiembre-de-2023/>

La expansión acelerada de las ciudades latinoamericanas exige una renovación profunda en la forma en que se planifica el territorio y se gestiona la vida urbana. Los desafíos actuales como la densificación desordenada, la presión sobre los servicios públicos, la congestión vial y la segregación socioespacial, requieren procesos de participación que capten la diversidad de experiencias presentes en las distintas centralidades y periferias urbanas. En este contexto, los mecanismos digitales permiten recopilar información en tiempo real sobre la movilidad, el uso de suelo, el acceso a equipamientos y las dinámicas barriales, generando diagnósticos urbanos más precisos y una toma de decisiones que responda a la complejidad de la ciudad contemporánea.

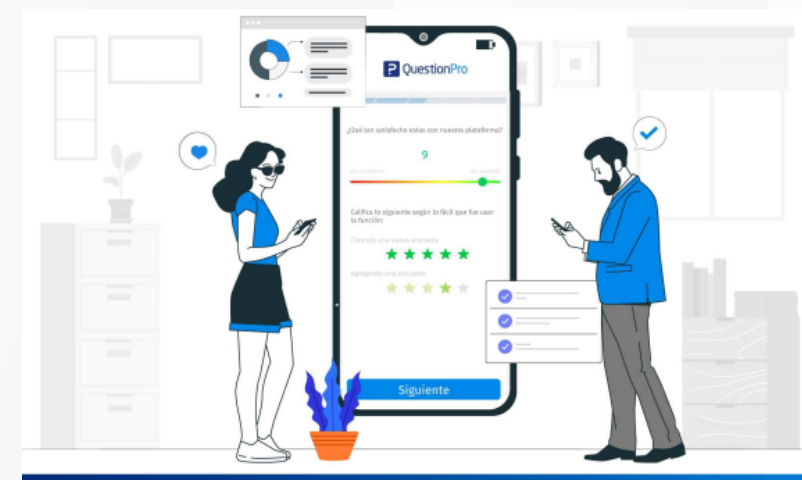
La migración hacia un modelo de participación digital en el derecho vivo y el derecho escrito es la respuesta más funcional a la complejidad de la metrópolis moderna. El uso de la tecnología como mecanismo de participación ciudadana

permite desvincular el acto de participar de una localización o un horario fijo. Plataformas en línea ofrecen un espacio asíncrono y flexible donde los ciudadanos pueden revisar documentos, emitir comentarios y votar propuestas según su conveniencia y sus problemas, democratizando significativamente el acceso a la información y al debate cívico (Rossi, 2022).

El papel de las herramientas digitales es central en esta transición. El empleo de plataformas en línea para realizar encuestas geo-referenciadas permite a las administraciones locales recopilar información detallada y específica sobre las necesidades de cada barrio. Los foros virtuales y las aplicaciones cívicas establecen un diálogo constante entre la administración y la ciudadanía, transformando la participación de un acto esporádico a un proceso continuo y de fácil monitoreo. Esta trazabilidad no solo mejora la calidad de las decisiones, sino que también fomenta una mayor confianza y transparencia en la gestión pública.

No obstante, la implementación de la planificación participativa digital debe ser abordada con cautela. Es imprescindible una estrategia integral para evitar la creación de una nueva brecha digital, asegurando que el acceso a la tecnología y la alfabetización digital sean prioridades en las políticas públicas a futuro. Adicionalmente, es vital que los gobiernos autónomos descentralizados a través de sus plataformas garanticen la seguridad y la autenticidad de los participantes, manteniendo los estándares de transparencia y rendición de cuentas, para que la tecnología se configure como una herramienta de inclusión real y no como un mero sustituto formal de la participación ciudadana.

Imagen 2. La interoperabilidad a través de las encuestas en línea



Fuente: La interoperabilidad a través de las encuestas en línea  
Recuperado de: <https://www.questionpro.com/blog/es/mejores-aplicaciones-para-hacer-encuestas/>

*En suma, la planificación participativa, dinamizada por la tecnología, ofrece una redefinición de la gestión democrática de las ciudades. Al integrar la voz de una porción más amplia de la ciudadanía, se asegura que los planes y proyectos urbanos respondan con mayor precisión a las necesidades reales de la sociedad, alineándose con el espíritu de la normativa de ordenamiento territorial que busca el bienestar colectivo y el goce efectivo de los derechos.*





## Conclusiones:

La transformación de los mecanismos de participación es un imperativo para las ciudades que aspiran a una verdadera democracia urbana. La superación del modelo tradicional por estructuras apoyadas en herramientas digitales no constituye solo una opción de modernización, sino una necesidad fundamental para garantizar la inclusión y la legitimidad de la gestión local.

Esta migración hacia la ciudadanía digital maximiza la capacidad de los habitantes para ejercer su derecho a influir en su entorno. Al ofrecer canales accesibles y flexibles, se estimula una cultura de corresponsabilidad cívica donde el habitante se siente parte activa de la solución, dejando de ser un simple receptor de políticas públicas para convertirse en un constructor de la ciudad.

Imagen 3. Ciudades inteligentes



Fuente: Research Knowledge Enrichment

Recuperado de: <https://www.ierek.com/news/ai-driven-smart-cities-building-resilient-and-sustainable-futures/>

La clave del éxito reside en que los gobiernos locales comprendan el uso de mecanismos digitales como un vehículo para la justicia social. Implementar plataformas intuitivas, capacitar activamente a la población, acoplar el marco normativo y garantizar la infraestructura necesaria para el acceso digital, son acciones que consolidan el espíritu de la planificación participativa como un motor genuino de desarrollo equitativo.

Finalmente, la gestión democrática de las ciudades ya no puede concebirse sin la plena participación de sus habitantes. Al aceptar e incorporar la tecnología, las ciudades pueden honrar la letra de sus leyes de ordenamiento territorial y construir un futuro urbano donde las decisiones sean un reflejo fiel de la voluntad y las necesidades de toda la comunidad.

## Bibliografía

Correa, L. (2011). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. Territorios, (22), 125-149.  
Rossi, L. S. R. (2022). Ciudades, comunicación digital y pospandemia: de las smart cities al urbanismo de plataformas. Universitas, (37), 123-146.  
Lefebvre, H. (1975). El Derecho a la ciudad. 3ed. Barcelona: Península.  
Zambrano, D. (2020). Desafíos de la participación ciudadana en la planificación urbana de Ecuador. Revista de Estudios Urbanos, 12(1), 38-44.

## ENTREVISTA



# LORENA BRITO

*Investigadora y consultora independiente*

## ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales para la implementación de la planificación participativa en sus territorios?

Uno de los principales desafíos es que muchas veces la participación se entiende como un requisito procedimental y no como una forma de gobernar. Eso se traduce en talleres puntuales, desconectados del ciclo de la política pública y de las decisiones sobre presupuesto, suelo y normativas. En los planes urbanísticos complementarios y planes

parciales en los que he trabajado –en un par de ciudades de la Sierra– esto se ve con claridad: los equipos técnicos están convencidos de la importancia de la participación, pero operan con tiempos muy cortos, mandatos políticos cambiantes y presiones para “entregar el producto” más que para sostener procesos.

A esto se suman limitaciones de capacidad institucional: equipos pequeños, alta rotación de personal y escasa formación en metodologías participativas, especialmente en contextos complejos como los centros históricos o las zonas de expansión urbana. En una ciudad de la Sierra en la que he venido trabajando este último tiempo, por ejemplo, trabajar el centro histórico ha implicado sentar en la misma mesa a comerciantes, residentes, propietarios de inmuebles patrimoniales, organizaciones de mujeres y usuarios del espacio público. Sin un diseño fino del proceso, el riesgo era que solo se escuchara a los actores más fuertes. Finalmente, en territorios amazónicos con los que trabajo actualmente, la dispersión poblacional, las brechas de conectividad y la coexistencia de sistemas normativos (justicia ordinaria, justicia indígena) exigen formatos de participación distintos a los que se usan en ciudades de la Sierra o la Costa. No adaptar las metodologías al territorio es también una forma de exclusión.

## ¿Cómo se garantiza la inclusión de grupos vulnerables o históricamente excluidos en los procesos de planificación participativa?

La inclusión no se decreta, se diseña. No basta con “invitar a todos”; si repetimos los mismos formatos –asambleas largas, en horarios laborales, sin cuidado infantil, en castellano técnico–, tendrán a participar los mismos de siempre. En los procesos de planificación que he acompañado, la inclusión de grupos vulnerables ha requerido tres capas de trabajo: identificar, adaptar y acompañar.

Entrevista escrita





Identificar significa mapear quiénes suelen quedar fuera: mujeres cuidadoras, personas con discapacidad, familias en situación de hacinamiento, población migrante, pueblos indígenas, comercio informal, jóvenes. Adaptar implica cambiar la forma del proceso: horarios compatibles con el trabajo y el cuidado, espacios accesibles físicamente, traducción intercultural, lenguaje sencillo, trabajo en grupos pequeños, cartografía social, uso de imágenes para quienes tienen menor escolaridad. En los planes urbanísticos complementarios hemos utilizado, por ejemplo, mapas parlantes y recorridos urbanos con mujeres y jóvenes, lo que ha permitido que personas que nunca hablarían en una asamblea grande, pudieran expresar con claridad sus miedos, recorridos y prioridades. Incluso, en algunos talleres, hemos establecido espacios de cuidado infantil para que las mujeres que asisten con sus pequeños presten mayor atención. Una persona del equipo los hace jugar o pintar, y los demás facilitan la actividad participativa con los adultos.

El acompañamiento es clave. En el modelo de arrendamiento social que tuve la oportunidad de construir junto con un equipo de colegas, la inclusión de hogares en situación de mayor vulnerabilidad no se limita a un “criterio de priorización” en el papel: se complementa con trabajo social previo, apoyo para completar formularios, visitas domiciliarias y la mediación de organizaciones que conocen de cerca a las familias. Lo mismo en Amazonía, donde actualmente desarrollo algunos proyectos, hemos aprendido que garantizar la participación de pueblos y nacionalidades implica respetar sus tiempos, sus formas de decisión colectiva y sus autoridades propias, aunque esto no siempre calce con los cronogramas administrativos.

### **¿Cómo puede la ciudadanía incidir en la gestión democrática de las ciudades?**

La incidencia ciudadana no comienza ni termina en un taller de planificación. Las personas inciden cuando se organizan en comités barriales, asociaciones de comerciantes, colectivos de mujeres, organizaciones juveniles o mingas por el agua, y logran que sus demandas se traduzcan en decisiones sobre suelo, presupuesto y servicios. En uno de los procesos que tuve la oportunidad de participar, en una ciudad costera, por ejemplo, la articulación entre comités barriales y asociaciones de comerciantes fue determinante para redefinir el uso de ciertas calles, los horarios de carga y descarga y los criterios de seguridad en el espacio público: la propuesta técnica se transformó porque los actores locales lograron argumentar y sostener sus necesidades.

Desde una perspectiva institucional, la ciudadanía puede incidir a través de mecanismos como los consejos de planificación, los presupuestos participativos, las veedurías ciudadanas y las audiencias públicas. Pero estos espacios solo funcionan si se conectan con el ciclo de la política pública: si lo discutido tiene efectos reales en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), ordenanzas y priorización de inversiones. En los municipios amazónicos con los que he venido trabajando, cuando las comunidades participan en la discusión sobre el uso de regalías –para agua, saneamiento, vías o fortalecimiento productivo– se fortalece la legitimidad democrática y se reduce la sensación de que las decisiones “vienen de arriba”.

La gestión democrática de las ciudades, en síntesis, depende tanto de instituciones que abran y sostengan canales de participación, como de una ciudadanía organizada y capaz de deliberar, proponer y vigilar.

### **¿Considera que la falla de las políticas públicas está relacionada con la limitada participación ciudadana? ¿Por qué?**

En ciertos casos, sí: las políticas públicas fallan porque no logran leer la vida cotidiana de las personas ni los conflictos reales del territorio, y eso está directamente asociado a procesos de participación débiles o meramente formales. La producción de vivienda social en periferias desconectadas, por ejemplo, es un caso recurrente en América Latina:

proyectos técnicamente “correctos” que no incorporan las trayectorias laborales, las redes de cuidado, la accesibilidad al transporte o las formas de organización comunitaria. En mi investigación y en la práctica profesional, he visto cómo estos proyectos terminan generando nuevas formas de exclusión, endeudamiento o incluso abandono de las viviendas.

Sin embargo, sería simplista atribuir todos los fracasos a la falta de participación. También hay fallas asociadas a restricciones fiscales, decisiones tomadas a nivel nacional que desbordan a los gobiernos locales, intereses económicos muy fuertes o marcos normativos que no dialogan entre sí. La participación robusta puede ayudar a resistir esas fuerzas, pero no las elimina por sí sola.

El reto está en integrar la participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública: diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación. En el modelo de arrendamiento social que elaboramos con un equipo de colegas, hemos

intentado corregir errores históricos de la política de vivienda precisamente a partir de procesos de diálogo con organizaciones sociales, potenciales beneficiarios y equipos técnicos: discutir no solo sobre quién accede a la vivienda, sino en qué condiciones, con qué acompañamiento social, con qué responsabilidades compartidas y cómo se previene la segregación. Cuando este tipo de diálogo no existe, la política suele responder a una lógica de corto plazo y de indicadores físicos, más que a la construcción de derechos.

### **¿Qué papel debería tener la educación en la consolidación de una cultura participativa en la planificación?**

La educación es el sustrato de una cultura participativa. No me refiero únicamente a la educación formal, sino también a la educación ciudadana, comunitaria y a la formación de autoridades y equipos técnicos. Desde la escuela podemos trabajar contenidos vinculados al derecho a la ciudad, al cuidado del espacio público, al respeto a la diversidad cultural y al funcionamiento básico de los gobiernos locales; pero también podemos enseñar habilidades deliberativas: escuchar con empatía, argumentar, llegar a acuerdos, reconocer conflictos legítimos.

Como docente de posgrado, he comprobado que muchos profesionales que trabajan en planificación urbana y políticas públicas nunca recibieron formación en metodologías participativas ni en enfoques de derechos. Eso hace que, aun con buena voluntad, repliquen modelos de intervención verticales. Incorporar en la formación universitaria herramientas de cartografía social, análisis de actores, mediación de conflictos, diseño de procesos participativos y enfoque de género e interculturalidad es fundamental para cambiar prácticas.

En los territorios amazónicos, y en las ciudades donde he trabajado planes urbanísticos, la educación popular y la formación continua a líderes comunitarios también son clave: cuando las organizaciones barriales comprenden cómo se formula un PDOT, qué implica un PUGS, cómo se aprueba una ordenanza o cómo se estructura un presupuesto municipal, su capacidad de incidencia se multiplica. Y, al mismo tiempo, los gobiernos locales necesitan “educarse” para escuchar: aprender a leer los saberes comunitarios no como obstáculos técnicos, sino como insumos legítimos para la planificación. En lo personal, cada proceso participativo en el que he podido integrarme ha sido también un espacio de aprendizaje y autocrítica sobre cómo planificamos y para quién planificamos.







# MALOY PORTILLO

Coordinador Municipalidad  
San Pedro Sula - Honduras

## ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales para la implementación de la planificación participativa en sus territorios?

Los principales desafíos radican en la capacidad institucional y la resistencia cultural:

- Capacidad institucional limitada: Muchos gobiernos locales carecen de los recursos humanos (personal capacitado) y financieros necesarios para diseñar, convocar y sostener procesos participativos rigurosos. A menudo, la participación se reduce a un mero requisito formal.
- Resistencia al cambio y cultura vertical: Existe una inercia en la cultura política y técnica que favorece la planificación "desde arriba". Los funcionarios y técnicos pueden ver la participación ciudadana como un obstáculo que alarga los tiempos o complica las decisiones, en lugar de verla como una fuente de legitimidad y mejores soluciones.
- Gestión de expectativas y conflictos: Es desafiante manejar las altas expectativas de los ciudadanos y las tensiones entre diferentes intereses (grupos económicos, sociales y políticos) que surgen durante el proceso.

## ¿Cómo se garantiza la inclusión de grupos vulnerables o históricamente excluidos en los procesos de planificación participativa?

Garantizar la inclusión requiere un enfoque proactivo, más allá de la simple convocatoria, que reconozca las barreras estructurales:

- Identificación y abordaje de barreras: Es crucial identificar primero qué grupos han sido históricamente excluidos (mujeres, jóvenes, pueblos originarios, personas con discapacidad, habitantes de asentamientos informales) y diseñar mecanismos específicos que superen sus barreras de acceso (horarios, ubicaciones, lenguaje técnico, transporte).



Entrevista escrita

- Uso de metodologías diferenciadas: Implementar herramientas participativas diversas que no dependan únicamente de foros públicos formales (ej. cartografía social, presupuestos participativos sectoriales, talleres en las comunidades). El lenguaje debe ser accesible y se deben proporcionar medios de apoyo (traducción, intérpretes, materiales adaptados).
- Empoderamiento y representación: No basta con consultar, sino que hay que capacitar y fomentar el liderazgo dentro de los grupos vulnerables. Se debe asegurar la representación formal de estos grupos en los órganos de toma de decisiones que resulten del proceso.

## ¿Cómo puede la ciudadanía incidir en la gestión democrática de las ciudades?

La ciudadanía puede incidir en la gestión democrática de las ciudades a través de tres ejes principales: la información, la propuesta y la fiscalización.

- Participación en la construcción de políticas: La forma más directa es participar en la formulación y revisión de los instrumentos de planificación (Planes de Ordenamiento Territorial de Desarrollo Municipal). Esto se logra asistiendo a cabildos abiertos, mesas de trabajo y presentando propuestas concretas que reflejen las necesidades de su territorio.
- Fiscalización y Rendición de Cuentas: La ciudadanía organizada tiene el deber de monitorear la ejecución de las políticas y proyectos aprobados, exigiendo transparencia y rendición de cuentas a las autoridades. Esto fortalece el control social y previene la corrupción o la desviación de objetivos.
- Organización y redes cívicas: La creación de organizaciones de base (juntas de vecinos, observatorios ciudadanos) que se articulen con redes más amplias, permite amplificar las voces y generar una presión sostenida y legítima sobre la administración pública.

## ¿Considera que la falla de las políticas públicas está relacionada con la limitada participación ciudadana? ¿Por qué?

Sí, existe una relación directa entre la limitada participación ciudadana y la falla o inadecuada implementación de las políticas públicas.

- Falta de legitimidad y apropiación: Las políticas diseñadas sin la participación de los afectados carecen de legitimidad social. Cuando la ciudadanía no se siente parte de la solución, hay poca apropiación de la política, lo que resulta en resistencia o indiferencia durante la implementación.
- Diagnósticos incompletos e irrelevantes: La limitada participación lleva a que los diagnósticos se basen únicamente en datos técnicos o la perspectiva administrativa, ignorando el conocimiento experiencial de la población. Esto puede resultar en políticas que no abordan los problemas reales o que son técnicamente inviables en el contexto social.
- Desconexión entre diseño y realidad: Una política sin validación ciudadana corre el riesgo de ser una solución idealizada que no puede operar en la realidad compleja de los barrios y comunidades, generando un desperdicio de recursos y la pérdida de credibilidad en la gestión pública.

## ¿Qué papel debería tener la educación ciudadana en la consolidación de una cultura participativa en la planificación?

La educación ciudadana es el cimiento para la consolidación de una cultura participativa y debe ser vista como una inversión estratégica:

- Fomento de la cultura democrática: Debe ir más allá de la instrucción cívica básica, inculcando los valores de la corresponsabilidad, la tolerancia y el diálogo constructivo. Es formar ciudadanos que entiendan la participación como un derecho y un deber continuo, no como un evento puntual.
- Capacitación en habilidades y herramientas: Es fundamental dotar a la ciudadanía de las habilidades necesarias para una participación efectiva: lectura e interpretación de documentos técnicos (planes, presupuestos), pensamiento crítico, y capacidad de propuesta. Esto nivela el campo de juego entre técnicos y ciudadanos.
- Creación de vínculos escuela-comunidad: La educación debe promover proyectos de servicio comunitario y la participación estudiantil en las instancias locales, transformando la escuela en un laboratorio de ciudadanía activa donde se experimente la planificación y la gestión democrática desde temprana edad.

A manera de cierre, es fundamental reiterar que la planificación participativa no es una opción metodológica ni un mero adorno democrático; es un imperativo funcional para la sostenibilidad y la gobernabilidad de nuestras ciudades.

Hemos visto que los desafíos son grandes, radicados en la capacidad institucional y la necesidad de una inclusión real de los grupos vulnerables. Sin embargo, la solución es clara: debemos transitar de una planificación meramente técnica a una gestión democrática de las ciudades donde la corresponsabilidad sea el eje central.

La falla de una política pública casi siempre se relaciona con su déficit de legitimidad social, y esta legitimidad solo se consigue cuando la ciudadanía se convierte en co-creadora y fiscalizadora del desarrollo urbano.

Como arquitectos y profesionales del ordenamiento territorial, nuestro rol evoluciona de ser solo diseñadores de espacios a ser facilitadores de procesos sociales. El futuro de nuestras ciudades no está en un plan escrito en solitario, sino en el diálogo continuo y la educación ciudadana que empodera a cada habitante para incidir efectivamente en la toma de decisiones. Solo a través de una cultura de participación profunda, constante y educada lograremos construir ciudades más justas, más resilientes y verdaderamente democráticas.



# DIRECTORIO INSTITUCIONAL

**Matriz**  
Pichincha - Quito,  
Av. Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarroel  
edificio Recalde  
buzon@sot.gob.ec

**Zonal 2 y 9 - Quito**  
Av. Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarroel  
edificio Recalde, piso 2.  
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

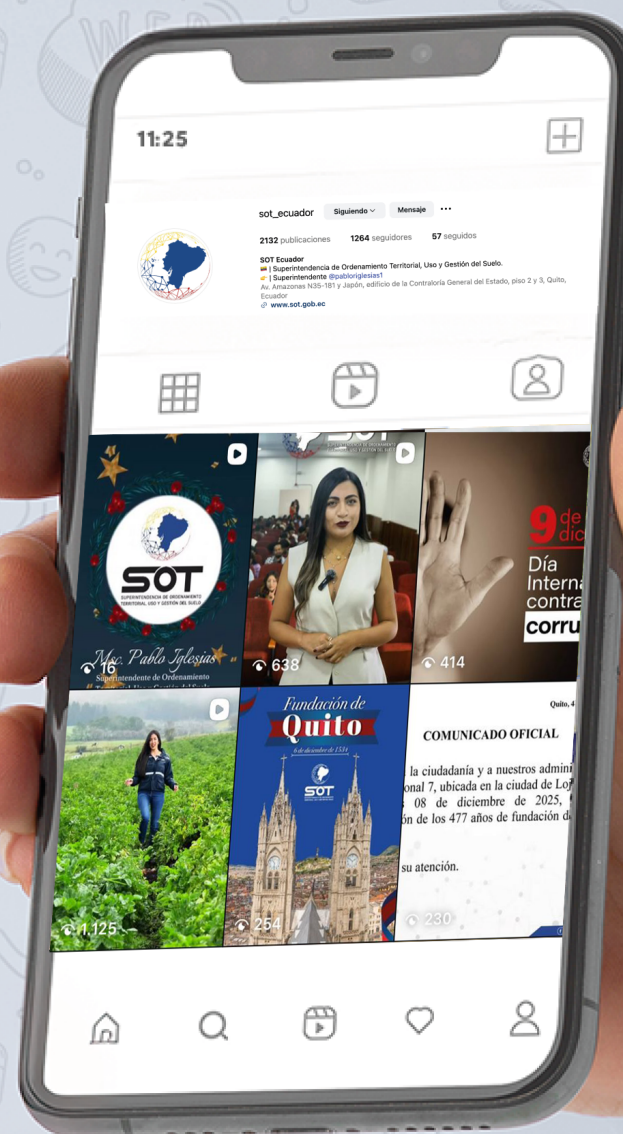
**Zonal 5 y 8 - Guayaquil**  
Av. Francisco de Orellana y Justino Cornejo,  
Edificio Gobierno Zonal de Guayaquil, Piso 3.  
sot.zonal5@sot.gob.ec  
sot.zonal8@sot.gob.ec

**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



## Síguenos en:



# SOT Ecuador