



UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABÍ

DIRECCIÓN DE POSTGRADO, COOPERACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES,  
Y FACULTAD DE ARQUITECTURA

MAESTRÍA EN URBANISMO CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y  
GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE

TRABAJO DE TITULACIÓN MODALIDAD ESTUDIO DE CASOS

**TEMA:**

FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS  
NIVELES DE GOBIERNO

CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA

**AUTOR(A):**

CANDHY JIMENA ORDOÑEZ CANTOS

**TUTOR(A):**

ARQ. CHRISTIAN MAZON

MANTA – ECUADOR

2021

## DECLARACIÓN DE AUTORIA

Yo, CANDHY JIMENA ORDOÑEZ CANTOS con CC: 130967562-5, doy constancia de ser el autor del Trabajo de Titulación con modalidad Estudio de casos con el tema “FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA”, el cual fue dirigido por el tutor, Arq. Christian Mazón de constancia de la originalidad del trabajo realizado tomando de referencia a autores que aportaron a la investigación, y a la recopilación de datos e información en fuentes bibliográficas, visitas de campos, entre otros.

En la ciudad de Manta, a los 22 días del mes de octubre de dos mil veinte y uno.

---

Candhy Jimena Ordoñez Cantos  
C.C. 1309675625  
Autor(a)

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

En calidad de docente tutor de la Maestría en Urbanismo con Mención en Planificación Territorial y Gestión Urbana Sostenible de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, certifico:

Haber dirigido y revisado el trabajo de titulación, bajo la modalidad de Estudio de Casos, cuyo tema es “FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA” el mismo que ha sido desarrollado de acuerdo a los lineamientos internos de la modalidad en mención y en apego al cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento Reformatorio y sustitutivo del Reglamento General de los Programas de Posgrado de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, por tal motivo APRUEBO, que el mencionado proyecto reúne los méritos académicos, científicos y formales, suficientes para ser evaluado por los Lectores que designe la autoridad competente.

Particular que certifico para los fines consiguientes, salvo disposición de Ley en contrario. En la ciudad de Manta, a los 03 días del mes de noviembre del dos mil veinte y uno.

---

ARQ. CHRISTIAN MAZÓN, MG.  
C.C. 1309702585  
Tutor

## APROBACIÓN DEL TRIBUNAL

En calidad de lectores de la Maestría en Urbanismo con Mención en Planificación Territorial y Gestión Urbana Sostenible de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, certifico:

Haber revisado el trabajo de titulación, bajo la modalidad de Estudio de Casos, cuyo tema es “FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA” el mismo que ha sido desarrollado de acuerdo a los lineamientos internos de la modalidad en mención y en apego al cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento Reformatorio y sustitutivo del Reglamento General de los Programas de Posgrado de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, por tal motivo APRUEBO, que el mencionado proyecto reúne los méritos académicos, científicos y formales, suficientes para proceder a la defensa correspondiente.

Particular que certifico para los fines consiguientes, salvo disposición de Ley en contrario. En la ciudad de Manta, a los 03 días del mes de noviembre de dos mil veinte y uno.

---

Arq. Alexis Mendoza Macias, Mg  
C.C. 1310480353  
Lector

---

Arq. Tatiana Cedeño Delgado, Mg  
C.C. 1312042326  
Lectora

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar gracias a Dios por permitirme culminar una meta más en mi vida, con su bendición me permitió cada día impulsarme y lograr mi objetivo, segundo mi pilar fundamental mi familia, a quienes infinitamente me incentivaron a dar siempre lo mejor, a mi padre por ser mi guía, mi luz, mi camino a seguir, mi madre mi fortaleza, mi cómplice, a mis hijos por siempre apoyarme y darme fuerzas para continuar, mis hermanos, mi abue querida, mi novio que me permitieron lograr con éxito mi propósito de esta maestría.

A la academia agradezco infinitamente por haber ejecutado este proyecto de maestría y permitirme ser parte de ella, en especial al Arq. Miguel Camino por ser el mentor de este proceso, a los catedráticos que nos ilustraron con sus conocimientos, de manera especial a mi tutor quien fue mi guía en la elaboración de este documento.

A quienes me acompañaron y fueron parte de este camino a mis queridas compañeras Mayra, Sarita, Verito, Elaine, Maribel, quienes siempre estuvieron en cada momento brindándome su apoyo.

Gracias a la vida por darme la oportunidad de celebrar con mi familia este nuevo triunfo.

---

Candhy Jimena Ordoñez Cantos  
C.C. 1309675625  
Autor(a)

## **DEDICATORIA**

La presente tesis está dedicada a Dios por permitirme cumplir mis sueños, por la vida por consentirme y poder tener a mi familia en este proceso, a mi padres gracias infinitamente por inculcarme sus valores, por darme su amor, por mostrarse que siempre se puede ser mejor cada día y poder lograr una meta más en mi vida profesional, mi padre quien fue mi motivación por sus consejos y su apoyo, que hasta en los momentos más difíciles de su vida me siguió dando fuerzas, a mi madre por su paciencia y dedicación para mis hijos.

En especial dedico este esfuerzo a mi Joshua y Valentina mis niños ya que todo lo que soy es por ellos, y a cada una de las personas que se sumaron apoyarme a lograr mi objetivo.

---

Candhy Jimena Ordoñez Cantos  
C.C. 1309675625  
Autor(a)

## **Resumen**

El presente tema de investigación se orienta en la articulación de la planificación multinivel entre lo nacional y local de los instrumentos de planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial, en donde la problemática refiere a que un 56% de planes de desarrollo no están articulados a escala multinivel y un 22 % no presentan alineación con los objetivos políticas y lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) y su Estrategia Territorial Nacional, estos instrumentos resultan ser dispersos y desalineados, sin el debido proceso de seguimiento y evaluación, sobre todo en la construcción de proyectos estratégicos que conlleva a generar impactos territoriales, particularmente en las actividades de uso y ocupación del suelo urbano y su contexto mediato e inmediato, al no aplicar estrategias de descentralización y desconcentración, el presente trabajo plantea como uno de sus objetivos analizar la articulación entre las políticas públicas, instrumentos y herramientas de planificación nacional y local; y su incidencia en el contexto urbano, además se propone identificar variables e indicadores que muestren la escasa o débil articulación de la planificación multinivel, la investigación planteada se desarrollara de carácter cualitativo con la intención de analizar, explorar y describir la problemática en mención, mediante el estudio bibliográfico que nos permitirá fundamentar el análisis crítico sobre prácticas de articulación multinivel en Latinoamérica y Ecuador, se aplicara además técnicas como la observación, visita de campo, entrevistas a diferentes actores involucrados al tema de estudio, con la finalidad de proponer lineamientos y estrategias para este proceso, que nos permitirá aportar en el conocimiento de la planificación multinivel.

### **PALABRAS CLAVES:**

- ❖ política pública, planificación multinivel, ordenamiento territorial, descentralización, desconcentración.

## **Abstract**

This research topic focuses on the articulation of multilevel planning between national and local of planning instruments for development and land use, where the problem refers to the fact that 56% of development plans are not articulated at scale. multilevel and 22% do not present alignment with the political objectives and guidelines of the National Plan for Good Living and its National Territorial Strategy, these instruments turn out to be dispersed and misaligned, without the due process of monitoring and evaluation, especially in the construction of projects strategies that leads to generating territorial impacts, particularly in the activities of use and occupation of urban land and its immediate and immediate context, by not applying decentralization and deconcentration strategies, this work raises as one of its objectives to analyze the articulation between the policies public planning instruments and tools national and local ion; and its incidence in the urban context, it also proposes to identify variables and indicators that show the scarce or weak articulation of multilevel planning, the proposed research will be developed qualitatively with the intention of analyzing, exploring and describing the problem in question, through The bibliographic study that will allow us to base the critical analysis on multilevel articulation practices in Latin America and Ecuador, will also apply techniques such as observation, field visit, interviews with different actors involved in the subject of study, in order to propose guidelines and strategies for this process, which will allow us to contribute to the knowledge of multilevel planning

### **KEY WORDS:**

- ❖ public policy, multilevel planning, land use planning, decentralization, deconcentration.



## Índice

1.	Introducción.....	1
1.1	Planteamiento Del Problema.....	1
1.2	Objetivos .....	3
1.2.1	General .....	3
1.2.2	Específicos.....	4
1.2	Hipótesis .....	4
1.4	Justificación.....	5
1.4.1	Teórica.....	5
1.4.2	Metodológica .....	5
1.4.3	Práctica .....	5
	Capítulo I. Marco Teórico Referencial Y Legal .....	6
2.1	Marco Conceptual.....	6
2.1.1	Fragmentación.....	6
2.1.2	Gobernanza del territorio.....	7
2.1.3	Gestión Urbana Local.....	7
2.1.4	Planificación multinivel.....	8
2.1.5	Plan Nacional de Desarrollo. ....	8
2.1.6	Planes Sectoriales.....	10

2.1.7 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. ....	11
2.1.8.- Desconcentración.....	11
2.1.9.- Descentralización.....	12
2.1.10.- Política Pública. ....	13
2.1.11.- Ordenamiento Territorial.....	13
2.2 Marco Legal.....	14
2.3 Marco Teórico .....	18
2.4 Marco Referencial.....	20
2.4.2.- Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro 2020-2023 .....	21
2.4.3.- Plan de Gestión de la intervención integral del Centro Metropolitano de Medellín, una construcción desde lo territorial, la Planeación y el imaginario colectivo.....	22
2.4.4. Plataformas gubernamentales de Quito.....	24
Capítulo II. Diseño Metodológico.....	26
3.1 Métodos, Técnica y Fuentes .....	26
Capítulo III. Resultados y Discusión.....	35
4.1 Análisis Crítico de prácticas de articulación multinivel. ....	35
4.2 Análisis de proyecto Estratégico o Equipamiento Estatal.....	41
4.3 Lineamientos o Estrategias.....	52
5. Conclusiones .....	55
6. Recomendaciones .....	56

7. Referencias Bibliográficas .....	57
7. Anexos .....	61

### **Índice de Tablas**

Tabla 1 .....	27
Tabla 2 .....	37

### **Índice de Figuras**

Figura 1 .....	29
Figura 2 .....	30
Figura 3 .....	32
Figura 4 .....	33
Figura 5 .....	43
Figura 6 .....	46
Figura 7 .....	47
Figura 8 .....	48
Figura 9 .....	49
Figura 10 .....	53

## **1. Introducción**

### **1.1 Planteamiento Del Problema**

La Constitución establece que el Estado tiene el rol de planificar y promover el desarrollo del territorio, garantizando el buen vivir de una manera equitativa y aprovechando sus recursos, por lo que surge la necesidad de normar los procesos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el objetivo de organizar la planificación para el desarrollo en el país y el ordenamiento territorial, mediante la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial Descentralizado COOTAD (2018) para la planificación articulada de cada nivel de gobierno, donde SENPLADES (suprimida por decreto 732 de 13 de mayo de 2019 y reemplazada por “Planifica Ecuador”) establece los lineamientos para la planificación de cada circunscripción territorial en base a las competencias adquiridas, la misma que tiene la misión de coordinar el sistema mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Estrategia Territorial Nacional, que es el instrumentos base para el desarrollo nacional y local con un visión a largo plazo, en conjunto con las políticas, programas y proyectos de los niveles de gobierno establecidos en los planes de desarrollo, que permita la asignación de recursos ajustados a las necesidades reales de cada territorio.

Con estas consideraciones el Gobierno Central plantea un nuevo modelo de desarrollo para garantizar los servicios básicos, acceso a infraestructura y equipamientos, mediante la estrategias de desconcentración según Senplades (2014) “planteados como mecanismos de (re) distribución de poder político y administrativo en el territorio que, de forma equitativa, permitan el desarrollo de las potencialidades locales en aras de la consecución del Buen Vivir”, dado a que la problemática en la administración territorial, tiene que ver con la función del ejecutivo en articular interinstitucionalmente los recursos.

Para potenciar las capacidades de los territorios, articular las intervenciones a los objetivos nacionales y definir lineamientos concretos para la acción pública desconcentrada y descentralizada. Esto significa, una armónica coordinación entre la planificación nacional y subnacional a través de la gobernanza multinivel; y la implementación de mecanismos efectivos, participativos y permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017, pag 17)

La articulación de las políticas públicas, instrumentos y herramientas de planificación entre los diferentes niveles de gobierno no se ha ejecutado a cabalidad, en relación a la construcción de proyectos estratégicos y equipamientos que, al ser implantados sin el debido proceso de planificación participativa, generan impactos territoriales, particularmente en las actividades de uso y ocupación del suelo urbano y su contexto mediato e inmediato. Estas intervenciones se evidencian en la cabecera cantonal de Manta entorno a equipamientos de educación, salud, vialidad, producto de la débil articulación entre las competencias de cada nivel de gobierno, así como de la escasas herramientas y políticas públicas locales para el ordenamiento, uso y gestión del suelo en el territorio.

La desarticulación de los instrumentos de planificación entre cada nivel de gobierno generan inconvenientes sociales, económicos, ambientales, a nivel de todo el territorio, del cual surge una disminución del dinamismo en los sectores de los centros urbanos afectando su progreso, como indica Carrión (2020) “El urbanismo de grandes proyectos urbano en contextos de alta visibilidad, generan fuerte impacto en el desarrollo urbano, tanto que es un elemento estratégico y característico de la ciudad neoliberal, desplegado en un territorio de escala múltiple y variable..”

En base a lo antes expuesto los gobiernos locales cumplen un rol muy importante, siendo uno de los factores influyentes en la planificación y ordenamiento territorial para el progreso equilibrado e igualitario de los territorios por la función que debe cumplir al momento de ejecutar la política pública, desconcentrando los recursos en la ejecución de sus planes, programas y proyectos, siendo el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) un órgano para facilitar la articulación con instituciones a otras escalas, mediante la participación de diferentes actores, con espacios de planificación en donde la ciudadanía sea parte del desarrollo en la gestión urbana local que articule las insuficiencias existentes, mediante el ordenamiento armónico y concurrente, para una planificación integral con resultados, donde los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) no resulten ser dispersos y desalineados con los objetivos de PND.

De acuerdo a un informe emitido por Senplades (2014) se indica: “56% de PDOT no reporta articulación multinivel y que apenas un 22%” de PDOT presentan alineación con los objetivos políticos y lineamientos del PNBV (2013-2017)” lo que indica una débil o escasa articulación entre la herramientas de planificación de carácter nacional y local.

Ante lo enunciado surge la siguiente interrogante: ¿La escasa articulación entre la planificación nacional y local a través de proyectos estratégicos o equipamientos ubicados en la parroquia urbana Manta promueven la fragmentación territorial?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 General**

Analizar la articulación entre las políticas públicas, instrumentos y herramientas de planificación nacional y local; y su incidencia en la cabecera cantonal de Manta, para establecer

lineamientos o estrategias que nos permita una articulación a escala multinivel, con la finalidad de aportar al desarrollo del territorio.

### ***1.2.2 Específicos***

1. Analizar parámetros de buenas prácticas de articulación multinivel a nivel de Latinoamérica o Ecuador.
2. Identificar mediante el análisis de un proyecto estratégico o equipamiento estatal las principales variables e indicadores que muestren la escasa o débil articulación de la planificación multinivel, en el GAD Manta.
3. Establecer lineamientos o estrategias para el planteamiento de una metodología de articulación de la planificación a escala multinivel de proyectos estratégicos o equipamientos nacionales en suelo urbano a escala multinivel.

## **1.2 Hipótesis**

Cabeza (2002) hace referencia a los obstáculos que presentan los países de Latinoamérica para hacer posible la articulación en la ordenación del territorio, por la débil gobernanza e inexperiencia en el trabajo interinstitucional, además de la débil gestión interdisciplinaria de distintos organismos de un mismo ámbito territorial, se plantea la siguiente Hipótesis:

La desarticulación entre las políticas públicas, instrumentos y herramientas de planificación nacional y local promueven fragmentación en la cabecera cantonal de Manta, al momento de construir proyectos estratégicos o equipamientos sin los procesos adecuados de planificación, generando conflictos de uso, inequidad y desigualdad en el territorio.

## **1.4 Justificación**

### ***1.4.1 Teórica***

La presente investigación se realiza con el propósito de aportar y fortalecer con conocimientos teóricos referentes a la articulación de la planificación territorial multinivel y la incidencia de las políticas públicas para mejorar la gestión local.

### ***1.4.2 Metodológica***

La importancia de la investigación radica en identificar mediante estudio en sitio de proyectos estratégicos o equipamientos implantados en el suelo urbano de la cabecera cantonal de Manta, la dinámica del entorno y la repercusión dentro la planificación urbana.

### ***1.4.3 Práctica***

Este trabajo de investigación permitirá conocer las principales líneas de acción que se pueden implementar para la articulación multinivel al momento de incorporar un proyecto estratégico o equipamiento nacional dentro del suelo urbano fortaleciendo la gestión local.



## **Capítulo I. Marco Teórico Referencial Y Legal**

### **2.1 Marco Conceptual**

El presente capítulo se enfoca en el análisis de los principales términos en referencia al tema de investigación, provenientes de diferentes fuentes bibliográficas, internet, textos, como aporte al desarrollo de la investigación.

#### ***2.1.1 Fragmentación***

La fragmentación territorial se muestra cuando la brecha de desigualdad persiste a través de los años, en Latinoamérica se manifiesta como un grave problema siendo evidente en las clases sociales, según de Souza (1996) “el espacio fragmentado es por excelencia el espacio de la ciudad, el espacio de la heterogeneidad, de los valores diferenciales de la segmentación” donde la segregación refleja la desigualdad y se promueve por el contraste que existe en la urbe, con la construcción de nuevos equipamientos, con impactos perdurables que se hacen perennes en el territorio.

Confirma la definición de fragmentación Longhi et al. (2012):

Como el resultado de la persistencia de la brecha, se manifiesta territorialmente en una desigual distribución de los recursos socialmente valorados y de las oportunidades de utilizarlos, destacando las profundas disparidades existentes en las condiciones de vida de la población, las cuales, por su parte, contribuyen a retroalimentar las desigualdades.

Diferentes conceptos detallan como se manifiestan las diferencias de la sociedad en el espacio urbano.

Barreto y otros, (2018) dice que los procesos de ruptura que se dan por la mixtura social, por la diferenciación entre los diferentes grupos, de diferentes niveles socioeconómicos, abarcando otros aspectos, espacio urbano, dimensiones sociales, políticas, los cuales dan lugar al aislamiento espacial con separación, que promueven el distanciamiento de las clases sociales.

### ***2.1.2 Gobernanza del territorio.***

Según (Farinós, 2008) “La gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio” .

Como muestra (Serrano, 2011):

La gobernanza territorial contribuye a generar mejores y más adecuadas soluciones públicas a los problemas de las sociedades permitiendo la articulación y coordinación de actores y agencias públicas y privadas que optimiza la dotación de activos de los territorios e incorpora a más población a los beneficios del desarrollo.

Por lo tanto, la gobernanza territorial no es más que territorializar la planificación con las dinámicas de cada territorio, en conjunto con diferentes actores que conllevan una misma visión de desarrollo compartida a diferentes escalas, para una sostenibilidad entre todos los niveles de gobierno.

### ***2.1.3 Gestión Urbana Local***

Los GAD municipales tienen la tarea de planificar el territorio para el desarrollo ordenado, equitativo, en base a sus competencias, el concepto en mención se relaciona con la capacidad de crear planes con políticas que permitan ejecutar programas y proyectos,

consideradas como acciones y métodos, que involucra el manejo de los recursos en diferentes aspectos como los humanos, económicos, naturales como establece:

Este concepto puede definirse como un conjunto de actividades, procesos y funciones que ocurren en un territorio, donde existe una constelación de recursos humanos, financieros, políticos y naturales, que son administrados por los municipios, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local. Antúnez & Galilea (2003)

#### ***2.1.4 Planificación multinivel***

La planificación multinivel es considerada parte fundamental para la gestión local, donde no solo se piensa como un proceso técnico de los gobiernos sino también como procesos políticos en la formulación de planes, programas y proyectos, con énfasis al trabajo coordinado y equitativo, que promueve el bienestar de los ciudadanos, en relación a la particularidad y recursos de cada territorio.

Para este autor la gobernanza en la gestión del territorio CEPAL (2017) interpreta:

La planificación multinivel, como el esquema de planificación que se ocupa de las interacciones que se producen entre las instituciones públicas de los distintos niveles gubernamentales, contribuye a una mayor gobernanza en los sistemas democráticos, poniendo en valor al territorio, como una categoría conceptual relevante en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, donde es fundamental la mayor participación de los niveles subnacionales.

#### ***2.1.5 Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.***

El estado ecuatoriano por medio del Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida” se enfocan en garantizar planificar y promover el desarrollo, el plan es considerado como la

principal directriz para todos los niveles de gobierno, siendo la herramienta normativa a largo plazo para el progreso nacional, compuesta por 3 ejes, con políticas, objetivos, metas, estrategias y lineamiento.

Hace referencia al PND la Norma Técnico del Sistema Nacional de Planificación Participativa en su art.9 (SNPD - 2019):

Plan Nacional de Desarrollo. - Es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública, que contiene un presupuesto referencial plurianual en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.

En este contexto se analizó conceptos de instrumentos de planificación nacional de otros países siendo relevante el siguiente:

Para Colombia el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia” se considera como un documento que contiene las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permite lograr la igualdad de oportunidad para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto a largo plazo para alcanzar los OD2 2030. Congreso de la República de Colombia (2019)

Por lo antes expuesto en términos generales podemos decir que los instrumentos de planificación nacional son herramientas indispensables para el desarrollo y aplicación de la política pública, por ser la máxima directriz que permite lograr la igualdad de condiciones, bajo el régimen del buen vivir en el territorio y a largo plazo.

### **2.1.6 Planes Sectoriales**

La coordinación sectorial del Ecuador y sus delegados elaboran los planes sectoriales, como una herramienta de planificación que permite formular objetivos y metas, contribuyendo con la política pública establecida en el PND, del cual la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa establece en su art.16:

Planes sectoriales.- Los planes sectoriales son instrumentos de planificación en los cuales, a partir de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se definen estrategias sectoriales, se identifican responsables institucionales y se plantea metas e indicadores para su seguimiento y evaluación (SNPD, 2019)

Existen otros países que cuentan con estos instrumentos de planificación sectorial al igual que Ecuador, Bolivia cuenta con lineamientos para orientar el desarrollo a mediano plazo articulados en este caso a la Agenda Patriótica 2025 siendo de cumplimiento obligatorio para ministerios sectoriales, instituciones, entidades y empresas públicas, cita Integral para Vivir Bien (PDES):

Los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI) son planes de carácter operativo que permiten integrar en el mediano plazo el accionar de los diferentes sectores, estableciendo los lineamientos para la planificación territorial y orientaciones para el sector privado, organizaciones comunitarias, social cooperativas, así como para el conjunto de las organizaciones sociales, y por tanto, tienen como fin impulsar el desarrollo integral de los diferentes sectores de forma articulada al Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo

### ***2.1.7 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.***

Dentro de las competencias y atribuciones de los GAD consta la planificación para el desarrollo y la elaboración de sus respectivos PDOT, estos planes están conformados por diferentes componentes dentro de su contenido como: social, económico, cultural, institucional, este documento contiene las decisiones políticas de planes, programas y proyectos de cada circunscripción de nivel de gobierno.

El PDOT es un instrumento técnico y normativo para la planificación territorial. Orienta las intervenciones de las instituciones públicas y privadas para generar el desarrollo local. En esencia, un PDOT es una propuesta para ordenar la gestión de un territorio, en armonía con los actores involucrados y de acuerdo a las vocaciones del territorio. (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2012)

### ***2.1.8.- Desconcentración.***

Desconcentrar consiste en el traslado de ciertas atribuciones y facultades desde el nivel superior como lo es el Gobierno Central, a los demás niveles jerárquicos permitiendo la articulación territorial intersectorial, como hace reseña el PND, “trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (como un ministerio), hacia el territorio en las zonas, distritos o circuitos” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017)

Cuando se habla de desconcentración Boisier (2004) indica “el primero del nivel jerárquico alude a la cesión de capacidades dado a un inferior dentro mismo organismo, que no solamente requiere de la voluntad del nivel superior sino también de los otros niveles”.

Al revisar algunos conceptos de desconcentración se referencia el siguiente:

“Traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes; el nivel central mantiene la rectoría y garantiza la calidad y buen cumplimiento, mediante la aplicación del procedimiento y cuya finalidad es contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez” , se lo indica en art.3 (Ministerio de Relaciones Laborales. Ministerio de Finanzas., 2013)

### **2.1.9.- Descentralización.**

El termino descentralización es muy usado para suscitar objetivos multidimensionales del desarrollo, a la vez en la toma de decisiones políticas cuando surge la necesidad de distribuir el poder por beneficios afines, donde surge el bien para cierto grupo que manejaría el poder.

Según Rondinelli como lo cita Finot (2001):

La descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación.

Al respecto es necesario referir (Boisier, 2004) señala que descentralización “supone la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento”

En Ecuador la desconcentración y descentralización son estrategias como indica Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017)

Que se ha consolidado en políticas nacionales que organizan claramente el ámbito competencial de los niveles de gobierno, que garantizan el acceso de la ciudadanía a servicios públicos sostenibles, a fin de alcanzar una distribución más justa y equitativa de los recursos del Estado.

#### ***2.1.10.- Política Pública.***

Según manifiesta (Carrión et al., 2019) las Políticas públicas “son las orientaciones producto de un proceso político-administrativo (estatales o gubernamentales) que definen objetivos y líneas de acción que un gobierno debe llevar a cabo para satisfacer las expectativas ciudadanas sobre un problema concreto o futuro”, siendo directrices generales para respetar, proteger los derechos de los ciudadanos en concordancia con la planificación nacional, garantizando el buen vivir, en el marco de conseguir una sociedad justa y equitativa .

Políticas públicas es la articulación racional de acciones del Estado, incluyendo sus resultados, establecidos sobre la base de acuerdos y consensos entre el Estado y la sociedad, como respuesta ante problemas prioritarios u oportunidades de desarrollo que puedan ser considerados de carácter público, tomadas a partir del reconocimiento de las obligaciones establecidas en la Constitución de la República.” (Norma Técnica de Desconcentración, 2013).

#### ***2.1.11.- Ordenamiento Territorial.***

Para la territorialización de la política pública es necesario organizar las actividades mediante el ordenamiento territorial, considerado de carácter obligatorio para los GAD transversalizar las acciones del Estado, con una visión estratégica que permita mejorar la calidad de vida de la población, fortaleciendo el desarrollo sostenible que promueva el buen vivir con igualdad de condiciones.



El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016)

## **2.2 Marco Legal**

El presente marco legal guarda referencia sobre la articulación entre la planificación nacional y local, donde la formulación de PDOT debe llevar coherencia con el PND como lo manifiesta la Constitución en su Art. 280 “que establece al plan como la máxima directriz para la planificación, que sujetara las políticas nacionales de planificación en el ámbito de programación, ejecución, inversión y asignación de recursos”. (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador de 2007-2008, 2008)

“La planificación articulada y coordinada, garantizara el ordenamiento territorial y se considera de carácter obligatorio para los gobiernos autónomos descentralizados”, como lo indica el Art. 241 de la Constitución. (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador de 2007-2008, 2008)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 en lo que corresponde a su objetivo 11 Sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles, establece en relación al tema de estudio la meta 11.b. “Al 2023 aumentar el número de ciudades y asentamientos que apliquen políticas y planes, con el mejor uso de los recursos, con la mitigación al cambio climático, y a la resiliencia a los desastres”

El estado para el fortalecimiento de autonomías y descentralización, con la transferencia de competencias de manera progresiva y definitiva, y para coordinar los procesos de planificación establece el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, donde el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) referencia en su Art. 18. “como el conjunto de procesos, para la integración de actores con un mismo fin en el desarrollo territorial”. (Asamblea Nacional, 2010)

Por ende, los GAD municipales en correspondencia al COOTAD en su Art. 54 “determina sus funciones la elaboración de planes de ordenamiento territorial dentro de cada circunscripción territorial para promover el desarrollo sustentable, garantizando el buen vivir, que permita ejecutar la política pública de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial” (Nacional, 2018)

En este sentido se considera de competencia exclusiva para los GAD municipales como lo manifiesta el COOTAD en su Art 55:

Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad. (Nacional, 2018)

Dichos PDOT constará con la planificación del ordenamiento territorial de manera obligatoria, alineados a los objetivos del PND, y articulados en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, expone además el Art.11 de la LOOTUGS, “los GAD municipales por medio del Plan de Uso y Gestión de Suelo

clasificaran el suelo en urbano y rural y definirán el uso del suelo, identificando sus vulnerabilidades, fomentando el acceso a servicios y equipamientos, garantizando así el buen vivir de los ciudadanos”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016)

Los respectivos Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) incorporaran el componente estructurante y urbanístico como lo referencian la LOOTUGS en su Art 28 y 29:

El componente estructurante estará enfocado en el mejor uso de sus potencialidades con desarrollo sustentable y sostenible, a largo plazo alineado a los objetivos de desarrollo y modelo territorial cantonal, con la respectiva clasificación de suelo, para su aplicación en el territorio, mientras que el componente urbanístico en determinará las normativas de uso y ocupación del suelo, en consideración de la clasificación del suelo. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016):

En referencia a la articulación de los instrumentos de planificación de los GAD municipales en el Art 6 del Reglamento LOOTUGS “las decisiones incluidas en los PDOT Y PUGS deben corresponder de manera articulada al PND vigente y a la Estrategia Territorial Nacional, en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno.”

Los PUGS deberán presentar un contenido mínimo expresa el Art 14 del Reglamento LOOTUGS “delimitación de los polígonos urbano y rural, identificación, ubicación de equipamientos infraestructuras y espacios públicos, sistemas urbanos como vial, verde y otros, además la normativa que determina los aprovechamientos urbanos en la zona urbana o rural”.

En relación a la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa el Art. 59 manifiesta que los “PDOT contienen las decisiones estratégicas de desarrollo de los

GAD, de manera articulada entre diferentes sectores y actores en concordancia con PND y su Estrategia Territorial Nacional”.

En el cantón Manta la ordenanza vigente que regula el Uso y Ocupación de Suelo denominada de Urbanismo, Arquitectura, Uso y Ocupación del Suelo en el cantón Manta (2012), establece en su Art.194 “que el Uso de Suelo y actividades a desarrollarse en los predios de la circunscripción cantonal, deberá ser de acuerdo a lo que disponga el PDOT según lo que indique las zonas y sectores específicos.”

El Plan Nacional de Desarrollo en su objetivo 7 detalla “Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía”, donde se territorialice el Estado con estrategias que permitan garantizar el desarrollo de una manera más justa y equitativa, en base a la política de “Fortalecer las capacidades de los GAD municipales para cumplir con lo establecido en los objetivos del PND, en la gestión de sus competencias”

Lo establecido en el párrafo anterior se integra con la Estrategia territorial en el Eje 3 Mas Sociedad, mejor Estado, en donde se establece los lineamientos de articulación para la gestión territorial mediante la gobernanza multinivel y multiactoral, que permita la desconcentración y descentralización logrando una mejor asignación de recurso en relación al modelo territorial del país, que fortalece las relaciones interterritoriales mediante:

- Consolidación de modelos de gestión descentralizada y desconcentrada, con pertinencia territorial.
- Articulación de instrumentos de Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

- Fomento a mecanismo de asociatividad multiactor y multinivel para la gestión y gobernanza territorial.

La Agenda Hábitat sostenible del Ecuador 2036 establece la Área de Gestión 10: Gobernanza, Participación y Transparencia, mediante la estrategia “Promover la coordinación intersectorial, articulación multinivel, autonomía y descentralización” con líneas de acción enfocadas en los siguientes aspectos: “Que permita fortalecer la gestión municipal en el manejo de recursos, en generar espacios de articulación multinivel, en la descentralización, en incentivar la participación del sector privado”

### **2.3 Marco Teórico**

En este capítulo se analiza argumentos relacionados al tema de estudio con énfasis en la planificación a diferentes escalas, en donde Pilar (2019) cita a Máttar, J., y Cuervo, L. (2017) “afirma que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido de pertenencia y de futuro para la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo”, para el autor pensar en planificación es pensar en futuro y trascendentalmente con una visión a largo plazo, no se trata de pensar en lo inmediato, sino a nivel de sistemas que permitan alcanzar objetivos y metas.

Para la presente investigación hablar de planificación es hablar de articulación a escala multinivel como indica (CEPAL, 2017) “La planificación multinivel deberá contribuir a animar y activar la participación de todos los niveles territoriales de gobierno y generar conocimiento e investigación, que permita caracterizar las brechas territoriales”, que acceda a conocer las heterogeneidades de cada territorio para la formulación de la política pública, con la intervención de diferentes actores mediante una gobernanza multiescalar.

Según Massiris Cabeza (2002) en “Latinoamérica la problemática de articulación es porque existe una débil gobernanza institucional de gestión, desconocimiento, descoordinación, y falta de experiencia en el trabajo multinivel, que haga más fácil el cruce de información de los diferentes órganos para la gestión de un mismo territorio”.

Se involucran diferentes ámbitos para una buena gobernanza, entre estos la coordinación entre niveles de Gobierno con metas a fin, señala Serrano (2011):

La Gobernanza combina tres ámbitos que están muy presentes en la discusión sobre políticas públicas: (a) el ámbito de la coordinación entre niveles, agentes e instituciones para propósitos comunes; (b) el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas, (c) el ámbito de la práctica democrática y participativa con compromisos y metas conocidas y controlables por los usuarios.

En este contexto de gobernanza para ejecutar la política pública a escala multinivel requiere de liderazgo por parte de las autoridades en la gestión del territorio, en base a las atribuciones y facultades dadas desde el gobierno central hacia los GAD municipales a través de la descentralización como indica (Finot, 2001):

La descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En base a lo referido se hace mención sobre el “Modelo para la desconcentración” que esta conceptualizado en tres ejes y tres etapas con el objetivo “fortalecer el proceso

implementado y se continúe construyendo equidad y cohesión territorial, ampliando cobertura y calidad de servicios públicos y se consolide el Estado en el territorio” Senplades, (2014a):

- 1-. Competencias, institucionalidad y servicios públicos.
2. Gestión institucional y servicios públicos territoriales.
3. Capacidad institucional.

Por lo enunciado la descentralización permite la administración adecuada de los recursos y mejor gestión del territorio, evitando desigualdad social y la fragmentación del territorio con la asignación de los recursos de manera regulada.

Para (Jirón & Mansilla, 2014) expresa sobre la fragmentación:

Fragmentación está orientada a la comprensión de la desigualdad social y las barreras materiales e inmateriales entre sectores sociales. Desde esta perspectiva, se interpreta la fragmentación espacial como resultado de un mercado desregulado en la asignación de recursos, en la localización de las inversiones y en la infraestructura urbana, lo que habría derivado en un desarrollo desigual al interior de la ciudad.

#### **2.4 Marco Referencial.**

El presente marco referencial apunta a destacar las referencias en el marco de prácticas de articulación multinivel, el primer proyecto refleja la articulación a diferentes escalas mediante estrategias que han permitido la formulación del Plan de Desarrollo Medellín 2020-2023 con la participación de actores a través de métodos como talleres y encuentros, en el segundo caso corresponde al Plan de Gestión de la intervención integral del Centro Metropolitano de Medellín una práctica articulada con diferentes planes a nivel nacional y local, y el último proyecto una

práctica no articulada en la planificación desde lo nacional a lo local en la construcción de un proyecto estratégico en la ciudad de Quito.

#### ***2.4.2.- Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro 2020-2023***

Es importante destacar este caso de estudio en referencia a nuestro tema de investigación por el modelo de gestión implementado que ha permitido organizar los programas y proyectos mediante el Sistema Municipal de Planeación para Medellín como indica Medellín A (2020), el mismo que se considera como el conjunto de “autoridades, actores, procesos e instrumentos de planeación y gestión, organismos y modalidades de ejecución y control, tal como los de seguimiento y evaluación”, los cuales promueven el desarrollo equitativo de una manera articulada, integrada y coordinada a escala multinivel.

El enunciado sistema para su operatividad consta de 3 espacios: “1) Articulación de la planeación 2) Organización y formación para la participación ciudadana en la planeación; y 3) Seguimiento, evaluación y control de procesos de planeación.”

Dentro de lo que corresponde a la estrategia “Medellín toma el futuro” se generan 4 momentos de participación siendo relevante el momento participativo 1. “Construcción colectiva del Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro 2020-2023”, con la movilización institucional y movilización social y ciudadana, con el objetivo es de articular el conglomerado en diferentes aspectos.

En este ámbito se materializaron estrategias como:

- Talleres: Consejo de Gobierno y ente descentralizados.
- Construcción de la matriz situacional a partir del programa de gobierno.
- Síntesis diagnóstica y apuesta programáticas por secretaria y ente descentralizado.



- Encuentros territoriales.
- Encuentros sectoriales y poblacionales.
- Encuentros con grupos de interés liderados por la secretaria y entes descentralizados.

“Las estrategias planteadas se dividieron en grupos de acuerdo a las líneas propuestas, con la finalidad de priorizar los proyectos, en los encuentros territoriales se trataron los contemplados en los Planes de Desarrollo Local, y en los sectoriales los del programa de gobierno”.

Este importante rescatar dentro de este proceso de gestión lo relacionado a las estrategias de articulación planteada como talleres, construcción de matriz, encuentros territoriales y sectoriales, que permitió la participación de diferentes actores para la planificación, y sobre todo lo referente a articular las políticas públicas entre la planificación nacional y local.

#### ***2.4.3.- Plan de Gestión de la intervención integral del Centro Metropolitano de Medellín, una construcción desde lo territorial, la Planeación y el imaginario colectivo.***

El presente caso de estudio en referencia a buenas practica de articulación multinivel, sobre la intervención Integral del Centro de Medellín en el periodo de administración del año 2012-2015 como establece Alcaldía de Medellín (2015), se da como propósito para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del centro, su bienestar y fortaleciendo diferentes aspectos para una y que el ciudadano se apropie de entorno, dicha intervención se documenta en el denominado PLAN DE GESTIÓN DE LA INTERVENCIÓN INTEGRAL DEL CENTRO, el presente documento compila siete capítulos, que contienen todas las acciones a realizar en el sector entre estos diferentes proyectos, alineándose a nuestro tema de estudio el primer capítulo referido a la “ARTICULACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN” en el cual se indica el nivel de

articulación con las políticas a nivel nacional en sus diferentes planes, incluyendo además la vinculación con diferentes leyes y normas.

En detalle a las articulaciones multinivel más significativas del Plan de Gestión de la Intervención Integral del Centro y que han aportado para su ejecución se describe:

- PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 2014-2018: en su estrategia regional de ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, donde indica que:

Los entornos de desarrollo se definen a partir de la identificación de las características propias de cada municipio y departamento en relación con 6 temáticas que definen las condiciones territoriales en las cuales se espera adelantar intervenciones sectoriales:

Funcionalidad urbano-regional, dinámica económica, calidad de vida, medio ambiente, seguridad, y desempeño institucional”.

- PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2012 – 2015 ‘ANTIOQUIA LA MÁS EDUCADA: “Antioquia la más educada, que en su línea estratégica 7 menciona el proyecto “Formulación de planes y estudios y ordenamiento territorial departamental y subregional”.

El presente Plan de Gestión consta además de un capítulo de Seguimiento y Evaluación que nos detalla el grado de cumplimiento de las acciones y actividades, con relevancia en medir la eficiencia y ejecución en su cumplimiento en los tiempos establecidos, en respecto se indica que la Intervención Integral del Centro, donde la administración municipal realizó la ejecución de \$1.650 billones de pesos y quedan en etapa de estudio y diseño \$419.275 mil millones de pesos.

#### ***2.4.4. Plataformas gubernamentales de Quito.***

El presente caso se referencia por desarticulación en la planificación para la construcción de proyectos estratégicos desde lo nacional a local, en este caso la obra plataformas gubernamentales en la ciudad de Quito como indica Vladimir (2020) , proyecto que fue implantado en diferentes sectores de la urbe sin considerar la planificación del gobierno local, ejecutado en el periodo del 2007 al 2017 por el gobierno denominado Revolución ciudadana, mediante una visión de planificación para una sociedad democrática y libre, con derecho a la ciudad y a espacios públicos.

Se creo en el 2008 la Unidad de Gestión Inmobiliaria del Sector Publico (Inmobiliar) con la finalidad de tratar espacios estatales y contratar consultorías, entre ellas para la construcción de plataformas gubernamentales y así gestionar los espacios del estado, para lo cual se contrató al urbanista Hernán Orbea para elaborar la consultoría “Diagnóstico de Cabidas Físicas y Condiciones Cualitativas de las Instituciones de la Administración Pública Central Localizada en el Distrito Metropolitano de Quito”.

Como resultado del diagnóstico del estudio nos indica que Quito es una ciudad “fragmentada, pero con relaciones de interdependencia entre los fragmentos urbanos” ya que se realizan grandes viajes para trasladarse desde la periferia hasta donde se concentran las actividades como una macro centralidad.

El componente de formulación de la consultoría se considera como el instrumento de planificación compuesto por tres fases: mapeo de situación actual en donde se plantearon las instituciones de jerarquía por compatibilidad y su relación entre sí, fase de formulación de escenarios y por último planteamiento de nuevas plataformas.

Se plantearon 6 plataformas dentro de la ciudad de Quito: En el sur de la ciudad se ubicaron las de Desarrollo Económico Social (1), en el sector de la Moran Valverde, con quince entidades; y Política, Seguridad y Justicia (2), en el sector Eplicachima, con veinte entidades. En el centro se ubicó la de Patrimonio (3), con once entidades, localizaron las de Producción (4), en el sector de La Pradera, con trece entidades; Política Económica (5), en el sector de las Naciones Unidas, con nueve entidades; y Sectores Estratégicos (6).

Finalmente, para definir las propuestas se da el concurso de ideas Inmobiliar delegando al Colegio de Arquitectos del Ecuador, este proyecto es considerado como el más ambicioso de los últimos tiempos en beneficio de Quito y su desarrollo por ser sede del Gobierno Central, con estos puntos estratégicos llamados núcleos de gestión urbana se pretendía contribuir en mejorar el funcionamiento de la ciudad, en donde se concentrarían actividades administrativas, funciones del estado y de servicios públicos.

La construcción de estas plataformas fueron pensadas además como nuevas centralidades urbanas, con libre acceso y uso de los espacios públicos interiores y exteriores, pero manifestó el Arq. Hernán Orbea (2018): “ no se ha podido plantear frontalmente la necesaria ruptura de prejuicios sobre la definición del edificio público” en este caso sigue prevaleciendo este concepto, con esto se expresa que no se ha cambiado la cultura sobre la arquitectura de estos proyectos, se crean aun como edificios para los funcionarios, estos nuevos complejos se concibieron como centros cívicos, que han quedado por fuera en poder transformarse en centros comunitarios.

Para la construcción del proyecto el Gobierno Nacional realizó la gestión de una manera unilateral, sin el apoyo del Gobierno Local, el gobierno de turno impuso su poder político, utilizando instrumento de gestión como zonificación desde perspectivas funcionales,

sobrepasando sobre la política local, sin considerar el modelo vigente de la ciudad pensando desde lo nacional a lo local, considerados instrumento de gestión territorial del siglo pasado y que al no estar articulados con la planificación local regeneran fragmentos territoriales dependientes entre sí.

## **Capítulo II. Diseño Metodológico**

### **3.1 Métodos, Técnica y Fuentes**

La presente investigación tiene enfoque cualitativo, una vez planteada la problemática de estudio se procede analizar, explorar y describir, los hechos suscitados en relación a la problemática desde lo particular a lo general, con la finalidad de entender la problemática no de medirla, como indica Fernandez (2014) la investigación cualitativa “Es naturalista (porque estudia los fenómenos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales y en su cotidianidad) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas les otorguen)”.

En primera instancia la investigación consiste en la revisión bibliográfica en relación al tema de estudio, sobre la problemática que existe en el desarrollo de la política pública y su articulación multinivel, con finalidad de nutrirnos de conceptos, ideas, teorías, que nos harán entender mejor los resultados en lo posterior, con la finalidad de cumplir con los objetivos de nuestro trabajo, considerando documentos científicos de fuentes bibliográficas que aporten a nuestro marco conceptual, teórico, y referencial.

En relación a este último se realizará un análisis crítico sobre buenas prácticas de articulación multinivel, considerando las estrategias y metodologías implementadas, para este caso se tomaron en cuenta el Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro 2020-2023, el Plan

de Gestión de la intervención integral del Centro Metropolitano de Medellín y la construcción de las Plataformas Gubernamentales en Quito, en referencia a la articulación multinivel para ejecutar la política pública.

El presente trabajo se realizará mediante una matriz que incluirá los siguientes ámbitos:

**Tabla 1**

*Tabla de análisis de prácticas de articulación multinivel*

<b>Proyecto</b>	<b>Articulación</b>	<b>Práctica</b>	<b>Resultado</b>
<b>Multinivel</b>			

*Nota:* La presente matriz incluirá el análisis de prácticas de articulación multinivel

Procesado:Elaboración propia

En este punto se reforzará con lo correspondiente a entrevistas a actores relacionados con la planificación territorial, considerando la articulación multinivel y su importancia en el desarrollo de proyectos estratégicos, (anexo 1) Arq. Katuska Miranda ex Subsecretaria Senplades Zona 4 y a un técnico de la actual Secretaria Nacional de Planificación que de acuerdo a sus competencias establece los lineamientos para la planificación de cada circunscripción territorial del país, donde se emitirá criterios de acuerdo a la experiencias entre la planificación nacional y local y la articulación multinivel.

Seguidamente para el objetivo dos se ingresa al medio analizando un proyecto estratégico estatal en el contexto de la cabecera cantonal de Manta, mediante las variables e indicadores que muestren la escasa o débil articulación de la planificación multinivel, seleccionamos para nuestro

análisis el edificio del Registro Civil construido en el sector de Urbirrios 1 parroquia Tarqui de la cabecera del cantón Manta y su entorno inmediato.

Para este proceso de la investigación se realizará el análisis en referencia al marco teórico sobre la fragmentación y descentralización, con la referencia del resultado obtenido en el objetivo uno del análisis de buenas prácticas que determina variables e indicadores de articulación multinivel según estos proyectos, se analizarán las herramientas de planificación del GAD Manta sobre el marco del modelo de gestión del PDOT 2020-2035 (GAD MANTA, 2020) en referencia a la articulación multinivel, así mismo se identificara el tratamiento y uso actual del polígono de estudio determinado en dicho documento.

Consecutivamente mediante la técnica de la observación en la visita de campo al sector de estudio, permitirá explorar el comportamiento, impactos, eventos, flujos, mediante la captura de imágenes como respaldo de las actividades dadas en su contexto urbano, para el análisis empírico del área de estudio sobre la actividades y usos de suelo, equipamientos e infraestructura, flujo y movilidad lo que se plasmará en base a mapas temáticos mediante la cartografía de fuente del GAD Manta, con el uso del programa Qgis que permitirá sistematizar los mismos para el respectivo análisis.

Se dice que la investigación se considera de campo en este punto porque dentro de las visitas al territorio se realizará (anexo 2) entrevista al dirigente Barrial del sector Urbirrios 1, con la finalidad de determinar el impacto social que se generó por la construcción de este proyecto.

En referencia a la técnica de la entrevista se realizará una guía como cuestionario siendo la base para el desarrollo de esta actividad para cada uno de los personajes escogidos y en donde

se respalde al entrevistador al momento de realizar el encuentro, se desarrollará mediante una conversación que será grabada para no perder ningún detalle donde se pueda analizar en lo posterior las respuestas dadas por el entrevistado y poder procesar la indagación cualitativa.

Finalmente, con los resultados obtenidos en el desarrollo de nuestra investigación en base al análisis bibliográfico, cartográfico del caso de estudio, y en base a las entrevistas (anexo 3) corresponde al director municipal de planificación del GAD Manta por ser la dependencia vinculada en el proceso de formulación de herramientas de planificación PDOT y PUGS, (anexo 4) entrevista considera a un representante del Gremio de Arquitectos de Manta como actores influyentes en el desarrollo local con la finalidad de determinar la representatividad en los procesos participativos, se propondrá además lineamientos o estrategias para el planteamiento de una metodología de articulación multinivel para la construcción de proyectos estratégicos desde lo nacional a local.

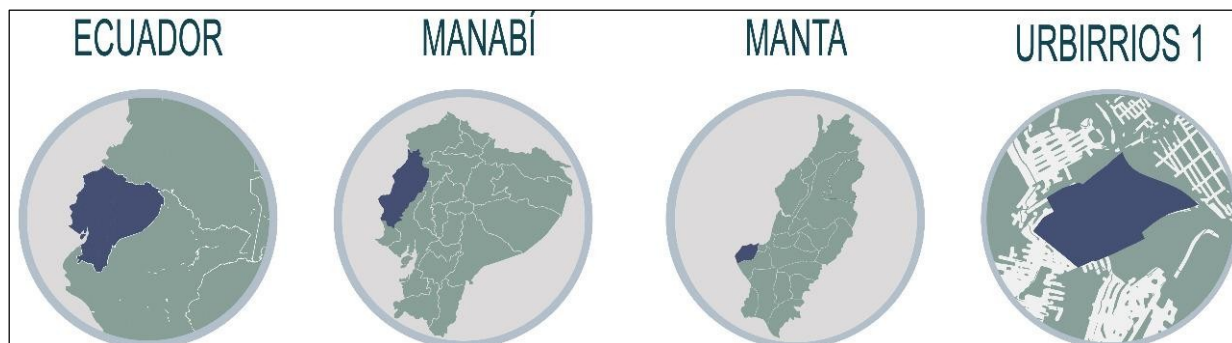
- **Descripción del Área de Estudio**

El cantón Manta cuenta con una extensión territorial de 29.087 ha. una población proyectada al 2020 de 264.281 Habitantes, limita con los cantones Jaramijó, Montecristi y el Océano Pacífico, la ciudad de Manta constituye la séptima ciudad más poblada de Ecuador con un 16.70% de los habitantes de la provincia de Manabí, se considera una ciudad con una importante concentración de actividades pesquera, industrial, comercial y turística se ha constituido en un polo de desarrollo, que cuenta con importante infraestructura productiva y de transporte de escala regional de soporte, como el puerto y aeropuerto internacionales y el terminal terrestre que conecta a la ciudad con todos los ámbitos territoriales. (GAD MANTA, 2020)

**Figura 1**

*Ubicación Manta – Área de estudio*





*Nota.* El mapa muestra la ubicación de Manta y zona de estudio en relación Ecuador.

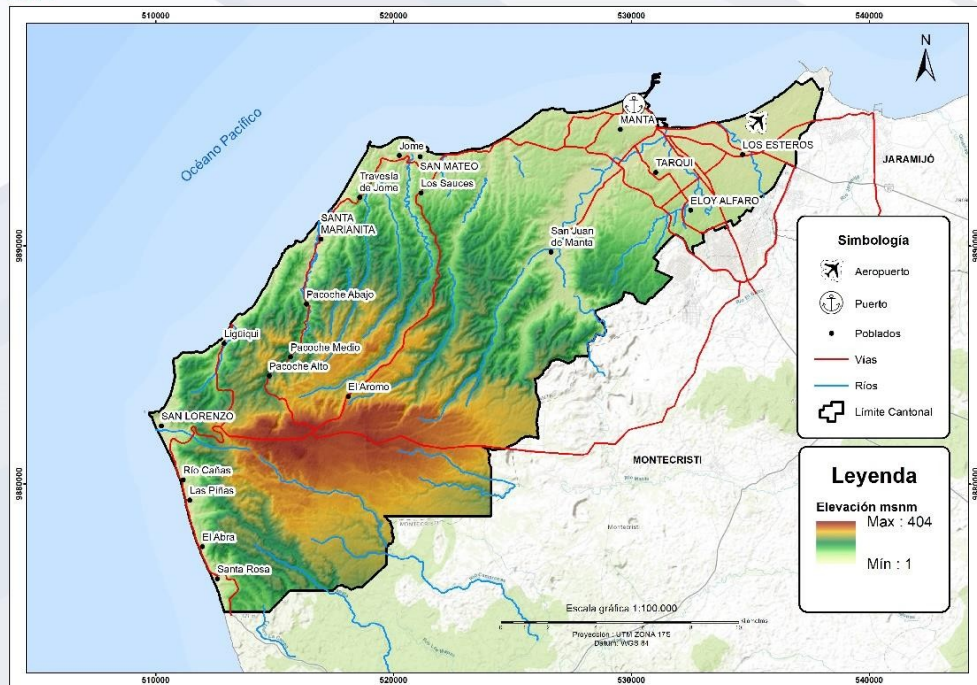
Elaboración propia.

La morfología irregular de la ciudad de Manta está conformada por colinas de altura pequeña, se encuentra atravesada causas naturales, con presencia de ríos: Burro, Muerto y Manta y algunas quebradas, en donde las pendientes pronunciadas en algunas zonas condicionan el uso y ocupación del suelo en consideración además de la red vial. (GAD MANTA, 2020)

## **Figura 2**

*Plano de Relieve del cantón Manta Ubicación Manta - PDOT 2020- 2035*

RELIEVE DEL CANTÓN MANTA  
PUGS MANTA

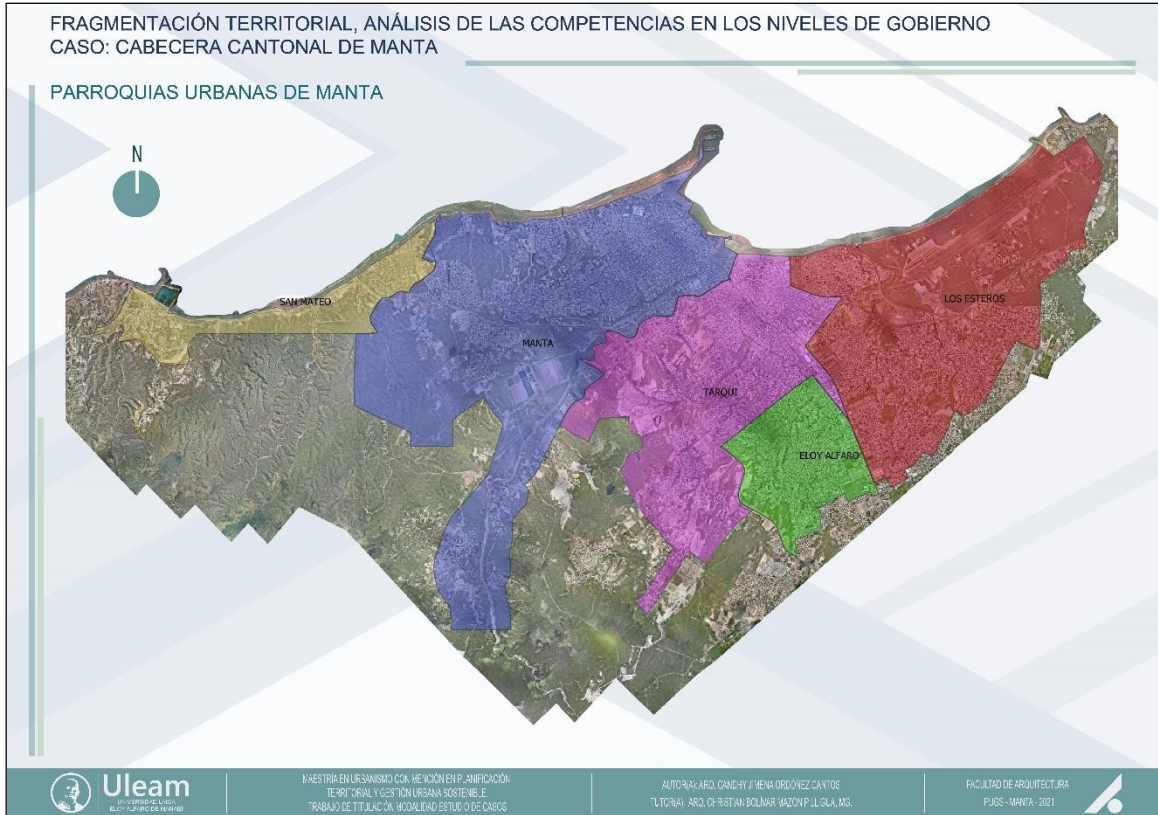


*Nota.* El mapa representa el Relieve del cantón Manta. Tomado de: PDOT 2020- 2035

La ciudad de Manta es una de las principales ciudades del Ecuador, con condiciones demográficas, climáticas, de asentamiento, económicas, productivas y turísticas, las mismas que dinamizan los procesos de desarrollo a diferentes escalas, el cantón administrativamente se conforma por siete parroquias, cinco urbanas: Tarqui, Los Esteros, Eloy Alfaro, Manta y San Mateo; y, dos parroquias rurales: Santa Marianita y San Lorenzo, producto de dinamismo de las actividades productivas asociadas a la disponibilidad de vías y accesibilidad de servicios. (GAD MANTA, 2020)

**Figura 3**

*Plano de Parroquias del cantón Manta*



*Nota.* El mapa representa las parroquias del cantón Manta. Tomado de: PUGS 2021.

Elaboración: propia

El diagnóstico del PDOT en su componente de Asentamientos humanos, el cantón Manta en conjunto con los cantones, Montecristi, Jaramijó indica, componen en la actualidad aglomeraciones urbanas, que a futuro constituirían una excelente oportunidad de desarrollo para la provincia de Manabí, y un referente nacional.

Este presente proyecto de investigación define el área de estudio en la cabecera cantonal de Manta, de acuerdo su división política ubicado en la parroquia urbana de Tarqui,

específicamente en el sector de Urbirrios 1 de la misma, donde se encuentra implantado el proyecto estratégico gubernamental del Registro Civil, zona que es considerada como Residencial 2 en el documento del (MANTA, 2021):

Residencial 2 (R2):

Es el uso destinado predominantemente a vivienda en polígonos urbanos correspondientes a estructuras y tejidos urbanos continuos, en los que se puede implantar como usos complementarios: actividades comerciales y de servicios de nivel barrial y sectorial; equipamientos de escala barrial, sectorial o zonal e industrial 1 en uso exclusivo o combinados con otros usos de suelo en lotes y edificaciones

**Figura 4**

*Mapa de Área de Estudio*



*Nota.* El mapa representa el área de estudio inmediaciones del Registro Civil sector Urbirríos 1.

Tomado de: Elaboración propia

En el mapa se muestra la zona de estudio delimitada dentro del cantón Manta parroquia Tarqui, que abarca sobre el polígono de barrio Urbirríos 1, que en su frente lindera con la vía circunvalación Tramo 1, en donde se implanta el equipamiento del Registro Civil de Manta, proyecto desarrollado por el Gobierno Central para el servicio de la ciudadanía del cantón.

## Capítulo III. Resultados y Discusión

### 4.1 Análisis Crítico de prácticas de articulación multinivel.

El presente análisis crítico sobre buenas prácticas de articulación multinivel hace referencia a lo que indica (CEPAL, 2017) en relación a “la planificación multinivel que permite activar a diferentes actores a escalas multinivel, para lograr identificar las brechas territoriales” en donde la política pública mediante la planificación y buena gobernanza local sea formulada con la articulación e intervención de varios actores.

Para el siguiente análisis de buena práctica se considera los ámbitos para una Gobernanza como indica señala Serrano (2011):

- (a) el ámbito de la coordinación entre niveles, agentes e instituciones para propósito comunes;
- (b) el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas,
- (c) el ámbito de la práctica democrática y participativa con compromisos y metas conocidas y controlables por los usuarios.

En este contexto se apoya el estudio en las diferentes leyes y normas, en relación a la articulación multinivel como la Constitución que referencia al PND como la máxima directriz para la planificación, siendo el instrumento que deben articularse los GAD en sus PDOT y PUGS para garantizar el ordenamiento territorial y en relación a la Estrategia Territorial Nacional, el estado además establece el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa para fortalecer las autonomías y la descentralización, y al COPFP como el conjunto de procesos para la integración de actores con un mismo fin, así mismo los GAD municipales de acuerdo a la COOTAD deberán ejecutar la política pública de manera coordinada con los diferentes niveles de gobierno en sus PDOT y PUGS.

En consideración a esto se analizaron proyectos con prácticas de articulación multinivel como de Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro (2020- 2023) el presente plan se considera un documento como resultado de la elaboración en conjunto con la ciudadanía, la academia y los servidores de la Administración y en complemento con diferentes actores, el proyecto inicio como programa del Gobierno Medellín Futuro, y se fundamenta en 3 concepciones de desarrollo: desarrollo de los ciudadanos por sus capacidades, por generación de producción, generación de acceso a bienes y servicios, y se fundamenta con 5 líneas estratégicas.

El segundo proyecto es el Plan de Gestión de la intervención integral del Centro Metropolitano de Medellín, una construcción desde lo territorial, la Planeación y el imaginario colectivo, una vez analizado el presente proyecto hemos identificado que se proyecta en acciones de articulación, donde la intervención nace como un Programa Bandera del Plan de Desarrollo denominado INTERVENCIÓN INTEGRAL DEL CENTRO, el cual tiene como objetivo:

“Mejorar las condiciones de calidad de vida de los habitantes y transeúntes del Centro de la Ciudad de Medellín, la calidad urbanística y ambiental del Centro, y la recuperación de su significado y convocatoria para todos los sectores sociales de la Ciudad y el área metropolitana, mediante la integración coherente de las diversas intervenciones en gestación o en marcha a su interior o en su periferia inmediata, y la protección y potencialización de su patrimonio cultural”.

Y por último se consideró el análisis de Plataformas gubernamentales de Quito proyecto que se contextualizo en la implementación de la planificación para los ciudadanos, con derecho a la ciudad y a sus espacios públicos, en base a las normativas vigentes nacional de ese entonces se destinaron los recursos para estos espacios como resultado de procesos político de la revolución ciudadana (Gobierno 2007-2017)

En base a lo antes expuesto se interpreta a través de la siguiente matriz el análisis de prácticas de articulación multinivel, en relación a los proyectos enunciados:

**Tabla 2**

*Tabla de análisis de buenas prácticas de articulación multinivel*

<b>Proyectos</b>	<b>Identificación de buena practica</b>	<b>Interpretación de Resultado</b>	<b>Articulación Multinivel</b>
Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro 2020-2023 - Medellín A. (2020)	Talleres: Consejo de Gobierno y ente descentralizados. Construcción de la matriz situacional a partir del programa de gobierno. Síntesis diagnóstica y apuesta programáticas por secretaria y ente descentralizado. Encuentros territoriales. Encuentros sectoriales y poblacionales. Encuentros con grupos de interés liderados por la secretaria y entes descentralizados	Como uno de los resultados del Plan donde se ejecutó en 90 % de las metas definidas al 2020 es el proyecto de Los Centros del Valle del Software, mediante mesas técnicas y escenarios de articulación	SI



Plan de Gestión de la intervención integral del Centro Metropolitano de Medellín, una construcción desde lo territorial, la Planeación y el imaginario colectivo.	“ARTICULACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN” en el cual se indica el nivel de articulación con las políticas a nivel nacional en sus diferentes planes, incluyendo además la vinculación con diferentes leyes y normas como es: PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2012 – 2015 ‘ANTIOQUIA LA MÁS EDUCADA	El Plan de Gestión de la Intervención Integral del Centro inicia con el análisis riguroso y sistemático de los cuatro problemas sociales que están impactando en la calidad de vida tanto de sus habitantes como de transeúntes, permitiendo, mejorar en términos sociales, ambientales, culturales, urbanísticos y de movilidad, donde la administración municipal realizo la ejecución de \$1.650 billones de pesos	SI
Plataformas gubernamentales de Quito	El componente de formulación se considera como el instrumento de planificación compuesto por tres fases: mapeo de situación actual en	Proyecto que, al ser gestionado mediante el poder político, y al no estar articulado con la planificación local ha generado fragmentos territoriales, por lo	NO

donde se plantearon las instituciones de jerarquía por compatibilidad y su relación entre sí, fase de formulación de escenarios.	que no se ha cambiado la cultura sobre la arquitectura de estos proyectos, ya que se crean aun como edificios para los funcionarios
--	---

*Nota.* Tomado de Medellín A. (2020), Alcaldía de Medellín, 2015, Civitic 2020. Procesado de: Información bibliográfica. Elaboración: propia

Reforzando lo anteriormente enunciado sobre el análisis de los proyectos como prácticas de articulación multinivel, se muestra la información proporcionada por el técnico de la Secretaria Nacional de Planificación anteriormente Senplades (anexo1), en la que de acuerdo a sus competencias ha podido evidenciar que existen los siguientes factores que hacen deficiente este proceso de planificación:

- “Falta de decisión política, es decir una débil gobernanza en la aplicación de la política pública, donde los instrumentos de planificación no son tomados como hojas de ruta para el desarrollo de los territorios, dichos documentos no son ejecutados a cabalidad y quedan sobre los escritorios”
- “Desconocimiento por parte del personal administrativo sobre manejo y ejecución de estos documentos”.
- “Los planes que son elaborados por consultores no presentan un verdadero proceso de participación ciudadana, por lo que no se realizan talleres territoriales o asambleas ciudadanas para su elaboración”.

Además de lo enunciado considera que es deficiente las acciones de articulación desde cada nivel de gobierno, seguido a esto se considera importante enunciar la debilidad en el proceso de seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación.

Otro factor que se nos hace preciso evidenciar dentro de nuestro proceso de investigación es lo enunciado en la entrevista (Anexo 1) a la Arq. Katiuska Miranda, indico que “los GAD mediante el apoyo de la Estrategia Territorial Nacional deberán tener claro la implementación de proyectos estratégicos de acuerdo a su magnitud, considerando las dinámicas y fortalezas de cada territorio”.

Una vez revisados los proyectos de buenas y no buenas prácticas de articulación multinivel mediante el análisis crítico relacionando a Ecuador con otros países, tenemos como resultado que existe debilidad en las metodologías de planificación multinivel, es decir no se está ejecutando a cabalidad este proceso, en respeto a lo que indica el marco teórico sobre planificación multinivel (CEPAL, 2017), y a los ámbitos para una buena Gobernanza como indica Serrano (2011), además se ha evidenciado dentro de las prácticas ejecutadas como variables e indicadores para la articulación multinivel lo siguiente: (a) mesas técnicas, encuentros territoriales y sectoriales, asambleas ciudadanas; (b) gestión eficiente, presupuesto participativo (c) fragmentación, implementación de socializaciones.

## **4.2 Análisis de proyecto Estratégico o Equipamiento Estatal.**

El presente análisis se orienta en el resultado del objetivo específico anteriormente descrito sobre el análisis de prácticas de articulación multinivel y en lo que se manifiesta sobre planificación y gobernanza para la gestión del territorio, se indica como resultando de este estudio variables e indicadores que muestren la escasa o débil articulación para este proceso: (a) mesas técnicas, encuentros territoriales y sectoriales, asambleas ciudadanas; (b) gestión eficiente, presupuesto participativo (c) fragmentación, e implementación de socializaciones.

Es importante enfatizar en este proceso sobre la última variable o indicador que Jirón & Mansilla (2014) indica sobre “la asignación de recurso desregulado que se interpreta como fragmentación territorial generando desigualdades entre sectores sociales, lo que refleja el heterogéneo desarrollo de las ciudades”.

En este argumento de la investigación es importante destacar el liderazgo de las autoridades para la gestión de territorio a través de la descentralización en base a sus competencias y a la asignación de recursos, y en lo que indica Senplades, (2014a) sobre el modelo de desconcentración que debe conceptualizar en lo siguiente, “(1) Competencias, institucionalidad y servicios públicos (2) Gestión institucional y servicios públicos territoriales (3) Capacidad institucional.”

Como complemento de lo anteriormente manifestado para la gestión local sobre la asignación de recursos, las autoridades mediante la descentralización permitirá al Gobierno Central de acuerdo a (Finot, 2001) una mayor eficiencia fiscal, logrando una mejor provisión de servicio, de manera equilibrada y equitativa, con la participación ciudadana mediante el control sobre la ejecución de programas y proyectos.

El cantón Manta para ejercer la política pública en su modelo de gestión del GAD Manta, (2020) dentro de las Estrategias de Coordinación y Articulación Horizontal y Vertical Multinivel entre actores indica, “que existe debilidad institucional en este asunto ya que no se ha desarrollado un marco normativo y procedimental para la gestión de proyectos y para la planificación de acuerdo al diagnóstico institucional, además se enuncia que el GAD no cuenta con un banco de proyectos de pre inversión e inversión que permita realizar una priorización de programas y proyectos con relación al Gobierno Central”.

Además se indica que su modelo de gestión para encaminar el PDOT requiere:

Una estructura organizacional eficiente y acorde a sus necesidades, de la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el diagnóstico estratégico, así como de un adecuado seguimiento y evaluación de las acciones, gestionar los riesgos, promover y difundir el plan y sus avances. GAD Manta (2020)

Se considera dentro del análisis del PUGS (MANTA, 2021) que en sus objetivos y en “coorcondancia con la visión, objetivos estratégicos, modelo territorial del PDOT, define los aprovechamientos urbanístico que propicie la implantación ordenada, desconcentrada de actividades económicas y la provisión de actividades comerciales, servicios y equipamientos de cercanía al uso residencial, en suelo urbano.”

Fundamentando que los tratamientos en el contexto del suelo urbano de la cabecera cantonal de Manta, como decisiones política que orienten las intervenciones sobre el suelo, el espacio público y las edificaciones, en donde se relacionaron para esto variables que permitieron establecer las valoraciones que definieron su homogeneidad definiendo los siguientes

tratamientos: “1. Conservación patrimonial; 2. Conservación ambiental; 3. Sostenimiento; 4. Consolidación; 5. Renovación; 6. Relocalización; 7. Mejoramiento integral; 8. Desarrollo” (GAD Manta, 2021)

En relación a lo enunciado en el párrafo anterior instrumento define el polígono de intervención territorial considerado para nuestra área de estudio Urbirríos 1 el tratamiento de **Sostenimiento** que de acuerdo a la Ordenanza de aprobación del plan se refiere:

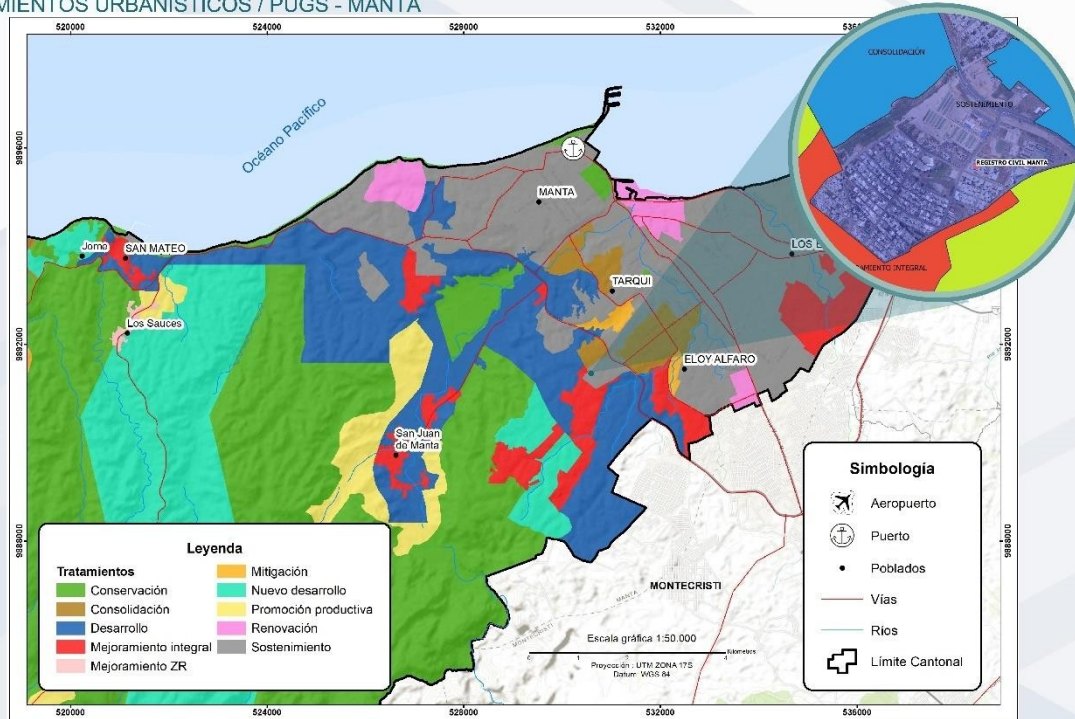
Tratamiento de sostenimiento. – Aplica para áreas con grado medio y alto de ocupación, con homogeneidad morfológica, correspondientes a urbanizaciones consolidadas, urbanizaciones cerradas y/ o conjuntos habitacionales que cuentan con vialidad definida, que requieren mejorar (en lo posible) la provisión de equipamientos públicos, que no demanda de intervención en la infraestructura. Requieren la definición de normativa urbanística que mantenga las actuales condiciones morfológicas y mejoren la provisión de servicios y equipamientos. (GAD Manta, 2021)

## **Figura 5**

*Mapa de tratamientos de Uso Parroquias Urbanas - PUGS- MA - 2021*

FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO  
CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA

TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS / PUGS - MANTA



*Nota.* El mapa tratamientos de Uso de las parroquias urbanas de Manta Tomado de: PUGS Manta (2021) Elaboración: propia

En relación al uso de suelo urbano actual del cantón Manta se indica:

“ El análisis de la distribución de suelo en el área urbana del cantón (correspondiente actualmente al de la ciudad) se establece que los usos de suelo en los que se desarrollan actividades residenciales, comerciales-servicios, equipamiento e industrial suman 2.384.99 has que representan el 39.67% del área urbana de la ciudad; 1.780,25 Ha el 29.61% corresponden a suelo vacío; y, 1.557,58 has el 25.91% de suelo está ocupado por vías”

El presente Plan contextualiza las tipologías y actividades relacionadas con los usos: industrial, protección y conservación, producción agropecuaria, aprovechamiento extractivo; y, comercial y de servicios.

Con referencia a lo antes enunciado el documento plantea al “Uso de Suelo como el destino asignado a los predios de acuerdo a las actividades desarrolladas”, hemos identificado dentro del análisis como actividad que se relaciona con el edificio del Registro Civil de acuerdo a sus características como: “Equipamiento de Ciudad lo que se considera a: actividades e instalaciones que generen bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población”, cabe mencionar que el instrumento mención hasta la presente fecha no cuenta con una normativa actualizada de implementación, para determinar las compatibilidades de uso y ocupación del suelo en el cantón Manta.

A continuación, se detalla el diagnóstico del área de estudio por actividades de Uso y Ocupación del Suelo, infraestructura, servicios básicos, transporte y movilidad.

- ***Levantamiento Cartográfico de actividades, uso y ocupación de Suelo***

La Figura 6 refleja dentro del diagnóstico del uso urbano actual las actividades, uso y ocupación del suelo alrededor del Registro Civil, que encontramos en su contexto urbano de acuerdo al PUGS del cantón, lindera con equipamientos como: escuela del estado, Centro Forense, Policía Nacional, Centro Geriátrico, parque e iglesia, siendo unas de las actividades más representativas la comercial y de servicios, los mismos que se fueron asentando posterior al desarrollo de este equipamiento, servicios de funerarias, papelerías, tiendas, y venta de alimentos.



**Figura 6**

*Mapa de Actividades, uso y ocupación de suelo PUGS- Manta – 2021*



*Nota.* El mapa las actividades, uso y ocupación de suelo 2021 Tomado de: PUGS Manta (2021)

Elaboración: propia

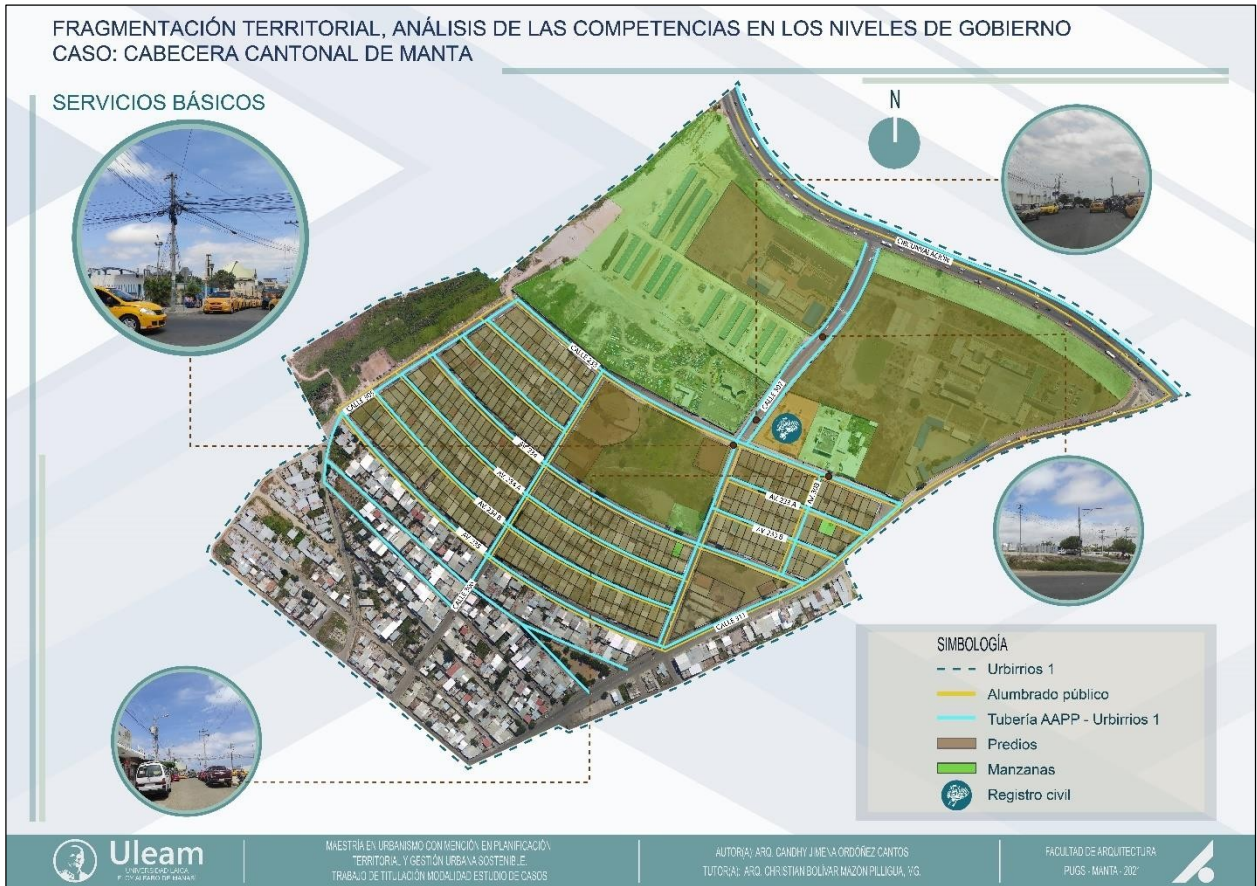
**- Levantamiento Cartográfico de Infraestructura de Servicios Básicos.**

En la Figura 7 se detalla las redes de infraestructura de Servicios básicos, como la red de distribución y abastecimiento de agua potable que cuenta el sector del área de estudio que suministra el servicio desde la Vía Circunvalación hasta el resto de las calle y avenidas del Barrio Urbirriós 1, así mismo la red de distribución de la energía eléctrica de área de estudio, incluido

la red de alcantarillado, información que fue proporcionada por el anta, como insumo de la cartografía del Plan de Uso y Gestión de Suelo del Cantón.

**Figura 7**

*Mapa de Infraestructura de Servicios Básicos - PUGS- Manta - 2021*



*Nota.* El mapa la Infraestructura de Servicios Básicos 2021 Tomado de: PUGS Manta (2021)

Elaboración: propia

**- Levantamiento flujo – movilidad y transporte.**

La figura 8 se describe lo obtenido mediante la técnica de la observación en la visita al sitio, los flujos vehiculares que se desarrollan con alta intensidad sobre la vía principal Calle 307,

producto de la dinámica de circulación en correspondencia a Edificio del Registro Civil y su entorno inmediato, siendo relevante el congestionamiento ocasionado por buses, taxis, y vehículos particulares sobre esta vía, producto de la construcción del mencionado proyecto sin la planificación respectivas, sumando a ello los nuevos proyectos implantados en su contexto urbano.

Uno de factores los factores que influye en el congestionamiento vehicular es la falta de espacios destinados para el parqueo, lo que conlleva a ocupar los espacios públicos para esta actividad, recalcando que el GAD si cuenta con la ordenanza de Urbanismo vigente donde se determina una cantidad mínima requerida de espacios de estacionamientos para cada tipo de edificaciones.

### Figura 8

Mapa de Flujo movilidad vehicular 2021



*Nota.* El mapa representa el flujo vehicular 2021. Tomado de: Elaboración propia

La figura 9 muestra los flujos peatonales que se desarrollan sobre la vía principal calle 307, como ingreso y salida del equipamiento en mayor intensidad, en relación a los identificados sobre las vías secundarias que se ejecutan en menor intensidad.

## Figura 9

### Mapa de Flujo peatonal 2021



*Nota.* El mapa representa el flujo de peatonal 2021. Elaboración: propia

A continuación, se presenta la postura en la entrevista (ANEXO 2) al dirigente Barrial del sector Urbirrios 1 Sra. Betty Cedeño, con la finalidad de evidenciar el impacto social que se generó por la construcción de este proyecto, por medio del cual nos explica cómo ha sido su

participación en el desarrollo del proyecto estratégico del Registro Civil de Manta, construido en el sector antes enunciado.

En el desarrollo de este trabajo se pudo evidenciar que:

- La actual administración no ha socializado ningún proyecto de carácter local ni nacional.

- El proyecto del Registro Civil no fue socializado a la comunidad civil, ni a los dirigentes barriales, el proyecto se inauguró directamente.

En la actualidad este tipo de proyectos si atrae nuevas actividades comerciales y de servicios, por lo que el sector ha sido beneficiado, pero a la vez está colapsado de actividades nuevas, e implantación de nuevos equipamientos como el centro forense, ella considera que no son compatibles con el sector por lo que lindera con escuelas, parques, obras que tampoco han tenido ningún proceso de socialización.

Este tipo de proyecto nos manifiesta la dirigente barrial, se sigue pensando con la visión para los funcionarios, y no para la comunidad y en su beneficio, su construcción no vino acompañada de una regeneración que aporte al contexto urbano del sector, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Urbirríos 1, fue un equipamiento impuesto desde los nacional a lo local.

En consecuencia, del análisis del proyecto estratégico o equipamiento estatal como lo es el Registro Civil de Manta, en correspondencia con el objetivo uno sobre las variables e indicadores de articulación multinivel, en referencia al PDOT Y PUGS del cantón, al análisis cartografico sobre varios aspecto, y con la información proporcionada dentro de la entrevista por

el dirigente barrial del area de estudio, obtenemos como resultado de la investigación lo siguiente:

- Que existe una debil articulación en la planificación del GAD Manta sobre la construcción de proyectos estrategicos estatales, al no haber existido procesos de articulación ni participación ciudadana, como lo manifestó la dirigente barrial que no se realizaron procesos como a)mesas técnicas, encuentros territoriales y sectoriales, asambleas ciudadanas; (b) gestión eficiente presupuesto participativo (c) práctica democrática y participativa con compromisos y socializaciones, siendo evidente en el análisis cartográficos los impactos y flujos generados por la mixtura de usos y compatibilidades ocasionado por la construcción del proyecto.
- En efecto del análisis se enuncia lo que se identificó dentro del PDOT 2020 -2035 como indica GAD Manta (2020) en su contenido del diagnóstico para establecer el modelo gestión, se especifica que existe debilidad en los procesos de articulación con diferentes actores, sobre todo en la construcción de proyectos estratégicos, siendo unos de los factores relevantes que no existe un banco de proyectos articulados entre la planificación nacional y local.
- Existe deficiencia en implementar las estrategias de descentralización y desconcentración, lo que se hace evidente en la provisión de servicios, equipamiento e infraestructura como se lo refleja en la implementación del Registro Civil Manta.

### 4.3 Lineamientos o Estrategias.

El presente objetivo se basa en establecer lineamientos y estrategias de articulación de la planificación multinivel, con la finalidad de plantear una metodología para la construcción de proyectos estratégicos, los que son planteados en consideración a los objetivos específicos uno y dos de este trabajo, fundamentados en las entrevistas realizadas al representante del gremio de profesionales y al director de Planificación del GAD Manta.

- El GAD deberá fortalecer la coordinación de la planificación a escala multinivel, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que permita el trabajo articulado a través de sus atribuciones y competencias, mediante la generación de espacios que admita la participación de varios actores para la formulación, seguimiento y evaluación de la planificación territorial.
- Promover la gestión del espacio físico en las herramientas de planificación considerando los recursos y dinámicas de la urbe, fundamentado en lo que determina la Estrategia Territorial Nacional como herramienta de política pública en el contexto nacional sobre el ordenamiento territorial, que orienta la implantación de proyectos estratégicos en el territorio.
- Generar una normativa actualizada para el ordenamiento territorial, que permita gestionar las actividades de uso y ocupación de suelo, en relación al destino asignado en los predios en relación a sus actividades.
- Promover la articulación entre los instrumentos de planificación PDOT Y PUGS, de manera que permita garantizar su ejecución e implementación en el territorio para su desarrollo.

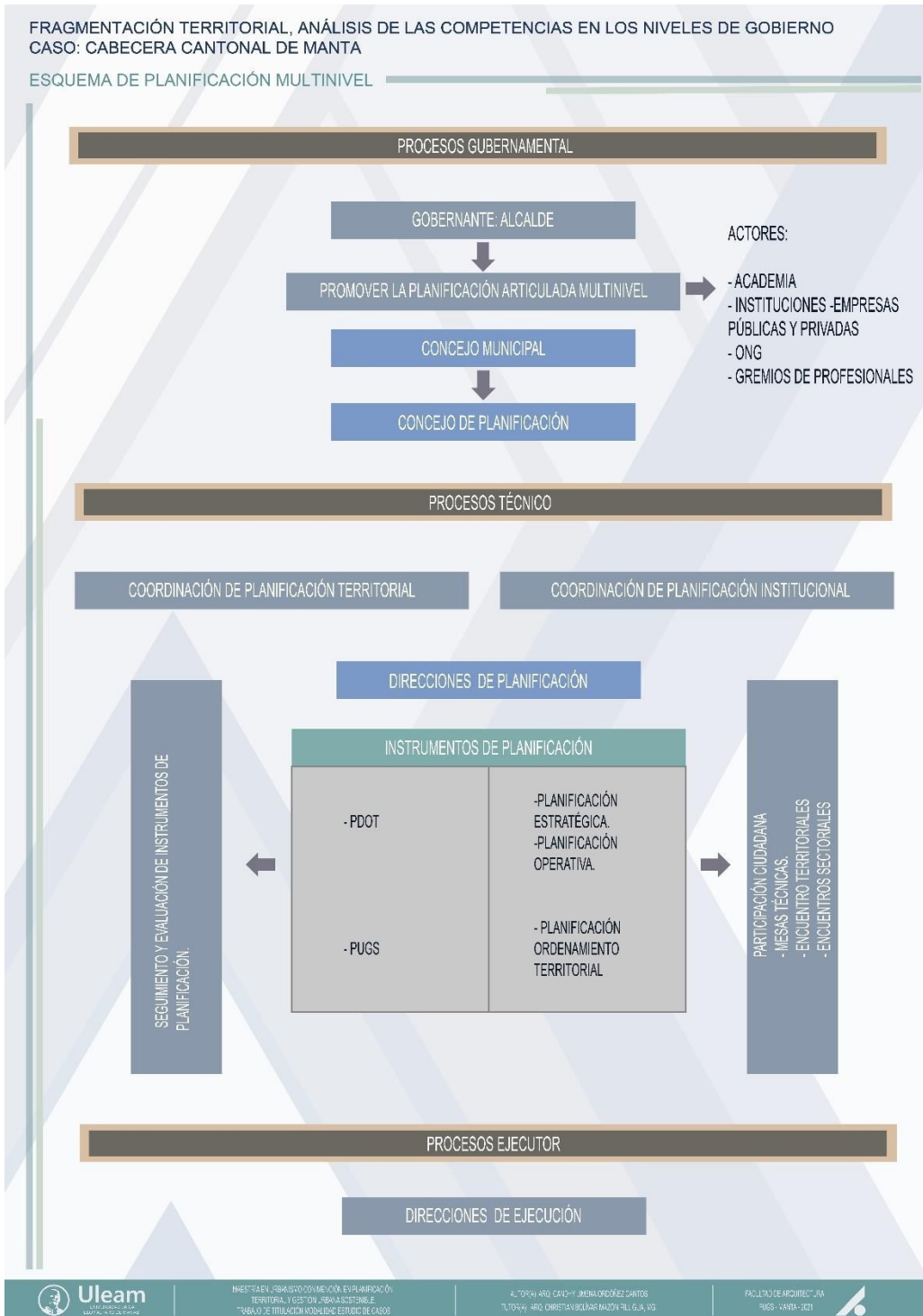
- Fortalecer la gestión eficiente de recursos a través de las estrategias de desconcentración y descentralización, que permita soluciones adecuadas de acuerdo a las necesidades en la priorización y gestión de proyectos, en virtud a sus competencias, capacidades institucionales y territoriales.
- Capacitar al personal técnico del GAD Manta, en los procesos de planificación para la elaboración, ejecución y aplicación de los instrumentos de planificación como el PDOT Y PUGS.
- Esquema de Lineamiento Multinivel.

La siguiente representación refleja procesos para la planificación multinivel articulada producto del análisis realizado en la investigación, mediante el cual se esquematiza tres procesos: el gubernamental, técnico y el ejecutor, en donde se articulan diferentes actores desde el primer nivel con la máxima autoridad el Alcalde, entre la academia, instituciones privadas y públicas, ONG, gremios de profesionales, entre otros, posterior en el siguiente proceso el nivel técnico para la Coordinación de planificación entre lo estratégico, operativo, y el ordenamiento territorial, con el debido proceso de participación ciudadana, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación, y por último el proceso ejecutor de la política pública.

## **Figura 10**

*Lineamiento Planificación Multinivel.*





*Nota.* El esquema refleja lineamiento para la planificación multinivel. Tomado de: Elaboración propia

## 5. Conclusiones

Luego de realizar la investigación considerando los temas relacionados con la articulación en la planificación multinivel, se concluye:

- Debilidad en la planificación para el desarrollo en sus PDOT y PUGS, en los procesos de articulación multinivel entre lo nacional y local, sobre todo en la construcción de proyectos estratégicos estatales, ya que se realizan de manera unilateral, no se consideran los lineamientos de la planificación nacional en relación a los objetivos del PND y su ETN.
- En el análisis de la presente investigación se identificó la deficiencia en la asignación de recurso para la provisión de equipamientos, infraestructura y servicios, los gobiernos locales no implementan procesos o estrategias de descentralización y desconcentración en virtud de sus atribuciones y competencias.
- En las experiencias analizadas existe poca o casi nula participación ciudadana, por lo que se considera de menor relevancia su aporte para la gestión del territorio, sobre todo en el planteamiento de programas y proyectos para su implantación en el contexto urbano.
- Uno de los nudos críticos dentro de la planificación multinivel es la falta de conocimiento, del personal administrativo y técnico de los GAD municipales sobre planificación, ejecución y seguimiento a los instrumentos de planificación.

## **6. Recomendaciones**

En virtud del trabajo realizado y en consideración a los lineamientos y estrategias planteados en nuestros objetivos de la investigación y en base a las conclusiones obtenidas, se recomienda lo siguiente:

- 1.- Los GAD deberán implementar para la gestión y progreso del territorio, Planes Parciales en sectores con equipamientos estatales.
- 2.- Dentro de los procesos institucionales y en virtud de sus competencias, el gobierno local deberá fortalecer la estructura organizacional interna para mejorar el flujo de la información y priorizar acciones.
- 3.- El Gobierno local en la planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial deberá mantener en el marco del Modelo de Gestión mesas permanentes para el seguimiento y evaluación, entre la política pública nacional y local, que permita la efectiva actuación entre diferentes actores.
- 4.- Plantear mecanismos y aplicaciones de comunicación digitales para la participación efectiva del ciudadano en los procesos de planificación.

## 7. Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2015). *Plan De Gestión De La Intervención Integral Del Centro*.  
*Alcaldía de Medellín*, 1(52), 85.
- Antúnez, I., & Galilea, S. (2003). *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. In *Serie Medio ambiente y desarrollo* (Vol. 69).
- Asamblea Nacional. (2010). *Segundo Suplemento Asamblea Nacional Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas Contenido Presidencia De La República*.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador de 2007-2008. (2008). *Derechos del buen vivir*.  
*Constitución Del Ecuador*, 132.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. *Suplemento Del Registro Oficial 790, 5-VII-2016, LOOTUGS*, 31.
- Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. *Eure*, 30(90), 27–40.
- Carlos Fernandez Collado, P. B. L. (2014). *Metodología de la Investigación* (Vol. 148).
- Carrión, A., López, M. F., & Montalvo, M. J. (2019). *Territorialización de la política pública y gobernanza*. *Series Territorios En Debate N° 7*, 7, 35–66.
- CEPAL. (2017). *Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel* (Issue 72).  
Publicacion de Naciones Unidas.

- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955 Plan Nacional. "Pacto por Colombia"* (pp. 9–18). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Ley1955-PlanNacionaldeDesarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad.pdf>
- de Souza, M. A. (1996). *Reflexiones sobre la metrópoli global. Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 16, 57–64.
- Farinós, J. (2008). *Gobernanza territorial para el Desarrollo Sostenible : Estado de la Cuestión y Agenda. Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica. In Gestión Pública.*
- GAD MANTA. (2020). *Plan De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial Del CantónManta* (pp. 1–712).
- Jirón, P., & Mansilla, P. (2014). *Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. Eure*, 40(121), 79–97.
- Longhi, F., Bolsi, A., Velázquez, G., & Celemín, P. (2012). *Dialnet-FragmentacionSocioterritorialYCondicionesDeVidaEnL-5349665.*
- MANTA, G. (2021). *PUGS MANTA.*
- Massiris Cabeza, A. (2002). *Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(1), 125.
- Ministerio de Relaciones Laborales. Ministerio de Finanzas. (2013). *Norma Técnica Desconcentracion De Entidades De La Funcion Ejecutiva. Registro Oficial Del Ecuador*, 14.

Nacional, A. (2018). Código Orgánico de Organización Territorial Descentralizado.(COOTAD).  
Registro Oficial Suplemento 303 de 19-Oct.-2010, 1–180.

Pilar, D. (2019). *Planificación multiescalar*, . October.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*.

Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2012). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Documento ejecutivo para autoridades provinciales. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Documento Ejecutivo Para Autoridades Provinciales*, 16.

Senplades. (2014a). *1. La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador.pdf* (1 Edición).

Senplades. (2014b). *Proceso de actualización formulación, articulación seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*.

Serrano, C. (2011). Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina. *Gobernanza Subnacional de Gobiernos Intermedios Para El Desarrollo Económico Territorial En Los Andes*, 1–24.

SNPD. (2019). *Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 1.

Urban, T. H. E., & Question, G. (2020). *La cuestión de la gestión urbana en Ecuador the urban governance question in Ecuador*.

De Medellín, A. (2020). *Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023*. Medellín, Colombia.

Morales Pozo, Vladimir. 2020. *La gestión urbana de la Revolución Ciudadana en la concepción socioespacial de las plataformas gubernamentales de Quito o The urban management of the Citizen Revolution in the socio-spatial conception of the government platforms of Quito*. Revista Interuniversitaria de Estudios Urbanos de Ecuador, 05: 47-6

## 7. Anexos

- Anexo 1 – Guía para entrevista a técnicos de institución Planifica Ecuador.

### UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI

#### DESARROLLO DE TITULACIÓN

MAESTRIA EN URBANISMO CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL Y GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE.

**TEMA:**

FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS  
NIVELES DE GOBIERNO

CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA

FECHA:

.....

LUGAR:

.....

---

#### DATOS DEL ENCUESTADO

---

NOMBRE:

ENTIDAD:

CARGO:

EDAD:

SEXO:

---

1.- Considera usted que los GAD Municipales plantean metodologías o estrategias para la articulación de la planificación multinivel?

SI \_\_\_\_\_ NO

NO, DESCRIBA LAS RAZONES

2.- ¿Qué aspectos considera usted, se debe fortalecer en el Modelo de Gestión de los PDOT y PUGS cantonales para la efectiva articulación de la planificación multinivel?

3.- ¿Cuáles considera usted, son las principales debilidades que se generan al momento de planificar e implantar un proyecto o equipamiento de carácter estratégico nacional en los territorios cantonales?

4.- Que aspectos fundamentales se debe considerar para la efectiva articulación de la planificación multinivel?



**Anexo 2 – Guía para entrevista a dirigente barrial del sector Urbirrios 1**

**UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI**

**DESARROLLO DE TITULACIÓN**

MAESTRIA EN URBANISMO CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL Y GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE.

**TEMA:**

FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS  
NIVELES DE GOBIERNO

CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA

FECHA:

.....

LUGAR:

.....

---

**DATOS DEL ENCUESTADO**

---

NOMBRE:

ENTIDAD:

CARGO:

EDAD:

SEXO:

---

1.- A participado usted en socialización de proyectos del municipio de manta?

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_

2.- SABIA USTED SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE ESTE PROYECTO  
(REGISTRO CIVIL MANTA)?

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_

¿POR QUÉ?

3.- Se siente afectado o beneficiado por la construcción de proyecto (registro civil  
manta)? ¿por qué?

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_

¿POR QUÉ?

4.- A mejorado los servicios básicos posterior a la construcción del edificio (registro civil manta)?

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_

¿POR QUÉ?

5.- Considera que se da prioridad a la construcción de estos proyectos o a satisfacer sus necesidades básicas?

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_

¿POR QUÉ?

**Anexo 3 – Guía para entrevistas a director de planificación**

**UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI**

**DESARROLLO DE TITULACIÓN**

**MAESTRIA EN URBANISMO CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE.**

**TEMA:**

**FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO**

**CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA**

FECHA:

.....

LUGAR:

.....

---

**DATOS DEL ENCUESTADO**

---

NOMBRE:

ENTIDAD:

CARGO:

EDAD:

SEXO:

---

1.- Que acciones se toman sobre problemáticas que no son de competencia del GAD municipales en los siguientes ámbitos:

---

ÁMBITOS	ACCIONES
---------	----------

---

---

AMBIENTALES

SALUD

EDUCACIÓN

---

2.- Considera que existe articulación multinivel en los proyectos del PDOT local con respecto a la planificación nacional?

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_

PORQUE \_\_\_\_\_

3.- Considera usted, que los actuales instrumentos de planificación local ( PDOT - PUGS y los procesos relacionados a la planificación territorial, facilitaran la articulación entre los diferentes niveles de gobierno?

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_

PORQUE \_\_\_\_\_

4.- Se han considerado criterios de diferentes actores para la planificación local? (PDOT - PUGS)

5.- De acuerdo a las competencias del GAD qué acciones se han articulado con otros niveles de gobierno?

6.- ¿Cuál de los siguientes aspectos considera usted, son importantes para la gestión local?

El N° de competencias adquiridas, gestión institucional y servicios públicos territoriales, capacidad institucional.

7.- Cuantos eventos de participación ciudadana se realizaron en la construcción del PDOT – 2020-2035?

**Anexo 4 – Guía para representante del gremio de arquitectos de Manta.**

**UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI**

**DESARROLLO DE TITULACIÓN**

**MAESTRIA EN URBANISMO CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL Y GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE.**

**TEMA:**

**FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL, ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS EN LOS  
NIVELES DE GOBIERNO**

**CASO: CABECERA CANTONAL DE MANTA**

**FECHA:**

.....

**LUGAR:**

.....

---

**DATOS DEL ENCUESTADO**

---

**NOMBRE:**

**ENTIDAD:**

**CARGO:**

**EDAD:**

**SEXO:**

---

- 1.- Cual ha sido el aporte del gremio de arquitectos en la formulación de PDOT y PUGS?
  
- 2.- Cree usted que para la planificación articulada se debe considerar el criterio de diferentes actores de la ciudad? ¿Por qué?
  
- 3.-El gremio de arquitectos tiene accesibilidad con el gobierno local para realizar aportes sobre la gestión del territorio?
  
- 4.- Cree usted que para una buena gobernanza local se debe reforzar la coordinación entre niveles de gobierno?

**Anexo 5.- Análisis de Desconcentración y parámetros para implantar un establecimiento.**

- La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador – Senplades (2014)
- Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos - MSP - Senplades (2014)

<b>EJES DE DESCONCENTRACIÓN</b>		
<b>COMPETENCIAS, INSTITUCIONALIDAD Y SERVICIOS PUBLICOS</b>	<b>GESTIÓN INSTITUCIONAL Y SERVICIOS PUBLICOS TERRITORIALES</b>	<b>CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>
Nº de Competencias	Aspectos financieros	
	Talento humano	
	Inversión	
	Planificación Institucional	
	Adquisición y administración de bienes	
	Tecnologías	
	Información	
	Comunicación	
	Procesos	
	Alianzas y recursos	

<b>PARAMETROS PARA IMPLANTAR UN ESTABLECIMIENTO - MSP -</b>		
<b>TEMAS</b>	<b>ALCANCE</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
	UTILIZACIÓN DEL SUELO	
POBLAMIENTO	Establecimiento de las principales dinámicas de movilidad de la población	

AREAS URBANAS Y CENTROS POBLADOS	Establecimiento de las características actuales de las áreas urbanas y centros poblados del cantón (zonificación de usos y actividades, tipologías de construcción, espacio público, condiciones de la vivienda, etc. (análisis urbano)	
USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO	Establecimiento del nivel de ajuste o respeto de la zonificación vigente de los usos y las formas de ocupación del suelo	
TENENCIA DEL SUELO	Estado general de legalidad de los asentamientos urbanos y rurales del cantón.	
SEGURIDAD CIUDADANA	Identificación de la situación general de la seguridad ciudadana en el ámbito cantonal (tipo de eventos, frecuencia, ubicación).	
INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A SERVICIOS		
SERVICIOS BÁSICOS: AGUA POTABLE SANEAMIENTO DESECHOS SÓLIDOS ELECTRICIDAD	Establecimiento del déficit en coberturas y requerimientos de los sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y desechos sólidos	
SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACIÓN	Identificación de políticas, programas o proyectos que el Gobierno Central esté aplicando en el ámbito cantonal	
GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO		

CARACTERIZACIÓN  
DE  
FACTORES DE  
RIESGO Y CAPACIDAD DE RESPUEST

Identificación y caracterización de las vulnerabilidades en zonas urbanas y rurales frente a amenazas de origen natural y antrópico (población e infraestructura expuesta y grado de vulnerabilidad). Identificación de zonas esenciales que deben ser fortalecidas de manera prioritaria para reducir vulnerabilidad