



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE INGENIERÍA
CARRERA DE ARQUITECTURA**

“Contrastación metodológica del PDOT cantonal y parroquial, con el grado de interacción en el límite legal-administrativo entre Riobamba y Licán.”

Trabajo de Titulación para optar al título de Arquitecto

Autor:

Guijarro Paguay, Magda Lucinda

Tutor:

Mgs. Arq. Zumba Llango, Edwin Roberto

Riobamba, Ecuador. 2025

DERECHOS DE AUTORÍA

Yo, Magda Lucinda Guijarro Paguay, con cédula de ciudadanía 0603618281, autora del trabajo de investigación titulado "CONTRASTACIÓN METODOLÓGICA DEL PDOT CANTONAL Y PARROQUIAL CON EL GRADO DE INTERACCIÓN EN EL LÍMITE LEGAL ADMINISTRATIVO. CASO RIOBAMBA-LICÁN", certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor (a) de la obra referida, será de nuestra entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, a los 12 días del mes de junio de 2025.



Magda Lucinda Guijarro Paguay
0603618281



Dirección
Académica
VICERRECTORADO ACADÉMICO

en movimiento



UNACH-RGF-01-04-08.11
VERSIÓN 01: 06-09-2021

DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR

En la Ciudad de Riobamba, a los 01 días del mes de Mayo de 2025, luego de haber revisado el Informe Final del Trabajo de Investigación presentado por el estudiante **MAGDA LUCINDA GUIJARRO PAGUAY** con CC: **0603618281**, de la carrera **ARQUITECTURA** y dando cumplimiento a los criterios metodológicos exigidos, se emite el **ACTA FAVORABLE DEL INFORME FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN** titulado **"CONTRASTACIÓN METODOLÓGICA DEL PDOT CANTONAL Y PARROQUIAL CON EL GRADO DE INTERACCIÓN EN EL LÍMITE LEGAL ADMINISTRATIVO. CASO RIOBAMBA LICÁN."**, por lo tanto, se autoriza la presentación del mismo para los trámites pertinentes.



EDWIN ROBERTO
ZUMBA LLANGO

Ms. Edwin Roberto Zumba Llango
TUTOR

CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Quiénes suscribimos, catedráticos designados: Tutor y Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación **Contrastación metodológica del PDOT cantonal y parroquial con el grado de interacción en el límite legal administrativo. caso Riobamba-Licán** presentado por **Magda Lucinda Guijarro Paguay** con cedula de identidad número **0603618281**, certificamos y recomendamos la **APROBACIÓN** de este, con fines de titulación. Previamente se ha asesorado durante el desarrollo, revisado y valoración del trabajo de investigación escrito y escuchada la sustentación por parte de su autor; No teniendo más nada más que observar.

De conformidad la normativa aplicable firmamos en Riobamba, a los 17 días del mes de junio del 2025.

Mgs. Stephanie Gabriela Luna Machado
Presidente del Tribunal de Grado



Firma

Mgs. Julio Andrés Guerra Arango
Miembro del Tribunal de Grado



Firma

Mgs. Nelson Ismael Muy Cabrera
Miembro del Tribunal de Grado



Firma

Mgs. Edwin Roberto Zumba Llango
TUTOR



Firma



Dirección
Académica
VICERRECTORADO ACADÉMICO

en movimiento



UNACH-RGF-01-04-08.11
VERSIÓN 01: 06-09-2021

CERTIFICACIÓN

Que, **MAGDA LUCINDA GUIJARRO PAGUAY** con CC: **0603618281**, estudiante de la carrera **ARQUITECTURA**, facultad de **INGENIERÍA** ha trabajado bajo mi tutoría el trabajo titulado **"CONTRASTACIÓN METODOLÓGICA DEL PDOT CANTONAL Y PARROQUIAL CON EL GRADO DE INTERACCIÓN EN EL LÍMITE LEGAL ADMINISTRATIVO. CASO RIOBAMBA LICÁN."**, cumple con el 2% de acuerdo al reporte del sistema anti plagio COMPILATIO porcentaje aceptado de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente, autoriza continuar con el proceso.

Riobamba, 09 de junio de 2025.



Ms. Edwin Roberto Zumba Llango
TUTOR

DEDICATORIA

A mis compañeros y compañeras, todos los que sacrifican sus momentos familiares por cumplir un sueño en este recorrido y travesía académica, nos encontramos como viajeros en un camino común, unidos por la pasión por el conocimiento y el compromiso con nuestros sueños. Alcanzando ya el final de este camino, voy a darles mis más sinceros agradecimientos por cada una de las cosas que ustedes han hecho por mí.

A lo largo de las clases que hemos compartido, cada uno de ustedes me ha brindado horas invaluables con sus historias y puntos de vista sobre la vida, y lo que me cautiva es que, con todas las diferencias culturales que tenemos, hemos construido una hermosa amistad.

En este documento que, para mí, va más allá de un trabajo académico, deseo resaltar que aquí se encuentra el resultado de nuestra colaboración, reflejando horas de dedicación sincera, así como el esfuerzo conjunto en cumplir metas. Por esta razón, considero que es un logro el cual, con mucho gusto, comparto con ustedes mis compañeros, ya que siempre han sido y son mi apoyo en mis momentos de gran dificultad y mi musa en los instantes más sencillos de la vida.

Confío en que este pequeño homenaje ayude a sellar una pequeña pero significativa marca de como aprecio su amistad, su compañerismo leal, y sus valiosos e invaluables aportes durante mis etapas vitales y mi educación. Que todas nuestras experiencias juntos y el tiempo que hemos vivido juntos me permitirán afirmar que este lazo nos acompañará por el resto de nuestras vidas, sin importar el rumbo que el destino decida.

Cordialmente y con mucho cariño.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Nacional de Chimborazo por brindarme la oportunidad de adquirir conocimientos, descubrir nuevas competencias e interacciones en el ámbito académico. Durante la formación profesional, esta universidad me proveyó de una valiosa parte de su comunidad al largo con profesores con fervor por educar, además, con parte de una comunidad que propicia la erudición y el conocimiento.

Mis queridas hermanas, les doy mi más sincero agradecimiento. Siempre han estado a mi lado, dándome su apoyo, su ánimo y su cariño incondicional. En los momentos difíciles, su presencia y sus palabras me han dado la fuerza para seguir adelante.

Me han acompañado en mis tormentas, simplemente su confianza mejora estos caminos escarpados y durante los años de esfuerzo son mi mayor combustible. Junto a ustedes en sus ejemplos de sacrificio me otorgaron los cimientos necesarios en mi jornada al permitirme alcanzar mis metas.

Este logro no solo es mío, sino también de ustedes, mis amadas hermanas Sandra, Graciela y Pía, quienes han estado a mi lado en cada paso del camino. Que este pequeño gesto de gratitud refleje mi profundo amor y aprecio por todo lo que han hecho por mí.

Con todo mi corazón agradecido

ÍNDICE GENERAL

DECLARATORIA DE AUTORÍA
DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR
CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL
CERTIFICADO ANTIPLAGIO
DEDICATORIA
AGRADECIMIENTO
ÍNDICE GENERAL
ÍNDICE DE TABLAS
ÍNDICE DE FIGURAS
RESUMEN
ABSTRACT

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	16
1.1 Antecedentes	17
1.2 Planteamiento del Problema	18
1.3 Justificación	20
1.4 Objetivos	21
1.4.1 General.....	21
1.4.2 Específicos.....	21
1.5 Alcance.....	21
1.6 Pregunta de investigación.....	22
1.7 Metodología	22
1.8 Esquema metodológico general.....	22
1.8.1 Tipología de la investigación.....	23
1.8.2 Método, técnica e instrumentos – objetivos	24
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	27
2.1 Marco legal y normativo conceptual del Ecuador	27
2.1.1 Pirámide de Kelsen	27
2.1.2 Planificación Supranacional /Internacional	29
2.1.3 Constitución de la República del Ecuador	30
2.1.4 Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). 32	
2.1.5 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	33
2.1.6 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)	34

2.1.7 Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).....	35
2.1.8 Reglamento al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	35
2.1.9 Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	36
2.1.10 Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.	36
2.1.11 Conclusiones del marco legal y normativo	37
2.2 Desarrollo y Ordenamiento Territorial	38
2.3 Planificación Territorial en lo urbano y lo rural	39
2.4 Expansión Urbana	40
2.5 Conurbaciones	41
2.6 Cohesión Socioespacial / territorial.....	42
2.7 Participación Ciudadana en la Planificación	43
2.8 Aspectos y Decisiones Políticos en la Planificación Territorial.....	44
2.9 Estado del arte	45
2.9.1 Ecuador	46
2.9.2 Argentina.....	49
2.9.3 Costa Rica.....	51
2.9.4 Colombia	54
2.9.5 Europa.....	57
2.10 Conclusiones del capítulo.....	59
CAPÍTULO III. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	62
3.1 Estudio del lugar	62
3.1.1 Delimitación y caracterización del área de estudio.....	62
3.1.2 Cabecera Cantonal de Riobamba y su línea del tiempo físico legal.....	63
3.1.3 Cabecera Parroquia Rural de Licán línea de tiempo físico legal	69
3.1.4 Conformación de la conurbación Riobamba-Licán	73
3.2 Análisis de los instrumentos de planificación.	83
3.2.1 Análisis del Plan Nacional de Desarrollo y su relación con los PDOT de Riobamba-Licán.	83
3.2.2 Análisis del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de Riobamba-Licán.....	84
3.2.3 Análisis de la Ordenanza de Aprobación de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Riobamba.....	85

3.2.4	Análisis de la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza Nro. 005-2021 de aprobación de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Riobamba, incorporando la actualización del Plan de Uso y Gestión de Suelo.....	86
3.2.5	Análisis de la aprobación Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Rural de Licán	87
3.2.6	Análisis de guías metodológicas del PDOT cantonal y parroquial de Riobamba y Licán. .	88
3.2.7	Análisis y Revisión de los PDOT de la ciudad de Riobamba y la Parroquia rural de Licán. 102	
3.2.8	Análisis de las metodologías aplicadas del cantón Riobamba	108
3.3	Entrevistas a expertos en el área urbana legal-administrativa de Riobamba y Licán	116
CAPÍTULO V. DISCUSIÓN Y RESULTADOS		119
4.1	Discusión en base a la escala y alcance del PDOT cantonal de Riobamba y del PDOT parroquial de Licán.....	119
4.2	Discusión del Marco normativo y competencias.....	120
4.3	Discusión respecto a la Participación Ciudadana en los Procesos de Planificación de los PDOT Riobamba – Licán.	121
4.4	Discusión de las metodologías de diagnóstico y perspectiva utilizadas en el desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán.....	122
4.5	Discusión de los instrumentos de gestión y seguimiento utilizados en las fases de diagnóstico y formulación de políticas de desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán.....	124
4.6	Discusión de la actualización y evaluación de los PDOT de Riobamba y Licán.....	125
4.7	Discusión de la articulación con los ODS y agendas globales en los PDOT de Riobamba y Licán.	127
4.8	Discusión de la conurbación formada por Riobamba y Licán.	128
CAPÍTULO V: PROPUESTA.....		130
5.1	Legal - administrativo.....	130
5.1.1	Problemática: Desarticulación normativa en la aplicabilidad entre escalas de planificación territorial.....	130
5.1.2	Problemática: Subordinación normativa y vacíos de control en el territorio parroquial...	131
5.1.3	Problemática: Participación limitada y no vinculante.....	133
5.1.4	Problemática: Asimetrías metodológicas.....	134
5.1.5	Problemática: Debilidades en los instrumentos de gestión y seguimiento de los PDOT de Riobamba y Licán.	136
5.1.6	Problemática: Carencia de actualización y evaluación de los PDOT de Riobamba y Licán 137	

5.2 Eje Físico-Espacial.....	138
5.2.1 Problemática: Débil integración entre la planificación territorial y la agenda del desarrollo sostenible: brechas en vivienda social y equidad urbano–rural en Riobamba y Licán	138
5.2.2 Problemática: Escasa gobernanza territorial en la conurbación Riobamba–Licán	140
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	142
6.1 Conclusiones	142
6.2 Recomendaciones.....	143
BIBLIOGRAFÍA.....	145
ANEXOS	148
8.1 Tabla de comparación de guías	148
8.2 Criterios usados para la evaluación de los PDOT.....	157
8.3 Competencias municipales y parroquiales	159
8.4 Transcripción de entrevistas semiestructuradas	161

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 <i>Método, técnica e instrumentos – objetivos</i>	25
Tabla 2	60
Tabla 3 <i>Guía Metodológica PDOT 2019–2023 Cantón Riobamba vs. Parroquia Licán</i> .88	
Tabla 4 <i>Debilidades de las Guías Metodológicas del PDOT 2019–2023</i>	96
Tabla 5 <i>Comparación de los lineamientos Metodológicos del PDOT 2019–2023 y 2023–2027</i>	101
Tabla 6 <i>Síntesis de problemáticas y potencialidades PDOT Riobamba</i>	105
Tabla 7 <i>Modelo de matriz para evaluación de PDOT</i>	110
Tabla 8 <i>Evaluación y contrastación de PDOT</i>	111
Tabla 9 <i>Análisis entrevista a expertos</i>	117
Tabla 10 <i>Comparación de guías</i>	148
Tabla 11 <i>Criterios para la evaluación de los PDOT</i>	157
Tabla 12 <i>Competencia de Riobamba y Licán según la Constitución en concordancia con el COOTAD</i>	159

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 <i>Esquema metodológico general aplicado</i>	23
Figura 2 <i>Pirámide de Kelsen</i>	28
Figura 3 <i>Evolución de la legislación territorial y de planificación de Riobamba</i>	38
Figura 4 <i>Síntesis del Estado del Arte</i>	60
Figura 5 <i>Ubicación de la conurbación</i>	62
Figura 6 <i>Línea de tiempo del crecimiento urbano en Riobamba</i>	64
Figura 7 <i>Evolución PDOT Riobamba</i>	65
Figura 8 <i>Macrozonas del cantón Riobamba y la cabecera parroquial de Licán</i>	67
Figura 9 <i>Polígonos del cantón Riobamba, cercanas a la parroquia Licán</i>	68
Figura 10 <i>Clasificación de suelo urbano parroquial de Licán</i>	69
Figura 11 <i>Línea de tiempo cabecera urbano parroquial Licán</i>	70
Figura 12 <i>Línea de tiempo legal de la parroquia de Licán</i>	71
Figura 13 <i>Macrozonas de Licán - Riobamba y la zona de conurbación</i>	72
Figura 14 <i>Área de estudio</i>	73
Figura 15 <i>Clima del área de estudio</i>	74
Figura 16 <i>Densidad poblacional</i>	75
Figura 17 <i>Servicios Básico</i>	76
Figura 18 <i>Vegetación y Biodiversidad</i>	77
Figura 19 <i>Infraestructura vial y transporte</i>	78
Figura 20 <i>Zonas de Riesgo</i>	80
Figura 21 <i>Uso de suelo</i>	81
Figura 22 <i>Equipamiento de servicio</i>	82
Figura 23 <i>Matriz de proyectos de competencias exclusivas y concurrentes sacado de la Guía Parroquial 2019-2023</i>	91

Figura 24 <i>Matriz de proyectos que no tienen relación con las competencias sacado de la Guía Parroquial 2019-2023.....</i>	92
Figura 25 <i>Identificación de estrategias de articulación sacado de la Guía Parroquial 2019-2023</i>	92
Figura 26 <i>Comparación de guías metodológicas 2019 - 2023 para elaborar un PDOT..</i>	98
Figura 27 <i>Comparación Marco Referencial entre guías 2019 y 2023.....</i>	99
Figura 28 <i>Proceso metodológico del PDOT Riobamba</i>	109
Figura 29 <i>Contrastación de cumplimiento de contenidos clave de los dos PDOT.....</i>	115

RESUMEN

La planificación territorial es una herramienta fundamental para orientar el crecimiento ordenado y sostenible de los espacios geográficos, especialmente en contextos donde la expansión urbana y la interacción entre distintas jurisdicciones generan retos complejos. En este marco, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Riobamba y de la parroquia rural Licán, ambos ubicados en la provincia de Chimborazo, constituyen referentes técnicos y normativos esenciales para guiar el desarrollo territorial y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, la escasa articulación entre estos instrumentos, particularmente en las zonas limítrofes donde se produce la conurbación, revela limitaciones en cuanto a infraestructura, servicios básicos, movilidad y crecimiento poblacional, evidenciando una débil integración física y coordinación administrativa. Este estudio tiene como objetivo analizar y comparar las metodologías empleadas en la formulación de los PDOT de ambos territorios, con énfasis en las fases de diagnóstico y diseño de políticas, evaluando su capacidad de respuesta frente a desafíos comunes. A partir de un análisis crítico, se proponen alternativas para fortalecer la planificación integrada, fomentando territorios más cohesionados, equitativos y sostenibles.

Palabras claves: Planificación territorial, Riobamba, Licán, conurbación, plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), interacción legal-administrativa.



Firmado digitalmente por:
LOURDES DEL ROCIO
QUINATA ENCARNACION

Reviewed by:
Mg. Lourdes del Rocío Quinata Encarnación
ENGLISH PROFESSOR
C.C 1803476215

ABSTRACT

Territorial planning is a key instrument for guiding the orderly and sustainable growth of geographic spaces, especially in contexts where urban expansion and interaction between different jurisdictions generate complex challenges. Within this framework, the Development and Land-Use Plans (PDOT) of Riobamba and the rural parish of Licán, both located in the province of Chimborazo, serve as essential technical and regulatory references for steering territorial development and improving the quality of life of their inhabitants. However, the limited coordination between these instruments—particularly in border areas where conurbation occurs—reveals shortcomings in infrastructure, basic services, mobility, and population growth, highlighting weak physical integration and administrative coordination. This study aims to analyze and compare the methodologies used in the formulation of the PDOTs of both territories, with a focus on the diagnostic and policy design phases, evaluating their ability to address shared challenges. Based on a critical analysis, the study proposes alternatives to strengthen integrated planning, promoting more cohesive, equitable, and sustainable territories.

Keywords: Territorial planning, Riobamba, Licán, conurbation, Development and Land-Use Plan (PDOT), legal-administrative interaction.



Reviewed by:

Mg. Lourdes del Rocío Quinata Encarnación

ENGLISH PROFESSOR

C.C 1803476215

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

La gestión del territorio es una herramienta esencial para promover un desarrollo equilibrado, sostenible y eficaz en los distintos niveles de gobierno del Ecuador. Dentro de esta estructura descentralizada, cada nivel cantonal y parroquial cuenta con competencias específicas, atribuciones legales diferenciadas y autonomía presupuestaria, lo cual configura marcos de actuación distintos y no jerárquicos, pero sí complementarios. En este contexto, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón Riobamba y de la parroquia Licán adquieren especial relevancia como instrumentos técnicos y políticos orientados a planificar el uso del suelo, estructurar servicios y orientar la inversión pública dentro de sus respectivos ámbitos de acción.

La presente investigación tiene como propósito analizar en qué medida los PDOT de Riobamba y Licán se encuentran articulados tanto en su estructura metodológica como en sus lineamientos políticos, considerando sus respectivas competencias. Este análisis es parte de la justificación general para fomentar la planificación integrada, particularmente en áreas que experimentan expansión urbana e interacciones socioeconómicas que tienden a superar los límites administrativos tradicionales. El objetivo es diagnosticar inconsistencias u omisiones relacionadas con los paradigmas de planificación y elaborar estrategias de planificación colaborativa que mejoren la colaboración entre los niveles cantonal y parroquial, manteniendo su estatus autónomo para fomentar sinergias efectivas.

La importancia de este estudio radica en que respeta los principios en la Guía para la Elaboración/Actualización del PDOT 2023-2027, la cual menciona que debe haber planificación integrada, participativa y ordenada. Considerando que Riobamba está en un proceso de acelerada urbanización y que Licán está surgiendo como un nodo crítico de periurbanización, la evaluación de sus PDOT es pertinente desde la academia, así como en la esfera práctica, respecto a la mejora en la práctica de la gobernanza territorial.

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo-comparativo, basado en el estudio de normativa vigente, la revisión de documentos oficiales y entrevistas a actores claves. Su estructura se compone de cinco capítulos que abordan la problemática planteada, el marco teórico y legal, el análisis de los planes de desarrollo, la propuesta de integración territorial y las conclusiones con sus respectivas recomendaciones.

1.1 Antecedentes

La ciudad de Riobamba, originalmente fundada en agosto de 1534 por Diego de Almagro, en la antigua ciudad de Liribamba, fue reconstruida en la llanura de Tapi después de ser devastada por un terremoto en 1797. Esta pequeña ciudad, caracterizada por su arquitectura colonial, cuenta con calles adoquinadas, hermosas plazas y un fascinante mercado. La llegada del ferrocarril a Riobamba representó un acontecimiento significativo, especialmente en comparación con los medios de transporte existentes anteriormente y las limitadas conexiones dentro de la región. Evidentemente este evento marcó un punto de inflexión al permitir una mayor integración entre ciudades y regiones, impulsando la introducción de varios elementos de modernización y transformando tanto la vida diaria como el entorno urbano; estos elementos provocaron cambios en aspectos económicos, arquitectónicos, culturales y sociales, alineados con transformaciones demográficas y espaciales. Un punto de inflexión en 1926, marcado por la clausura y disolución de la Sociedad Bancaria del Chimborazo, junto con otros eventos ocurridos en un contexto de crisis, propiciaron un cambio significativo en el rápido proceso de modernización.

Dicho proceso, ha provocado que los residentes de Riobamba diversifiquen su economía más allá de la agricultura y la ganadería, en tanto que, en la última década, el sector de la construcción ha experimentado el mayor crecimiento económico, seguido por los sectores de transporte, información, comunicaciones y manufactura. Estos sectores no solo son los principales generadores de ingresos para el cantón, sino que también ofrecen numerosas oportunidades de empleo tanto para los locales como para personas de áreas cercanas, contribuyendo significativamente al desarrollo y crecimiento económico de la región.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Riobamba, partiendo de estas consideraciones, menciona que el crecimiento acelerado de la ciudad, impulsada también por la migración proveniente de otras áreas de la provincia, está alterando continuamente las condiciones de los asentamientos humanos y las necesidades de servicios para sostenerlos. Un claro indicio de ello es la alta influencia de la pobreza por NBI en las parroquias rurales (80% en promedio) y cantones circundantes, en contraste con el crecimiento urbano de Riobamba, donde la pobreza alcanza apenas el 28% (GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN RIOBAMBA, 2020). No obstante, los principales asentamientos humanos en las parroquias rurales del Cantón se articulan a la capital de los chimboracenses debido a su papel como principal centro

de distribución y comercialización de la producción local a través de sus principales mercados y vías de conexión cantonal, provincial, regional y nacional.

En las partes periféricas del cantón Riobamba, podemos ver algunos asentamientos esparcidos que se hallan en parroquias rurales, así como en la cabecera cantonal. Estas áreas, y también Licán, San Luis, Cubijíes, Guano y la misma Riobamba, muestran un uso informal de la tierra dominado por la expansión desorganizada de barrios con servicios urbanos deficientes. Este fenómeno produce un deterioro urbano que no solo congestionará más el control parroquial y municipal, sino que agrava también la calidad de vida de sus habitantes.

Para abordar este problema, el país ha promovido la planificación territorial como una forma de gestionar el crecimiento urbano. En los últimos veinte años, el estado ecuatoriano ha desarrollado políticas que apoyan la creación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en todos los niveles gubernamentales. Estos instrumentos se basan en la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) promulgado en 2010, ambos los cuales se adhieren a los principios de autonomía y descentralización para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

La legislación se fortaleció aún más con la aprobación de la ley LOOTUGS en 2016, que introdujo nuevas disposiciones como PUGS y Planes Parciales urbanísticos. Estos instrumentos mejoran la precisión técnica y legal para definir los criterios que se utilizarán en el PDOT y, por ende, la planificación integrada y multicapas.

Con todos los avances en la legislación, el GAD aún tiene que enfrentar una serie de problemas profundamente arraigados con la implementación de estos planes en relación con sus realidades territoriales más diversas y multifacéticas. Las diferencias en las capas administrativas como cantón y parroquia implican distintas jurisdicciones y recursos, lo que crea dificultades en la coordinación dentro de las zonas de confluencia. Por ello, los gobiernos locales deben abordar una amplia variedad de factores económicos, legales, ambientales y sociales para diseñar políticas públicas que respondan a las particularidades de cada territorio y permitan una gestión adecuada del espacio.

1.2 Planteamiento del Problema

Uno de los aportes más relevantes de la CRE (Constitución de la República del Ecuador), en materia territorial, fue el establecimiento de las autonomías administrativas para los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, en 2025, cumpliendo 17 años de operación y

con varias leyes complementarias vigentes, es notorio que aún persisten y de manera creciente las problemáticas territoriales de naturaleza social, ambiental, económica y política en la escala local, especialmente cantonal y parroquial rural.

Las dificultades normalmente están vinculadas a los conflictos que surgen al intentar gestionar procesos en diferentes regiones con cierta autonomía administrativa. Esto al mismo tiempo expresa la falta de consolidación de vínculos entre los distintos órdenes de planificación, puesto que, en la gran mayoría de los casos, la integración entre los niveles cantonal y parroquial rural no es efectiva. Aunque existe una multiplicidad de recursos de ordenación territorial, estos aún enfrentan el desafío de aplicarse de forma integrada y territorialmente coherente, lo que favorezca la elaboración de respuestas integrales a las situaciones problemáticas que se presentan.

Una problemática que deviene de lo tratado anteriormente, y que resulta relevante en esta instancia, es la escasa priorización de la planificación regional en algunas zonas, la cual ha facilitado el desarrollo y la persistencia de problemas locales e intermunicipales, sobre todo en regiones con límites políticos delimitados. Estas situaciones involucran una complejidad que tiende a rebasar las competencias y las capacidades de actuación de cada entidad territorial en forma desagregada. Es cierto que los GAD tienen la responsabilidad de conducir los procesos de planificación y de coordinar el desarrollo a nivel territorial, pero hay que entender que estos también tienen la responsabilidad de la ejecución efectiva de tales planes, lo que en contextos de alta convivencia e interdependencia entre jurisdicciones vecinas, resulta extremadamente complicado.

La cantidad de asentamientos informales en la periferia de la Ciudad de Riobamba y su área conurbada con San Lui, Licán y Cubijies es un tema preocupante. Estos asentamientos conforman una red de asentamientos dispersos periféricos fuera de los límites urbanos, producto en su mayoría del tráfico de tierras, asentamientos no regularizados, proyectos urbanísticos inactivos, urbanizaciones irregulares o incompletas y asentamientos regularizados judicial o administrativamente. Actualmente, el desarrollo a escala cantonal y parroquial rural que se da en la zona limítrofe de Riobamba y Licán, no son parte de una estrategia jurídica, legal o administrativa integrada y claramente definida, que busque un beneficio común, lo cual desfavorece la eficiencia de su implementación. Este hecho, sumado al exponencial crecimiento poblacional hacia el límite oeste de la cabecera cantonal y hacia el sur de la parroquia Licán, han dado resultados negativos, siendo algunos ellos los relacionados

con un eje vial importante como es la troncal de la sierra E35, proyectos inmobiliarios junto a ejes ambientales de gran valor ecosistémico como el río Chibunga, la zona montañosa de Licán y zonas de evidente riesgo por movimientos de masas.

1.3 Justificación

En lo que concierne la planificación en Ecuador, existe una separación los lineamientos de ordenamiento territorial como el PDOT y la realidad de los territorios. Esta brecha de implementación es generada por la expansión metropolitana desenfrenada, falta de límites técnicos definidos, una débil gobernanza interinstitucional en sistemas socio civil, sobrepoblación espacial inadecuada y colaboración intergubernamental frágil. Esto ha llevado a un desarrollo desordenado, especialmente en las regiones de frontera rural-urbana donde hay un vacío de políticas conspicuo. Este escenario requiere una acción que vaya más allá de lo superficial en relación a los planes territoriales, adentrándose en el ámbito de la metodología estructural que los sustenta.

Asimismo, la alta complejidad burocrática de las municipalidades y la escasa coordinación interinstitucional han mermado la capacidad de respuesta de los PDOT en relación a los conflictos urbanos en auge. Todo esto se suma a la falta de catastros actualizados, el tráfico informal de tierras, la carencia de regulaciones que controlen eficazmente el uso del suelo, y la inseguridad jurídica en la tenencia de predios. Anteriormente mencionadas no solo atentan contra la eficiencia del ordenamiento territorial, sino que también crean obstáculos para gozar de una vivienda adecuada, la provisión de infraestructura primaria y el desarrollo de políticas de sostenibilidad a nivel local.

A pesar de las directrices nacionales, los procesos de planificación aún están sujetos a metodologías estándar que ignoran las especificidades sociales, geográficas y culturales de cada región. Estos problemas se ven agravados por los límites poco claros entre las áreas urbanas y rurales, bajos niveles de participación cívica efectiva y el trato preferencial de los intereses políticos sobre consideraciones racionales y técnicas en el caso de la región fronteriza entre el cantón de Riobamba y la parroquia de Licán. Todo esto resalta el hecho de que la planificación contemporánea no logra transformar el territorio. En cambio, sigue siendo un ejercicio en gran medida estructural desprovisto de impacto sustancial.

Dentro de este marco, esta investigación busca estudiar las brechas, contradicciones y debilidades metodológicas en los planes territoriales actuales con la intención de contribuir a

su reformulación más general, articulado y pertinente. Este análisis permitirá develar las dinámicas que obstaculizan la implementación efectiva de los PDOT, proporcionando insumos para el afinamiento de las herramientas de planificación y gestión del espacio dentro de contextos de conflicto agudizado y transformación urbana.

1.4 Objetivos

1.4.1 General

Comparar las metodologías utilizadas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Riobamba y la parroquia de Licán, con el fin de formular políticas de desarrollo que busquen asegurar la efectividad de estos planes en las zonas de intersección territorial.

1.4.2 Específicos

- Analizar las metodologías utilizadas en las fases de diagnóstico y formulación de políticas de desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán para determinar los aspectos de interacción legal-administrativa entre ambos territorios contiguos.
- Identificar y evaluar la conurbación formada por Riobamba y Licán, y su interacción con zonas adyacentes.
- Desarrollar propuestas de políticas de desarrollo que faciliten o determinen la conveniencia de la integración físico-espacial y legal entre Riobamba y Licán.

1.5 Alcance

El presente estudio se orienta a contrastar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón Riobamba y la parroquia rural Licán, centrándose en su aplicación en la zona limítrofe que ambos comparten. Si bien estos instrumentos cuentan con estructura normativa, componentes técnicos y procesos participativos formales, lo cierto es que, tras más de quince años de vigencia, no han logrado incidir de manera sustancial en la resolución de problemas urbanos estructurales. Incluso con sistemas de coordinación entre niveles de gobierno, las construcciones no han sido efectivas para generar un cambio real en la región.

Una de las preocupaciones más importantes que plantea esta investigación es por qué hay un enfoque metodológico tan estricto hacia los PDOT. Si bien hay un intento de encajar la información dentro de un marco local, las metodologías construidas tienden a

imponer marcos construidos que ignoran las peculiaridades de los procesos de conurbación, como los de Riobamba y Licán. Esto ha restringido la efectividad de la planificación municipal para gestionar proactivamente el crecimiento urbano y responder de manera efectiva a la expansión desordenada, la presión sobre la tierra y la provisión inadecuada de servicios.

El trabajo se enfoca en el análisis comparativo de los planes vigentes, poniendo especial atención en cómo se estructuran los diagnósticos, cómo se definen los objetivos territoriales y qué herramientas de gestión se proponen. Este análisis no solo busca evidenciar diferencias técnicas o formales, sino poner en duda la efectividad de estos documentos como instrumentos vivos de planificación. A pesar de la existencia de diagnósticos técnicos y marcos jurídicos definidos, los resultados tangibles en el ordenamiento del territorio son aún escasos.

En la zona de estudio, la urbanización avanza sin control claro, desbordando los marcos de planificación existentes. La falta de seguimiento, la escasa articulación operativa y la desconexión entre el diagnóstico y la ejecución evidencian que los PDOT no están cumpliendo su función estructuradora del desarrollo local.

1.6 Pregunta de investigación

Tomando en cuenta que tanto el cantón Riobamba como la parroquia rural de Licán cuentan con Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) como instrumentos para el ordenamiento territorial local en función de la escala de su área, es importante plantearse la siguiente pregunta de investigación ¿Por qué los instrumentos de planificación en sus diferentes escalas no han sido efectivos para frenar las problemáticas identificadas en la conurbación formada entre la zona limítrofe que comparten Riobamba y Licán y su interacción legal-administrativo?.

1.7 Metodología

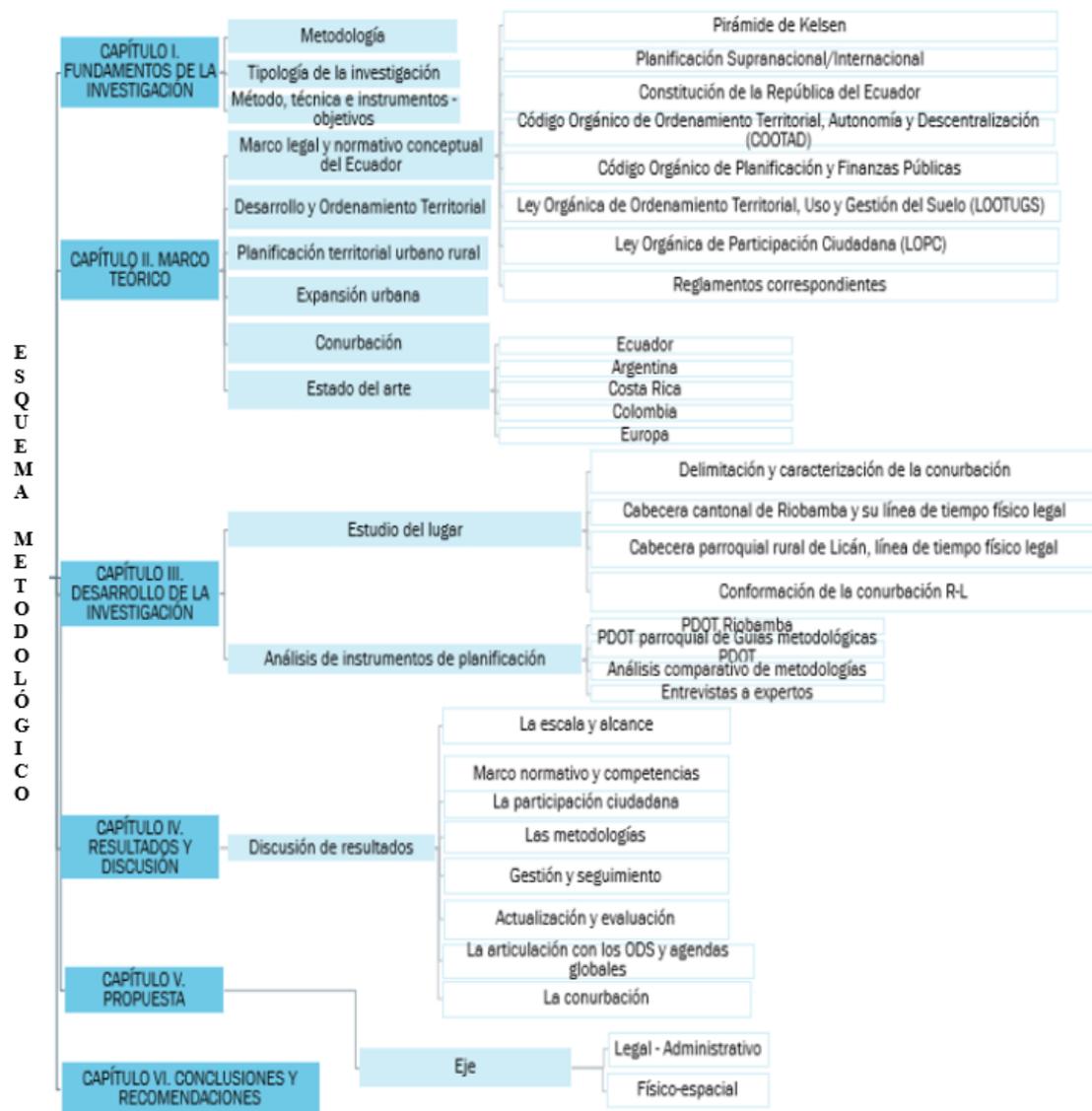
1.8 Esquema metodológico general

Teniendo en cuenta todas las variables mencionadas anteriormente, presentamos en el siguiente gráfico el esquema metodológico integral para la realización de la presente investigación. Este gráfico resalta de manera significativa los temas fundamentales para el desarrollo técnico y científico del estudio, al mismo tiempo que muestra la secuencia de los

procesos necesarios para obtener respuestas a las hipótesis planteadas y, en consecuencia, lograr los objetivos establecidos en la tesis.

Figura 1

Esquema metodológico general aplicado



Elaboración: (Guijarro 2025)

1.8.1 Tipología de la investigación

El presente trabajo de investigación plantea como objetivo la comparación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de las ciudades de Riobamba y Licán, tomando en cuenta su evolución histórica y la sinergia que ha existido en ambos territorios respecto a los marcos normativos y administrativos. Mediante la recolección y

análisis de información, se intenta responder a la cuestión de cómo las políticas de planificación territorial han condicionado estas relaciones en el desarrollo y ordenamiento territorial de las áreas objeto de estudio.

Tipo de Investigación	Resumen
Descriptiva	El apartado descriptivo inicia desde la identificación de todo el marco jurídico nacional relacionado al ordenamiento y la planificación territorial. Estas descripciones en mi investigación (metodologías, fases del PDOT, marcos legales) crea una base sólida para el análisis comparativo entre Riobamba y Licán. Llevadas a cabo a través de la pirámide de Kelsen, se complementaron con la descripción y caracterización de los instrumentos de planificación local (escala cantonal y parroquial). También permite detallar las características específicas de los métodos utilizados y cómo estos impactan en la interacción legal-administrativa entre ambos territorios.
Comparativa	Se procedió con el análisis comparativo de las guías metodológicas para elaboración de los PDOT Cantonal y Parroquia; así como también la comparación de los PDOT de Riobamba y Licán, y sus respectivos territorios.
Cualitativa	Se adoptó un enfoque cualitativo y se profundizó en el estudio de los datos específicos contenidos en estos planes, con especial atención en las estrategias metodológicas aplicadas. Durante la etapa de análisis, se utilizaron matrices de Excel como herramientas clave de evaluación, las cuales permitió examinar los estados de cumplimiento de los contenidos y objetivos establecidos en los PDOT.

1.8.2 Método, técnica e instrumentos – objetivos

En el desarrollo de esta investigación, he seguido la guía metodológica propuesta por Roberto Hernández Sampieri, utilizando un enfoque descriptivo, comparativo y cualitativo para el análisis de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Riobamba y Licán. Sampieri sugiere que el enfoque comparativo da posibilidad de identificar de manera sistemática similitudes y diferencias dentro de los marcos, mientras que los enfoques cualitativos y descriptivos dan profundidad a la interpretación de los datos. Esta tabla muestra la clasificación en relación a los tipos de métodos y técnicas, así como los instrumentos para la recolección y análisis de datos e información. Cada uno de los objetivos específicos propuestos se relaciona con un documento distinto que contiene información gráfica y documental. Pertinente acerca del crecimiento urbano y regional del cantón Riobamba y su

parroquia rural Licán. Este enfoque integral facilita una comprensión profunda de las dinámicas territoriales, permitiendo formular propuestas fundamentadas para una gestión eficiente del espacio urbano.

Tabla 1

Método, técnica e instrumentos – objetivos

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TIPOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	MÉTODO	TÉCNICA	INSTRUMENTO
1. Analizar las metodologías utilizadas en las fases de diagnóstico y formulación de políticas de desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán para determinar los aspectos de interacción legal-administrativa entre ambos territorios contiguos.	Descriptiva	Análítico	Análisis de las metodologías utilizadas en PDOT de Riobamba y Licán en concordancia con el marco jurídico nacional.	- Guías metodológicas. - PDOT de Riobamba y Licán. - Pirámide de Kelsen.
	Descriptiva	Inductivo	Análisis territorial y entrevistas a expertos de Riobamba y Licán.	- Visitas de campo - Guía de entrevista estructurada para actores clave. - Mapas históricos - Planos urbanísticos y catastros locales
2. Identificar y evaluar la conurbación formada por Riobamba y Licán, y su interacción con zonas adyacentes.	Comparativa	Inductivo	Análisis comparativo de datos históricos de la planificación territorial, revisión de documentos en la zona de conurbación	- Mapas actuales y zonificación urbana. - Ortofotos, identificar el crecimiento urbano rural.

				<ul style="list-style-type: none"> - PDOT Riobamba y Licán
	Cualitativo	Analítico	Análisis de los datos contenidos en los PDOT y comparación de los mismos.	<ul style="list-style-type: none"> - Matrices de Excel - Informes de análisis y documentos de los PDOT. - Documentos históricos y actuales de planificación.
3. Desarrollar propuestas de políticas de desarrollo que faciliten o determinen la conveniencia de la integración físico-espacial y legal entre Riobamba y Licán.	Cualitativo	Sintético	Desarrollo de propuestas para la integración físico-espacial y legal entre Riobamba y Licán.	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos para mejorar la articulación entre niveles de gobierno. - Gestión, control y administración del territorio por parte de los entes gubernamentales - Propuesta para mejorar la participación ciudadana efectiva en procesos de planificación. - Mecanismos de evaluación y seguimiento de los PDOT

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 Marco legal y normativo conceptual del Ecuador

Antes de la aprobación de la Constitución de 2008, Ecuador contaba con diversos esfuerzos de planificación territorial, aunque estos carecían de una estructura descentralizada y vinculante como la que se consolidó posteriormente. Las herramientas tales como el Programa de Desarrollo Urbano Regional (PDUR), los Planes Reguladores y los Planes de Ordenamiento Urbano Municipal son ejemplos técnicos que intentaron controlar el crecimiento urbano, particularmente en las ciudades intermedias. No obstante, su implementación solía ser esporádica y dependiente del localismo político, sin coordinación con una estrategia nacional de desarrollo territorial. La integración de estos conceptos y elementos se realizaba mayormente desde un prisma físico-espacial e ignoraba la dimensión social, económica y ambiental en su conjunto.

Con la Constitución de 2008, se redefine el modelo de Estado y se otorgan nuevas competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), entre ellas, la planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio. Es en este nuevo marco institucional donde surgen los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) como instrumentos obligatorios, con metodologías establecidas por la Secretaría Nacional de Planificación. Esta investigación se centra precisamente en este periodo, ya que el objetivo es analizar comparativamente las metodologías aplicadas en los PDOT de Riobamba y Licán, en el marco de los lineamientos establecidos tras la descentralización. Por tanto, se considera pertinente iniciar el análisis desde 2008, cuando se consolida un modelo normativo uniforme que permite la comparación técnica entre planes territoriales.

2.1.1 Pirámide de Kelsen

La Pirámide de Kelsen constituye la base teórica de la jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y, por ende, en la planificación territorial. En este marco, la Constitución del Ecuador se ubica en el nivel superior, seguida por leyes orgánicas como el COOTAD, reglamentos, ordenanzas y finalmente los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Esta estructura garantiza que los PDOT, tanto cantonales como parroquiales, se formulen en concordancia con normas de mayor jerarquía, preservando la coherencia y la seguridad jurídica en la gestión del suelo y del territorio. (Muñoz Osorio, 2012)

Figura 2

Pirámide de Kelsen



Fuente: Kelsen, H. Teoría pura del derecho, 1967.

Elaboración: (Guijarro 2025)

Con respecto a Licán y Riobamba, la Pirámide de Kelsen ayuda a explicar cómo la distribución de competencias entre GADs, acorde a lo establecido en la Constitución (arts. 264 y 267) y en el COOTAD (arts. 41 y 142), afecta la limitación y autonomía de cada uno de sus PDOT. El GAD cantonal tiene competencias exclusivas sobre el ordenamiento territorial y el uso del suelo, mientras que en el GAD parroquial este asunto es complementario y subordinado, lo que restringe su capacidad técnico-decisional. Esta jerárquica normativa, aunque funciona para la uniformidad del sistema jurídico, evidencia también tensiones estructurales en la ausencia de sistemas eficaces de coordinación intergubernamental. A la vez, esta estructura en forma de jerarquía presenta aspectos positivos en materia de flexibilidad y dinámicas del sistema normativo, fundamentales para el tratamiento de problemas en un contexto determinado y nuevo en el ordenamiento territorial (Muñoz Osorio, 2012).

Esta desconexión no solo fragmenta la gestión territorial, sino que limita la materialización de los principios constitucionales como la autonomía, participación ciudadana

y desarrollo sustentable. Además, impide el cumplimiento efectivo de compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, que exigen una planificación territorial coherente, coordinada y participativa. En el caso de Riobamba y Licán, la falta de integración entre los PDOT cantonales y parroquiales obstaculiza la implementación de metas clave como el acceso equitativo a servicios (ODS 11), la gestión sostenible del territorio (ODS 15) y la gobernanza inclusiva (ODS 16), revelando una debilidad institucional que trasciende lo técnico y compromete también la dimensión ética y jurídica de la planificación (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas , 2017)

2.1.2 Planificación Supranacional /Internacional

En un contexto macro, los instrumentos de planificación internacional son fundamentales para la promoción del desarrollo sostenible, la integración regional, y para afrontar desafíos comunes como la desigualdad, la pobreza y el cambio climático. Algunos mecanismos relevantes son los tratados y acuerdos comerciales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza del Pacífico, mismos que promueven la liberalización del comercio, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, e instauran normas comunes para optimizar el intercambio de bienes y servicios entre países, Ecuador en este sentido, es un país asociado (Chuquiguanga, M, 2014). Existen otros programas de cooperación técnica y financiera como los ofrecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). También existen acuerdos ambientales multilaterales como el Acuerdo de París sobre cambio climático y la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), el cual es fundamental en la gestión y mitigación de los impactos ambientales a nivel regional y global.

En complemento de este tipo de instrumentos, están organizaciones regionales de integración como la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo propósito es promover la integración política, social, cultural y económica entre todos sus miembros.

Respecto a los instrumentos específicamente diseñados para la planificación territorial y que podrían considerarse como un marco normativo internacional, se tienen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible junto con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mismos que constituyen un marco global adoptado en 2015 por todos los Estados miembros para

erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada uno de los 17 ODS tiene metas específicas que deben alcanzarse para 2030 y ofrecen un marco que complementa y refuerza los objetivos de las organizaciones regionales de integración y los programas de cooperación técnica y financiera. La Agenda 2030 por sí sola, proporciona un conjunto de metas y objetivos comunes que pueden integrarse en las agendas de desarrollo regional y nacional, promoviendo sinergias y una visión compartida de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Es importante mencionar que los ODS y la Agenda 2030 no surgieron de manera aislada; sino que son el resultado de un proceso evolutivo que comenzó con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra) en Río de Janeiro en 1992, que condujo a la adopción de la Agenda 21, que incentivaba un primer plan de acción global para el desarrollo sostenible. Posteriormente, en el año 2000, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas estableció los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), centrados en reducir la pobreza extrema en todas sus formas y dimensiones como un imperativo global. Los ODS fueron precedidos por los ODM que se fijaron para el 2015. Los ODS ampliaron y profundizaron el alcance en el concepto del desarrollo sostenible (OMS, 2018).

En Latinoamérica, los ODS están incorporados en los planes nacionales y en las agendas subregionales. Se han elaborado planes de desarrollo nacional, se está implementando la creación de mecanismos de coordinación intersectorial y se han definido indicadores que permiten hacer seguimiento al avance en su cumplimiento. Organizaciones regionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desempeñan un papel clave en promover la Agenda 2030, facilitando el intercambio de conocimientos, experiencias, y mejores prácticas entre los países.

En orden de lo anteriormente mencionado, se puede decir con total seguridad que la Agenda 2030 y sus ODS, representan efectivamente un marco integrador que guía la cooperación internacional, promoviendo entre otras cosas, el desarrollo sostenible y los esfuerzos de integración regional (Villamil, 2022).

2.1.3 Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (CRE), en el artículo 279, dio a conocer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) como una forma de organizar el desarrollo del país. A partir de esta disposición, el Gobierno Nacional empezó

a implementar nuevas estrategias y normativas de planificación que comenzaban con la descentralización y desconcentración del Estado a cargo de Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Esta entidad planteó la administración estatal dividida en zonas de planificación, lo que facultaba a cada organismo o institución estatal a tener competencias exclusivas para la intervención territorial de sus acciones de manera más efectiva y más eficiente. Con estos cambios, los organismos territoriales pasaron a denominarse Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) cuyos competencias y roles se encuentran detallados en el artículo 5 de El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) cuya primera edición se publicó en el Registro Oficial Suplemento 303 el 19 de octubre de 2010.

La ratificación de la Constitución en 2008 marcó un punto de inflexión en Ecuador, otorgando un papel significativo a la planificación en el contexto del desarrollo social y territorial. Con esto, el Estado asumió como prioridad la planificación y el desarrollo nacional con el objetivo de asegurar la plena realización de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. Según lo estipulado en el Artículo 276, inciso 6, se establece que:

“Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socio culturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado (Asamblea Constituyente, 2008)”.

También es necesario evaluar si los Gobiernos locales del Ecuador, cumplen la responsabilidad de promover procesos de desarrollo dentro de sus territorios; el Art. 241 de la Constitución de la República, manifiesta:

“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos Autónomos Descentralizados” (Asamblea Constituyente, 2008).

Con relación a las competencias exclusivas, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 264, enumera las 14 competencias exclusivas para los gobiernos municipales y por su parte en el Art. 267 se señalan las 8 competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales rurales. Si bien todas competencias, están concebidas para permitir la administración de los territorios en sus respectivas jurisdicciones, es importante conocer las mayores coincidencias que encontramos en ambos niveles de gobierno (Ver Anexo 8.3).

El artículo 66 de la Constitución del Ecuador refuerza el compromiso del Estado con los derechos sociales, destacando el derecho a la propiedad y a una vivienda adecuada como fundamentales. Determina que la propiedad debe utilizarse responsable y socialmente, a favor del propietario y de la comunidad. Asimismo, el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar, al menos, viviendas dignas que posean condiciones de habitabilidad, reserva de derechos jurídicos de la propiedad, seguridad social, y acceso a servicios esenciales, dentro de lo que constituye la equidad social y sostenibilidad.

Las competencias municipales comprenden, entre otras, aspectos estratégicos para el ordenamiento del territorio y la calidad de vida de la población. Estas incluyen la planificación del uso del suelo, infraestructura básica, servicios públicos (agua potable, saneamiento, desechos sólidos), equipamientos y espacios públicos. También son responsables de la gestión financiera local mediante tasas y contribuciones, el control del tránsito, la conservación del patrimonio cultural y natural, la administración catastral, la regulación del uso de recursos naturales, y la gestión de cooperación internacional para fortalecer sus capacidades (Chuquiguanga, 2014).

En su parte, los gobiernos parroquiales cumplen un rol fundamental por ser entes de proximidad con la población, tanto en la planificación territorial, en la construcción de obras de infraestructura y en la promoción de actividades productivas sostenibles. Estas competencias se cumplen, así mismo, en colaboración con otros niveles de gobierno y buscan satisfacer de manera eficiente las necesidades locales. Adicionalmente, fomentan la organización comunal, la activa movilización de los habitantes, y el control sobre los servicios públicos y obras ejecutadas, con lo cual se logra la transparencia y efectividad en la gestión parroquial.

2.1.4 Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El alcance de este marco normativo es fundamental dentro del estudio actual porque define la estructura político-administrativa del estado ecuatoriano dentro del territorio: el sistema de los diversos niveles de órganos autónomos descentralizados y regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (COOTAD, 2010).

Además, este marco regulatorio también diseñará un modelo de descentralización obligatoria gradual a través del sistema nacional de competencias. También define la

institucionalidad encargada de su gestión, las fuentes de financiamiento, y establece políticas y mecanismos para contrarrestar desequilibrios en el desarrollo territorial.

El artículo 3, en su inciso e), establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen la responsabilidad conjunta de coordinar sus planes de desarrollo territorial con el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, deben gestionar sus competencias de manera complementaria con el objetivo de garantizar los derechos de la ciudadanía, promover el régimen del buen vivir y contribuir al mejoramiento de los resultados de las políticas públicas impulsadas por el Estado ecuatoriano.

En el ámbito municipal/cantonal, el COOTAD establece en sus artículos 54 y 55, en concordancia con la Constitución, funciones clave como la promoción del desarrollo sostenible, la implementación de políticas de equidad, la regulación del uso del suelo, la participación ciudadana y la ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estas funciones mejoran el papel de los GAD municipales a nivel de gobernanza y a nivel de la estrategia de planificación espacial participativa, así como en la promoción de la gobernanza participativa.

A nivel parroquial, los Artículos 64 y 65 del COOTAD, en correspondencia con la Constitución, conferirían funciones similares a los GAD municipales, con la excepción de la regulación de zonificación que mejora su autonomía a esa escala territorial. Además, el artículo 116 faculta a los GAD con la capacidad de elaborar políticas y garantizar la implementación de los objetivos del PDOT. El artículo 145 reafirma que los GAD parroquiales, de forma coordinada con los provinciales y municipales, son responsables de planificar, construir y mantener infraestructura y espacios públicos parroquiales, todo en función de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos.

2.1.5 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Este código tiene como objetivo principal integrar y regular las interacciones entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema de Finanzas Públicas de la Nación. Su propósito es controlar su funcionamiento en varios niveles del sector público en relación con el régimen de desarrollo, el régimen de buen vivir y los derechos y garantías constitucionales (Chuquiguanga, M, 2014)

El código también abarca la formulación de planes de desarrollo. Además, prevé la regulación del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y uso del suelo de los

gobiernos autónomos descentralizados, la programación fiscal cuatrienal del Sector Público, el Presupuesto General del Estado y otros estimados de entidades públicas. En conjunto, el código abarca la gestión de todos los recursos públicos, otras herramientas asociadas y la planificación y gestión financiera pública. En este sentido, el art. 3 define uno de sus tres objetivos fundamentales como articular y coordinar la planificación nacional con la planificación en todos los niveles de gobierno y las relaciones intergubernamentales.

En este contexto, resulta imprescindible examinar cómo se están cumpliendo las normativas legales relacionadas con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En la Sección Tercera de este código se define que son los Planes de Desarrollo, los contenidos mínimos y algunas disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial. Así también señala en esta sección los mecanismos de coordinación, la formulación participativa, mecanismo de aprobación y puesta en vigencia de los mismos.

Otro componente fuerte de este código es lo concerniente a presupuestos y financiamiento, no obstante, no son de incidencia directa al presente estudio.

2.1.6 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)

El objetivo de la ley es establecer los fundamentos y normas relativas al ejercicio de las competencias sobre ordenamiento territorial y suelo urbano y rural. Busca fomentar el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, así como resguardar derechos como el acceso a la ciudad, una vivienda digna, en consonancia con la función social y ambiental de la propiedad. Igualmente, es de aplicación a todas las actividades de planeamiento del desarrollo y de la obra tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de las personas públicas y privadas. Uno de los fines primordiales de esta Ley es justamente orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial y desarrollo urbano y definir los mecanismo y herramientas para la gestión del ordenamiento territorial. (Chuquiguanga, 2014)

Respecto a este asunto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) en su artículo 11, establece que los PDOT deben abordar el territorio que organizan como una entidad integral e indivisible. En este sentido, deben tener en cuenta todos los valores y usos actuales en él, así como los contemplados en otros planes o proyectos, incluso si están bajo la competencia de otro nivel de gobierno (LOOTUGS, 2016); esto es ratificado en el Art. 12 donde se analizan todos los instrumentos para el ordenamiento en el ejercicio de los diferentes niveles de gobierno.

2.1.7 Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)

La Ley de Participación Ciudadana tiene como propósito central garantizar y promover los derechos individuales y colectivos en los procesos de toma de decisiones públicas, fortaleciendo la democracia participativa a través de mecanismos, instancias y procedimientos que articulan la relación entre el Estado y la sociedad. Este enfoque permite empoderar a la ciudadanía, no solo en la formulación de políticas, sino también en la rendición de cuentas y el control social, sentando así las bases para una gestión pública más transparente, inclusiva y corresponsable. (Rodríguez , 2018).

De aplicación obligatoria en todo el territorio ecuatoriano (incluyendo a los ecuatorianos en el exterior), esta ley involucra tanto a entidades públicas como privadas que manejen fondos públicos o ejecuten actividades de interés general. Reconoce como sujetos de participación a personas naturales y jurídicas, pueblos indígenas, afroecuatorianos, montubios, y otros colectivos organizados, quienes pueden ejercer sus derechos desde sus territorios o en el extranjero. Artículos como el 64, 66, 69 y 70 refuerzan esta participación al establecer la conformación de consejos locales de planificación, la elaboración de planes y proyectos, y la integración de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo, convirtiéndose en pilares fundamentales para la implementación territorial efectiva de esta tesis.

2.1.8 Reglamento al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Este reglamento COOTAD complementa y amplía sus disposiciones, con lo cual brinda el fundamento legal necesario para el ejercicio apropiado de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados locales. A su vez, este ordenamiento resulta fundamental en establecer con mayor claridad las instrucciones sobre los pasos a seguir: tareas y funciones que deben cumplirse a través de sistemas que permiten, bajo los principios de autonomía, participación y gobernabilidad, ordenarlos de manera técnica y equilibrada.

Con respecto a los PDOT, la norma señala que los GAD distritales y parroquiales tienen que elaborar y actualizar estos instrumentos a través de redes cooperativas multinivel que se alineen con las políticas públicas del país. Estas pautas intentan garantizar una planificación participativa pertinente equilibrada y concentrada, optimizando la interacción integrando el uso global del espacio, el desarrollo urbano y rural, la jerarquización de la

inversión, las competencias excluyentes a cada orden de la estructura de gobernanza incluida la consolidación de la gobernanza local.

2.1.9 Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Este reglamento, que se origina fundamentalmente en el Código del mismo nombre, establece las normas que rigen la aplicación de los instrumentos y mecanismos a los cuales deben ajustarse todos los participantes del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y del Sistema Nacional de Finanzas Públicas.

En el Art. 5 menciona que la secretaria nacional de Planificación, en calidad de ente rector de la planificación y ordenamiento territorial es quien emitirá directrices y normas para la formulación, articulación, coordinación y coherencia de los instrumentos de planificación, de manera que se garantice la coordinación de planificación del Estado en los territorios. Es en este sentido, que se emiten las guías metodológicas para la elaboración/actualización de los PDOT.

2.1.10 Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Este reglamento, que se basa principalmente en la ley del mismo nombre, tiene como objetivo regular el proceso de formulación, actualización y aplicación de los instrumentos y mecanismos de planificación espacial, gobernanza y gestión del suelo, tal como se establece en la Ley Orgánica de Planificación Espacial, Ley de Uso y Gestión del Suelo, y también la actividad de entidades jurídicas públicas o mixtas, individuos privados o personas jurídicas, el ejercicio de poderes y responsabilidades conferidos a las autoridades y entidades que realizan dirección, planificación, coordinación, regulación, gestión administrativa y control en el marco de la ley.

Este reglamento será de aplicación a todas las acciones y actividades realizadas a nivel nacional por el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados, otras entidades públicas o mixtas, así como por personas naturales o jurídicas privadas. Dichas actuaciones deben estar relacionadas, impactar o estar sujetas a la observancia de la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, el planeamiento, la gestión y el uso del suelo en el ejercicio de sus respectivas competencias. (Ramos, 2002)

2.1.11 Conclusiones del marco legal y normativo

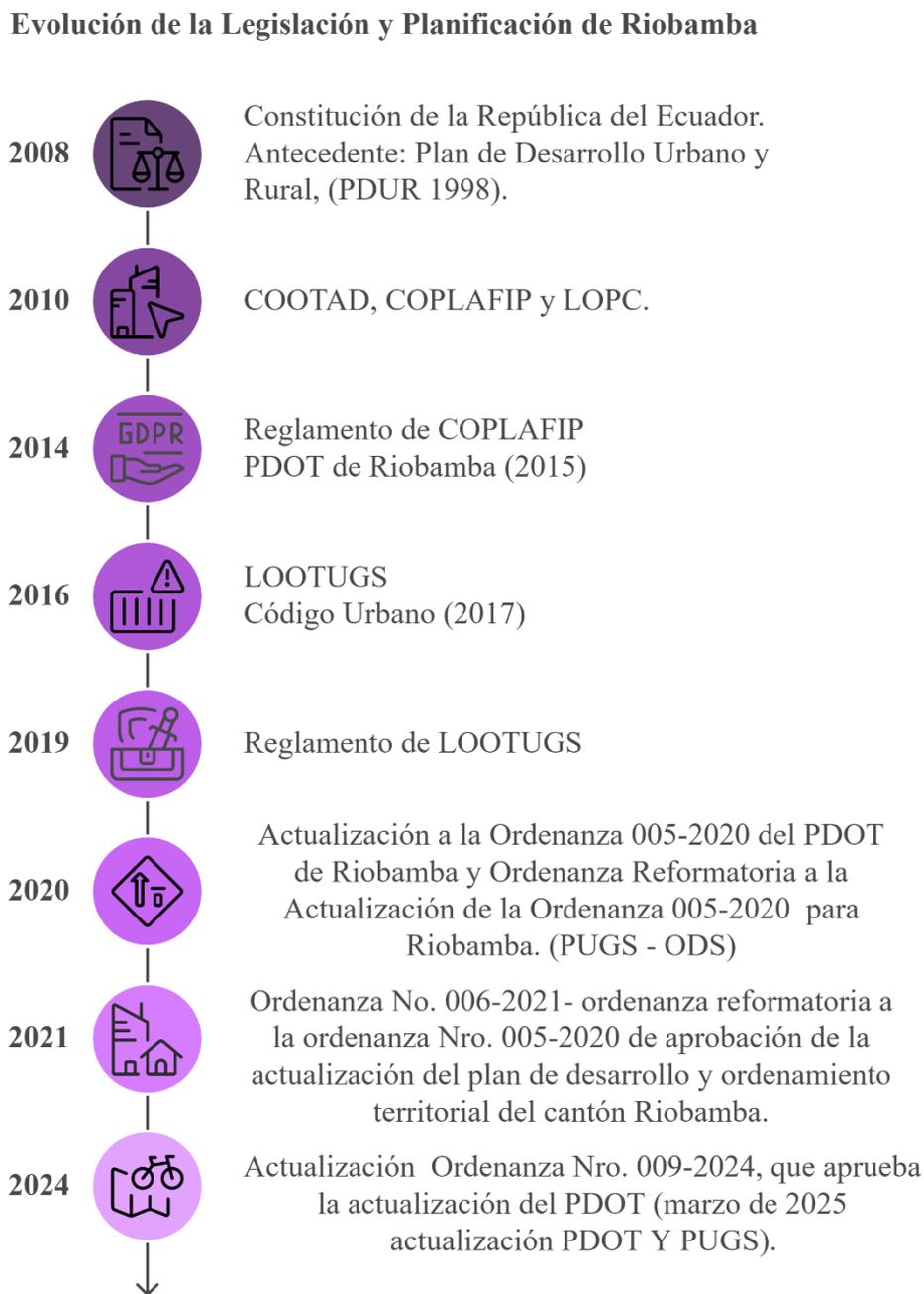
El análisis del marco legal y normativo ecuatoriano, fundamentado en la Pirámide de Kelsen, permite comprender la estructura jerárquica que rige la planificación territorial. La Constitución de la República del Ecuador (2008) se sitúa en la cúspide del ordenamiento jurídico y consagra derechos fundamentales como la participación ciudadana, la justicia territorial, el desarrollo sustentable y la igualdad de oportunidades. Se preceden de leyes orgánicas como El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso Y Gestión Del Suelo (LOOTUGS) con sus respectivos reglamentos, así como las ordenanzas que estructuran las competencias del GAD y establecen el marco de gestión pública del territorio. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) también deben construirse a nivel parroquial y cantonal dentro de este marco normativo asegurando la certeza legal y el cumplimiento de los principios constitucionales (Chuquiguanga, 2014)

La normativa vigente diferencia las competencias por nivel de gobierno. Al GAD municipal le corresponde la gestión del ordenamiento territorial, el control del uso y ocupación del suelo y la planificación urbana integral (Art. 264, Constitución; Art. 55, COOTAD). El GAD parroquial rural, en cambio, ejerce funciones de participación en el desarrollo local y de planificación complementaria (Art. 267, Constitución; Art. 142, COOTAD). Los efectos de normativas dentro del país y los ritmos de funcionamiento entre diferentes estratos de gobierno limitan el Ecuador en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, tal como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se observa la existencia de un núcleo normativo bastante fuerte que distribuye de manera diferenciada y apropiada los distintos niveles de gobierno en funciones de planificación y ordenamiento territorial. Este régimen normativo constitucional también facilita el funcionamiento de cooperación entre los GAD sustentados en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, donde se requiere cooperación entre los instrumentos de planificación, las competencias asignadas y los mecanismos de ejecución. Para que esta articulación funcione de manera óptima, la normativa requiere que cada nivel de gobierno elabore sus planes (PDOT) dentro de los límites de jerarquía legal y objetivos nacionales.

Figura 3

Evolución de la legislación territorial y de planificación de Riobamba.



Elaboración: (Guijarro 2025)

2.2 Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El ordenamiento del territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y; sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido

por una determinada sociedad (Folch, 2003). En esta concepción destacan dos aspectos importantes, por un lado, la complejidad de definir el concepto y por otra la importancia que tiene la ordenación del territorio como muestra del grado de desarrollo de una determinada sociedad (López, 2015). En la planificación espacial, convergen las políticas para el medio ambiente, las políticas para el desarrollo regional, espacial o territorial, y las políticas para el desarrollo social y cultural, las cuales están definidas por el modelo económico predominante de cada país (Massiris, 2002).

El ordenamiento territorial se define como una política pública que busca alcanzar el equilibrio territorial, asumir que el uso del espacio individual o colectivo se deriva de una estructura material que es resultado de contextos políticos, administrativos, culturales, religiosos, sociales y económicos particulares (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2014).

El artículo 9 de la LOOTUGS caracteriza el ordenamiento como el proceso y resultado de la sistematización de recursos y actividades dentro de un espacio determinado. Hecho que puede permitir implementar políticas públicas de desarrollo participativo en la búsqueda del desarrollo de los objetivos planteados en el desarrollo integral sostenido de los territorios. Se entiende también que la ordenación territorial deberá obligatoriamente constar dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento en razón de la legalidad señalada por los GAD's (LOOTUGS, 2016). Por su lado, el artículo 296 de COOTAD define el ordenamiento territorial como *“un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional”* (COOTAD, 2010).

2.3 Planificación Territorial en lo urbano y lo rural

Históricamente, la planificación territorial se ha caracterizado por la dicotomía entre las áreas urbanas y rurales, que ha moldeado la consideración de políticas públicas y enfoques de desarrollo adaptados a cada contexto espacial. Sin embargo, esta división se vuelve más difusa en zonas de transición, como en el caso entre la ciudad de Riobamba y la parroquia rural de Licán. En estos territorios intermedios se consolidan formas híbridas de uso del suelo que generan una “unidad funcional” o conurbación, lo que exige enfoques más integradores y adaptados a la realidad compleja de la coexistencia urbano-rural (Klaufus, 2009)

En las zonas rurales predominan actividades económicas primarias y un aprovechamiento del suelo vinculado a lo vegetal y natural, mientras que las áreas urbanas concentran población, servicios y procesos de transformación productiva. Aunque teóricamente el urbanismo y el ordenamiento territorial deberían atender intereses distintos, en muchos países de América Latina como Ecuador, estos procesos se han fusionado bajo una sola perspectiva de gestión territorial. Este tipo de integración ocasiona problemas prácticos tales como la baja capacidad técnica y financiera de los municipios, y la falta de visión holística que permita solucionar problemas que trascienden sus límites administrativos (GAD de la Parroquia de Licán, 2023)

El avance de las ciudades sobre el suelo rural evidencia la ausencia de un plan que contemple la evolución del suelo, la explotación de este y la nueva forma de habitar. En este sentido, es una necesidad que las políticas públicas relacionen el espacio urbano con el rural, sobre todo en las grandes áreas metropolitanas donde es más urgente dar respuesta a la lógica de funcionamiento de estas geográficas densamente pobladas de manera más integral, equitativa, accesible, sostenible e inclusiva. Así, la planificación se convierte en la herramienta central que permite articular los intereses de ambos territorios garantizando a sus poblaciones el acceso a servicios, ordenamiento territorial y desarrollo equilibrado.

2.4 Expansión Urbana

El crecimiento de Riobamba, al igual que otras ciudades ecuatorianas, se ha dado por el aumento en la población y el desarrollo de actividades económicas. En consecuencia, esto ha habido problemas como la urbanización descontrolada, además de que se está congestionando el tráfico y hay escasez de infraestructura. Dada esta situación, es necesario un plan de urbanismo sostenible para manejar este crecimiento mientras se cumple con las regulaciones nacionales como la LOOTUGS (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo).

En este contexto, el Plan de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo intenta controlar el uso del suelo, la densidad poblacional, la infraestructura y las zonas de conservación ambiental para evitar una expansión descontrolada. Pese a ello, la ciudad todavía enfrenta desafíos, como la sobreexplotación de los recursos naturales, el uso de tierras cultivables y zonas reservadas, sumado a la ausencia de servicios básicos en las zonas periurbanas, que continúa siendo considerado como problemas infra resueltos. Aún dentro de normativas donde

se dicta que no debe existir desarrollo adicional, tales políticas no se cumplirán resultando en una planificación sin orden espacialmente deficiente.

El caso de Licán es particularmente relevante dentro de esta dinámica, pues esta parroquia, ubicada hacia el sur de Riobamba, ha ido fusionándose con la ciudad gracias a la migración proveniente de cantones hacia la zona rural. Esto parte de un fenómeno que ha permitido la expansión hacia áreas periurbanas que, si bien están influenciadas por Riobamba, aún no cuentan con la infraestructura necesaria para soportar el incremento poblacional. A causa de la ausencia de una estrategia conjunta entre las dos ciudades para el diseño de un plan de expansión podría provocar conflictos como la invasión descontrolada de tierras agrícolas, el deterioro de recursos, el excesivo aumento de la población rural y la sobrepoblación, poniendo en peligro la sostenibilidad. Partiendo de estos problemas, surge la necesidad de definir una planificación intermunicipal que otorgue control sobre la gestión de las áreas suburbanas para optimizar la conectividad entre Riobamba y Licán, estando el crecimiento proyectado a un desarrollo equilibrado en relación al contexto y a las necesidades de las dos ciudades.

2.5 Conurbaciones

En Ecuador, la población, históricamente, se desplazaba hacia el centro de las ciudades que eran gobernadas de manera autónoma. No obstante, fenómenos tales como el aumento de la población durante estas épocas, así como el costo de vida en las capitales, hizo que gran parte de la población decidiera residir en la periferia. Esto condujo al crecimiento de la población hasta el grado en el que se dieron áreas conurbadas, es decir, la fusión demográfica y espacial de dos o más ciudades que antes eran independientes.

El espacio urbano representa en términos generales, una expresión de configuraciones sociohistóricas, así como la organización vigente que modela interacciones sociales contemporáneas que adquieren diversas formas y funciones. En esta perspectiva, el espacio socio geográfico funciona como un sistema de fuerzas con aceleraciones desiguales determinantes sobre el accionar humano. Santos (1990) sostiene que el espacio en sí es inmóvil, y en dinamismo solo se transforma por el cambio en sistemas de valores, intereses y técnicas sociales.

Aunque existen numerosos estudios que analizan las dinámicas sociales, económicas y ambientales de las conurbaciones, esta investigación se centra en cómo los instrumentos de planificación territorial abordan las complejidades de estas áreas urbano-

rurales en constante crecimiento. Una conurbación se caracteriza por la fusión física y funcional de dos o más núcleos urbanos previamente independientes, resultando en una entidad urbana continua. Este fenómeno describe una forma física de continuidad, donde las áreas urbanas están conectadas espacialmente; integración funcional de las interdependencias económicas y sociales y los servicios; sumado al crecimiento demográfico y la expansión urbana que resultan en la fusión de localidades que antes estaban separadas. Los espacios vinculados plantean desafíos particulares en cuanto al desarrollo sostenible y la planificación territorial.

La Planificación Espacial o Territorial es quizás una de las mesas de políticas más concomitantes para el manejo de un área de conurbación, en virtud a que administra la gestión del uso del suelo, los servicios de infraestructura, la movilidad, así como la superestructura económica en estos espacios. Herramientas como los planes maestros, códigos de zonificación, así como los programas de desarrollo son políticas claves que los gobiernos locales y regionales precisan para controlar, guiar y potenciar el crecimiento ordenado y sostenible de las conurbaciones. No obstante, los instrumentos conurbados tienden a ser difíciles de aplicar por la complejidad del sistema intermunicipal y la necesidad de una coordinación multicelular robusta en las jurisdicciones convergentes. Por citar un ejemplo en Ecuador, la planificación territorial consiste prevalentemente de un PDOT (Plan de Ordenamiento Territorial) y PUGS (Plan de Uso y Gestión del Suelo). Su efectividad está condicionada a la fuerte movilización ciudadana y cooperación en gobernanza horizontal e institucional en varios niveles.

Examinar su uso dentro de conurbaciones puede ayudar a entender mejor las prácticas óptimas y valiosas que se deben aprender en el manejo de estas regiones en expansión. Analizar la adaptación y aplicación de estos instrumentos en contextos conurbados brinda importantes contribuciones a los planificadores y decisores al abordar las problemáticas complejas que la planificación territorial enfrenta en estas áreas.

2.6 Cohesión Socioespacial / territorial

Los GAD cumplen con la función de diseñar estrategias para el desarrollo y ordenamiento espacial de los territorios, en cooperación con los órganos de gobierno de nivel superior. Un enfoque dentro de este propósito que busca dicha integración es la cohesión espacial, estrategia que procura ir más allá de la delimitación de las líneas demarcatorias. Esta integración territorial o integración socioespacial se refiere a una planificación espacial que

tiene como uno de sus objetivos integrar y sistematizar el desarrollo en la parroquia y en las zonas contiguas. La mejora de la planificación espacial busca un desarrollo armonioso, y sostenible, equitativo en la distribución del bienestar social que incluye varias áreas geográficas (Cabeza-Morales, 2015).

La Constitución resalta la importancia que tiene la ciudadanía en el proceso de planeación y gestión de un territorio determinado. De esta manera, los GAD Parroquiales tienen el deber legal de motivar la organización e involucramiento activo de los habitantes de las comunidades, sectores y asentamientos rurales. No solamente ayuda a consolidar la democracia participativa, sino que también garantiza que las decisiones sobre el desarrollo local se realicen de acuerdo a lo que la gente necesita y quiere.

Incorporar propuestas de proyectos comunitarios en los presupuestos participativos anuales es otra demostración de la eficiente participación comunitaria en la planificación y asignación de fondos para el desarrollo. Esta perspectiva particular del presupuesto participativo es crítica para resolver el problema de la cohesión espacial, ya que permite a las comunidades tener una voz directa en la asignación de recursos dentro de su vecindario, asegurando que la financiación y los proyectos se realicen donde existan las necesidades más urgentes, tal como lo articulan las prioridades locales. Esto no solo mejora la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos, sino que promueve un desarrollo más equitativo en el orden del territorio.

2.7 Participación Ciudadana en la Planificación

La constitución acentúa la activa participación de los ciudadanos en las funciones y toma de decisiones del gobierno; más, en lo que respecta a la planificación y gestión del espacio, viene a favorecer una mayor inclusión. Este enfoque se ajusta a la planificación participativa. Esta última otorga a las comunidades el ejercicio de un rol protagónico y decisivo como instancias elaboradoras de planes y políticas que impactan en los entornos en que habitan y su calidad de vida (Pujol & López, 2012).

El COOTAD, en su Artículo 303, regula que “el derecho a la participación ciudadana debe ser ejercido en todos los niveles de gobierno autónomo descentralizado”. El ejercicio de este derecho se cumple a través del uso de formas de democracia representativa, directa y comunitaria. También en algunos artículos posteriores de este mismo código se explican los sistemas que se adosan a la expuesta participación. Estos procedimientos son cruciales para

que las garantías mínimas que los ciudadanos puedan efectivamente ser usuarios activos de la democracia, sea realidad (COOTAD, 2010).

Ampliando este análisis, es fundamental notar que tener participación pública en la planificación espacial del territorio, además de democracia y transparencia, mejora la efectividad y la inteligencia de cualquier política y plan relacionado con el desarrollo. La incorporación de perspectivas locales y realidades etnográficas garantiza que los planes desarrollados sean apropiados para las situaciones únicas de cada localidad (Olarte-Riano et al., 2020). Además, la participación comunitaria activa fomenta un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida entre los ciudadanos, aspectos cruciales para el éxito y sostenibilidad a largo plazo de cualquier plan de desarrollo territorial. En este sentido, debe considerarse como mínimo la participación de los siguientes actores: instituciones estatales, sector privado, grupos comunales, ONG, Líderes comunales, ciudadanía, municipalidad/junta parroquial/prefectura, gobierno central y equipo técnico (Pujol & López, 2012).

El compromiso de todos los actores locales, incluidos los ciudadanos, en el diseño e implementación de estrategias relacionadas con el desarrollo y la planificación se convierte en un pilar fundamental para la alineación de políticas y acciones de desarrollo territorial con las necesidades, aspiraciones y potenciales reales de la comunidad local. Tal participación va más allá de la inclusión social hacia una sociedad más cohesionada, así como la sostenibilidad y efectividad de las intervenciones de desarrollo, porque se basa en el conocimiento y la experiencia locales (Castelletti & Canzanelli, 2005).

2.8 Aspectos y Decisiones Políticos en la Planificación Territorial

Dentro del entorno político, hay que abordar la cuestión de la burocracia cuanto al impacto que esta tiene sobre el planeamiento y desarrollo urbano. En los estados contemporáneos, la burocracia es un elemento necesario en la medida que el sistema esté concebido para mejorar la función del servicio público. Como lo expresan Lacoviello y Chudnovsky, “la burocracia es importante para la formulación y ejecución de políticas públicas” porque con esto se facilita el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho. Se la entiende como un conjunto de normas y directrices que buscan asegurar la coherencia y efectividad de las políticas públicas. Deutscher argumenta que la administración pública funciona como un mecanismo regulador del Estado, aunque en ocasiones pueda imponer la voluntad política sobre la sociedad (Massiris, 2002). Es importante reconocer que la percepción de la burocracia como un ente de doble efecto depende de cómo se interpreten

y apliquen sus resultados, los cuales pueden ser vistos de manera positiva o negativa dependiendo del fin al que se orienten; en este sentido es importante entender que la ordenación territorial tiene además de la dimensión científica y administrativa, una fuerte dimensión política que responde esencialmente a la función pública (CEMAT, 2000).

Respecto a ordenamiento territorial, el desacuerdo más significativo se refiere al enfoque que se sugiere adoptar para abordarla, y en eso, Mikel Fabo sostiene que “la planificación territorial eficaz procura racionalizar la dinámica del crecimiento económico y atender a los intereses globales de la comunidad.” Eso significa tratar de minimizar las chances de lucro derivado por la concentración de uso del espacio, limitar la privatización de lo que es socialmente apropiable, controlar el equilibrio sociopolítico resultante por la dominación del recurso territorial.

La necesidad y la efectividad de aplicar modelos de ordenación territorial e identificar áreas con planificación (tales como regiones, provincias, distritos y comunidades) son de difusa controversia. Cusi Rendón (2021) menciona que en la mayoría de los casos estos ámbitos y modelos son considerados como rígidos e imposibles [...] Esta aparente falta sugiere que los criterios y enfoques de ordenación deberían ser más flexibles y adaptables a los contextos y situaciones.

2.9 Estado del arte

Introducción

El ámbito del ordenamiento del desarrollo territorial contempla la planificación participativa como una de las metodologías más apropiadas para resolver problemas normativos y espaciales. Esta forma de participación hace que la comunidad involucrada no solo participe en la toma de decisiones, sino que su voz y voto cuente, para que realmente se perciba que viven las decisiones.

Con respecto al Ecuador, investigaciones como la de Ramos (2002) subraya la importancia de la planificación participativa a nivel local, dado su impacto en las autonomías descentralizadas. Con respecto al Ecuador, investigaciones como la de Ramos (2002) subraya la importancia de la planificación participativa a nivel local, dado su impacto en las autonomías descentralizadas. Ramos sugiere que la participación activa es indispensable para construir una democracia efectiva y para el desarrollo sostenible de las comunidades.

Como resultado de la descentralización de Ecuador, Riobamba y Licán han desarrollado su propio PDOT. Esto da la posibilidad a los gobiernos locales como el de Riobamba, elaborar su propio PDOT o Planes de Desarrollo y Uso del Suelo. Su objetivo es el desarrollo urbano y rural en conjunto, atendiendo las necesidades de cada zona para un crecimiento armónico y sostenible. Sin embargo, las lagunas existentes en la coordinación entre estos planes han generado dificultades para la ejecución de políticas públicas como la prestación de servicios básicos y la planificación del uso del suelo. Estudiar la planeación en Riobamba y Licán ayuda a comprender cómo los aceleradores de las comunidades metropolitanas se enfrentan a la autoexpansión urbana dentro de un entorno espacial restringido. Klaukus menciona que, a pesar de los mitos y prejuicios que rodean a los sectores de escasos recursos, estos son capaces de construir propuestas reactivas y resilientes a los problemas provocados por el urbanismo moldeado.

Coordinar el PDOT con la Agenda 2030 y los ODS es importante porque ayuda a garantizar que las políticas locales estén dirigidas a alcanzar objetivos globales. Sin embargo, la implementación real de estos planes enfrenta desafíos, especialmente en términos de coordinación interinstitucional, inclusión respecto a la dimensión de sostenibilidad y participación comunitaria en los procesos de planificación. Analizar otros países de América Latina como Argentina, Costa Rica y Colombia revela tendencias comunes que son útiles para extraer lecciones y enfoques para el contexto ecuatoriano.

2.9.1 Ecuador

La historia de la planificación en Ecuador comienza con el establecimiento de JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica) tras la Ley de Emergencia N° 19 Decreto emitida el 28 de mayo de 1954. Más tarde, en 1979, JUNAPLA fue sucedida por CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), que incorporó organizaciones como INEC, Fondo Nacional de Reinversión y CONACYT. Finalmente, CONADE fue reemplazada en 1998 por ODEPLAN (Oficina de Planificación) (Hernández, 2018).

Durante el cambio organizacional de una institución, la descentralización facilitó que la infraestructura moderna del Estado evolucionara, evidenciada en la disminución de la administración central y el claro enfoque fortalecimiento de los gobiernos municipales locales. Esto es la planificación municipal bajo la Ley Orgánica del Régimen Municipal hasta 2005 (López, 2015). A nivel municipal se definió como gestión muy estratégica la planificación territorial bajo fuerte énfasis en el espacio otorgada a los municipios.

En el marco de un ejercicio desconcentrado, los gobiernos locales descentralizados (GAD) implementan la planificación espacial a través de planes específicos e instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Esto se enfoca en la organización, planificación y gestión sistemática de cómo se utilizará el área de tierra, logrando metas claras y definidas que fomenten la utilización inteligente y justa del área, optimizando oportunidades, minimizando riesgos y protegiendo recursos a largo plazo. Los PDOT son herramientas clave en la planificación desconcentrada. Creados bajo las competencias de cada nivel de gobierno, estos planes deben incluir elementos vitales según el COOTAD: i) un diagnóstico situacional detallado del territorio en cuestión; ii) una propuesta que integre políticas, objetivos, ejes estratégicos y metas para la gestión a medio y largo plazo; y iii) modelo de gestión para alcanzar los objetivos propuestos. Estos instrumentos como el "Plan Nacional de Desarrollo (PND)", la "Estrategia Territorial Nacional (ETN)", los "Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)", el "Plan Estratégico Institucional (PEI)", el "Plan Operativo Anual (POA)", y la "Norma Técnica del SNDPP", deben estar alineados con otros niveles de planificación, particularmente con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) formulado cada cuatro años por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (INEC, 2019).

En Ecuador, la expansión urbana ha sido un tema crítico debido al crecimiento poblacional junto a la demanda de tierra para fines residenciales, comerciales e industriales. Esto es particularmente notorio en ciudades intermedias como Riobamba, donde el proceso de expansión hacia la zona rural de Licán plantea relevantes problemas de orden urbano y sostenibilidad. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) promulgada en el 2016 brinda el marco normativo para regular el uso del suelo y evitar la expansión desordenada (Ilustre Municipio de Riobamba, 2015-2025)

En el caso de Riobamba y Licán, la ausencia de planificación adecuada en la expansión urbana ha provocado conurbación, donde los espacios rurales que tradicionalmente se dedicaron a la agricultura son cada vez más ocupados por la ciudad. A pesar de que normativas como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) persiguen una visión de desarrollo integral, su cumplimiento resulta difícil por falta de voluntad política, falta de coordinación interinstitucional, y por la limitada infraestructura técnica en los gobiernos locales. Como resultado, se requiere un enfoque más sólido en la gestión territorial y ambiental

para garantizar un crecimiento urbano equilibrado y sostenible. (GAD de la Parroquia de Licán, 2023)

Existe una investigación sobre la adopción de los PDOT en Ecuador, de manera específica en cantones pertenecientes la Zona 6 de Planificación. El análisis teórico realizado en el estudio titulado “*Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación*” se identifica en primera instancia posibles factores económicos, jurídico, ambientales, administrativos, políticos y socioculturales que tiene una posible incidencia en la adopción de dichos planes. Luego de un análisis por conglomerados, se visibilizó que el 71% de cantones no adoptó el PDOT en el plazo previsto (2011-2014), sin embargo, si fueron aprobadas sus respectivas proformas presupuestarias, lo cual restó algo de responsabilidad y presión a los GAD para la aprobación y/o adopción de los PDOT para periodos posteriores. De acuerdo con la investigación, existen problemas con la ejecución de los planes por falta de recursos económicos, mala coordinación, escasa capacidad institucional y recursos técnicos de los diferentes niveles de la casa. El choque entre el uso de espacios urbanos para construcciones frente a la preservación de áreas rurales y ambientales simplifica demasiado los conflictos jurídicos dominantes. Desde el enfoque urbano, es necesario reforzar los sistemas de financiamiento e implementar estímulos espaciales que vayan más allá de documentos de planeación para que estos se conviertan en obras reales sostenibles localmente. El hecho de que algunos territorios (cantones) fuesen más urbanos o más rurales, no fue un factor relevante para la adopción de los PDOT, así como tampoco el porcentaje de área forestal y la preservación de los recursos naturales. Se pudo verificar que la conformación de Concejos Cantonales, estructurados con mayoría legislativa a favor del alcalde, son los que mayor número de PDOT han aprobado (González & Chuquihuanga, 2018).

Una investigación relacionada con mi tema es “*La clasificación urbanística del espacio de transición urbano / rural en la legislación del suelo del Ecuador*” en el que presenta un análisis detallado sobre los criterios y desafíos que enfrenta la delimitación del suelo urbano en el país, en el contexto de la LOOTUGS y su reglamento. Desde una óptica urbanística, resulta importante señalar la problemática de delimitación más objetiva posible del suelo urbano y periurbano, teniendo en cuenta la extensa heterogeneidad que existe en el territorio ecuatoriano. A diferencia del resto de legislaciones latinoamericanas, la normativa ecuatoriana adolece de imprecisión que resulta en una gran libertad de iniciativa para el

planificador, lo cual, a su vez, genera un riesgo legal porque el asignar a un terreno una categoría determinada conlleva derechos, deberes y cargas que impactan en el valor del terreno y en el desarrollo de la infraestructura que tendría que existir para asegurar un nivel de vida adecuado. Como resultado fundamental, el estudio destaca dos criterios de gran importancia para la clasificación: la urbanización, esto es, el aprovisionamiento de infraestructura vial y la dotación de servicios básicos tales como agua potable, desagüe, y energético, así como la construcción. El autor sugiere cambiar la subclasificación del suelo urbano olvidándose de la zonificación intersticial, reservada para el suelo urbano no consolidado, al asegurar la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado, se vuelve cuestionable el tratar con “suelo urbano de protección” como parte categorial, sosteniendo que dicho concepto debería ser abordado a partir de lógica de ordenamiento especial. Además, se comparan los enfoques de otros países en la región que permiten identificar prácticas más objetivas y precisas que pueden servir como referenciales para modificar el marco legal ecuatoriano. Esta comparación enfatiza la importancia de definir umbrales mínimos para el porcentaje de ocupación de edificios e integración en la malla urbana para definir, de manera científica y uniforme, los límites del suelo urbano, restringiendo la discrecionalidad en las decisiones de planificación y aumentando la certidumbre legal (Benabent Fernández de Córdoba, 2019)

La razón detrás de tales políticas en Ecuador intenta lograr cierto equilibrio entre las áreas rurales y urbanas. No obstante, hay un claro predominio de las áreas urbanas. Se cree que la expansión urbana actúa como un estímulo principal para el desarrollo económico y las oportunidades de inversión. Mientras tanto, las demandas provenientes de las áreas rurales, especialmente en lo que respecta a la provisión de infraestructura, caminos de acceso para actividades económicas, han recibido muy poca atención. Esta prioridad hacia lo urbano se ha reflejado en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), los cuales asignan una mayor cantidad de recursos a las ciudades, dejando a las áreas rurales con menos atención y apoyo (Rodríguez, 2018)

2.9.2 Argentina

Crissi (2021) en el contexto argentino señala que para trabajar en los territorios es necesario conocerlos, describirlos, encontrar sus porqués y contar con la participación de los distintos actores, desde una visión holística, considerando las diferentes escalas, jerarquías y grados de interacción. Una visión fundamental de la propuesta de Crissi es la consideración

del Ordenamiento Territorial (OT) como un conjunto de acciones diseñadas para gestionar y controlar la evolución, ocupación y utilización de ciertas áreas geográficas con el fin de avanzar en su desarrollo socioeconómico. Esto implica atender las necesidades e intereses de los residentes junto con los recursos disponibles dentro del territorio y su equilibrio ecológico.

Basado en este análisis, se propone un modelo conceptual sobre el (OT) que puede ser extendido a otras regiones con atributos contrastantes, colocando en la cúspide el papel de la tradición y su marco teórico y epistemológico como razón fundamental en la disciplina; y en cada uno de los vértices se sitúan las categorías de inteligencia territorial IT y perfil del territorio PT con enfoques metodológicos y empíricos. En Argentina, las leyes relativas al territorial ordenamiento organización y la elaboración de planes de ordenamiento (similares al PDOT en Ecuador) se rigen principalmente por la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, así como por leyes provinciales que desarrollan sus propios planes en función de las realidades locales y la creación de planes organizativos (similares al PDOT en Ecuador) se rigen principalmente por la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo así como por leyes provinciales que desarrollan sus propios planes en función de las realidades locales . La ley, el ordenamiento territorial debe propender por un desarrollo sostenible, equilibrado y equitativo, tomando en cuenta los factores socioeconómicos y ambientales, así como los derechos de los pueblos indígenas y las necesidades de las poblaciones tanto urbanas como rurales. Cada provincia o municipio puede desarrollarse de acuerdo con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo que apoyan la descentralización y la integración territorial.

Argentina asumió un papel activo para combinar políticas sociales junto con los ODS en la planificación nacional. Argentina integró los ODS y la agenda 2030 e incorporó esto dentro de un marco de planificación al crear el CNCPS en 2016. A pesar de que Argentina ha hecho grandes avances en muchos temas, el país aún enfrenta desafíos de desigualdad y problemas ambientales que requieren coordinación regional y global. El país ha enfatizado la necesidad de fortalecer la capacidad institucional y garantizar una financiación adecuada para cumplir con los compromisos de la Agenda 2030 (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas , 2017).

(Pérez, 2015) en su tesis doctoral argumenta que *"A nivel nacional, Argentina ha dado mayor atención a las necesidades urbanas, enfocándose en la expansión de las ciudades, el transporte y la infraestructura, mientras que las políticas rurales han sido menos efectivas y*

no han logrado revertir las desigualdades territoriales.", aunque Argentina ha tenido políticas que incluyen el desarrollo rural, el principal foco de los esfuerzos de planificación territorial ha sido el desarrollo urbano, especialmente en áreas metropolitanas como Buenos Aires, lo que ha acentuado la desigualdad entre ambos contextos.

La Plata y Berisso me recuerdan a Riobamba y Licán como un claro ejemplo de conurbación y expansión urbana en Argentina. Ambos han sido testigos de un considerable desarrollo urbano, y Berisso, que solía ser una región agrícola, ahora está siendo lentamente absorbida por el crecimiento de La Plata. Así es como se crea una conurbación desorganizada. Esto ha llevado a la caótica expansión desmedida de campos cultivados y reservas naturales que agobian los recursos ya escasos junto a las limitadas carreteras y servicios. Las consecuencias de dicha expansión no planificada incluyen interrupciones en el suministro, desintegración del tráfico, y efluentes contaminantes, todo lo cual es también padecido por Riobamba y sus suburbios.

Para resolver estos problemas, la legalidad y la planificación urbana en La Plata y Berisso implementaron ciertas políticas, incluyendo el Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para la Provincia de Buenos Aires. El objetivo de esta política es controlar la utilización del espacio mientras se proporciona el crecimiento urbano y se gestiona la expansión de zonas industriales, comerciales y residenciales. También se ha establecido el Consorcio de la Región Capital, que busca coordinar políticas urbanísticas y mejorar la integración de los servicios públicos. A través de estas iniciativas, se persigue promover un desarrollo más sostenible, optimizar la infraestructura y reducir la congestión, estableciendo un modelo que podría inspirar una gestión más equilibrada y armónica de la expansión urbana en Riobamba y Licán.

2.9.3 Costa Rica

Por su parte, Costa Rica los llama Planes Reguladores y establecen únicamente 4 fases: Diagnóstico de la situación actual y futura, propuesta de solución, Propuesta de Plan regulador y análisis de alcance ambiental. Todo esto transversalizado con procesos participativos y el cálculo de índices de fragilidad Ambiental. (Pujol & & López, 2012)

La evolución de la legislación territorial y de planificación en Costa Rica ha seguido un camino constante de adaptación a las necesidades de ordenamiento del suelo y protección ambiental. Costa Rica ha desarrollado una normativa sólida para gestionar el uso del territorio, principalmente a través de los Planes Reguladores, los cuales constan de fases que incluyen

diagnóstico, propuestas de solución, elaboración del plan regulador, y análisis ambiental, como mencionan Pujol Mesalles y López Oviedo (2012).

En Costa Rica, los intentos de imponer regulaciones territoriales intentan equilibrar los factores socio-espaciales con marcos legales que buscan controlar la expansión urbana, junto con el desarrollo sostenible en relación con la región. Con la promulgación de la Ley de Planificación Urbana en 1968, que se considera la piedra angular de la planificación del uso del suelo en el país, se han desarrollado numerosos esquemas de planificación zonal que integran diagnóstico, formulación de problemas, estudios de impacto, solución de problemas y la resolución de cuestiones identificadas. Estos planes y estudios se diseñan para responder a las necesidades urbanísticas y, al mismo tiempo, los necesita al menos bajo los estándares de conservación, por medio de la evaluación de impactos ambientales y la participación social. Esto asegura que el manejo de los recursos de la zona se realice de manera sostenible con la frágil naturaleza de su ecología. La Ley Orgánica del Ambiente de 1995 incorpora un enfoque ambiental muy relevante al reconocer la conservación del medio ambiente como elemento prioritario en el ordenamiento territorial (Pujol & & López, 2012).

En Costa Rica, el enfoque más reciente ha sido en mecanismos participativos donde la población tiene voz en las decisiones relacionadas con la región. Además, medir el impacto de la fragilidad ambiental dentro de los planes de gestión ha sido fundamental para evaluar el desarrollo, en términos de posibilidades de crecimiento sostenido, sin dañar permanentemente los ecosistemas de la zona a largo plazo. Estos avances regulatorios documentan el progreso hacia una estructura de gobernanza en evolución que utiliza una planificación más comprensiva e integradora para combinar armónicamente el desarrollo responsable con la preservación del entorno natural de la región (Pujol & & López, 2012).

En Costa Rica, la regulación de la planificación urbana y el desarrollo territorial se encuentra dentro del alcance de la Ley de Planificación Urbana, así como del Reglamento para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Dentro de estas regulaciones, existen mandatos relacionados con el desarrollo sostenible de las áreas urbanas. La ley prescribe predominantemente que el desarrollo debe ser regulado. También hay control respecto al bienestar social y el equilibrio ecológico. La planificación territorial de Costa Rica puede ser paralelada al PDOT (Programa de Ordenamiento y Desarrollo Territorial) de Ecuador, que tiene como objetivo integrar el uso racional del suelo con la preservación ecológica junto con el equilibrio de la infraestructura para un desarrollo urbano y rural controlado. Un enfoque

estrechamente regulado se centra en la coordinación entre el estado y la gobernanza local, dado que estos organismos son auto gobernantes en la realización de sus planes; sin embargo, se requieren marcos prescritos por el estado para garantizar un desarrollo controlado y la conservación de recursos.

En Costa Rica, el problema urbano es más pronunciado en la brecha entre San José, la capital del país, y Alajuela, Heredia y Cartago. Estos pueblos, que eran en su mayoría rurales al principio, se han transformado rápidamente debido al crecimiento de la población y la urbanización descontrolada, especialmente en las últimas tres décadas. De esta manera, las áreas rurales de estos cantones vecinos se han fusionado con el desarrollo suburbano emergente de San José, resultando en un “área metropolitana más grande” que expande las fronteras de la ciudad y presenta nuevos problemas en la planificación y sostenibilidad.

La conurbación de San José con los cantones adyacentes de Alajuela y Heredia ha resultado en graves problemas de contaminación. El tráfico urbano, así como el consumo de recursos en la zona. Hay un boom descontrolado que deteriora completamente el estilo de vida de los habitantes. También hay un crecimiento esporádico de la infraestructura urbana, principalmente en áreas ubicadas en la periferia donde no hay o muy poco acceso a servicios básicos como agua potable, sistemas de alcantarillado y electricidad. A lo largo de los años, el gobierno costarricense ha implementado diversas estrategias para gestionar este fenómeno y contener su expansión descontrolada.

El control del uso del suelo en Costa Rica, particularmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), se logra a través de herramientas como los Planes Reguladores, los cuales son instrumentos técnicos y jurídicos que delimitan las zonas urbanas, rurales, de conservación y producción agrícola. Estos planes delinean las regulaciones de construcción, niveles permisibles de desarrollo, densidad de población y uso del suelo. Son desarrollados por los gobiernos locales con la asistencia del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos (MIVAH). De manera similar, la Ley de Ordenamiento Territorial y del Uso del Suelo (Ley 8228) otorga el marco legal que obliga a los municipios a cumplir con las normativas. El cumplimiento se hace exigible a través de licencias de construcción y permisos emitidos por los municipios. Además, la coordinación de servicios públicos e infraestructura de ARESEP interagencial avanza hacia un desarrollo urbano más ordenado y una planificación urbana integrada.

También, Costa Rica se preocupa por el incremento del transporte público por la movilidad urbana sostenible para reducir la congestión del tráfico y las emisiones de carbono. Se han diseñado planes de desarrollo urbano que pretenden propiciar la densificación de las áreas urbanas en vez de la expansión descontrolada hacia el campo. Alrededor de esta idea, se ha impulsado de manera significativa la producción de vivienda de modo que queden localizadas al empleo y al transporte público para mitigar la tensión sobre servicios e infraestructura ya disponibles.

El país continúa siendo el principal líder en la región por el cumplimiento de la Agenda 2030 y los (ODS). Desde el año 2016, el país cuenta con una política institucional especializada gestionada por el MIDEPLAN y la Secretaría Técnica de los ODS. Gracias a esto, se han incorporado los ODS en la planificación nacional con el PND y el Plan de Inversión Pública 2019-2022, priorizando sostenibilidad ambiental y la inclusión de múltiples actores, como la sociedad civil, el sector privado y otros, en la construcción e implementación del plan. También, el país ha sido notable por la defensa activa que realiza en la construcción de alianzas para el financiamiento de sus metas de desarrollo sostenibles (MIDEPLAN, 2019).

Rodríguez (2018), en su tesis doctoral, menciona que *“En Costa Rica, a pesar de la existencia de normativas que intentan equilibrar lo urbano y lo rural, la ejecución de planes urbanísticos continúa siendo toda una ‘prioridad’ como evidencia clara de un sesgo hacia el avance de las zonas urbanas.”* Este autor agrega que en Costa Rica los recursos destinados a la planificación urbana han resaltado debido a la mayor acumulación demográfica en las ciudades. Aunque existen esfuerzos para integrar ambos territorios, las políticas de urbanización tienden a ser más visibles y favorecidas en la asignación de recursos.

2.9.4 Colombia

En Colombia, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal o Distrital (POT) y los Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POD), según un acuerdo emitido por la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT¹), actúan como el mecanismo de regulación para la organización espacial departamental, municipal o distrital. Estos planes integran un conjunto de instrumentos coherentes y coordinados, incluyendo modelos, guías, políticas, estrategias, así como planes, programas y proyectos que tienen un impacto territorial más allá

¹ Definición tomada de la legislación colombiana (LOOT). No debe confundirse con las Categorías de Ordenamiento Territorial (COT), definición establecida por la legislación ecuatoriana.

de lo municipal, enfocándose en una visión de futuro a largo plazo; en el caso específico de Colombia, según Santaella, 2018) y (Pereira & Molina, 2023) no existe aún un marco legal adecuado para la adopción de los POT /POD en los territorios colombianos, esto debido a que no han sido desarrollados por normas de rango legal o de carácter reglamentario, sino únicamente a través del Acuerdo 10 de 2016 que si bien manifiesta categóricamente que los POD/ POT tienen un carácter vinculante, esto se contrapone Ley 1454 de 2011, misma que no establece de forma expresa obligatoriedad de este instrumento (Contreras, 2019).

Un aspecto interesante de la visión de Colombia sobre los instrumentos de Planificación Territorial es la concepción de los mismos con un enfoque complementario al número de población. Como ejemplo tenemos las siguientes denominaciones: Planes de ordenamiento territorial para distritos y municipios con población superior a los 100 000 habitantes; Planes básicos de ordenamiento territorial para municipios con población entre 30 000 y 100 000 habitantes; y, Esquemas de ordenamiento territorial para municipios con población inferior a los 30 000 habitantes (Pereira Blanco & Molina Barboza, 2023).

En el caso de Colombia, el PDOT se desarrolla con un enfoque territorial que intenta promover un desarrollo equilibrado considerando las singularidades de cada región. La planificación y ejecución de obras se concentran en solucionar problemas de infraestructura, inclusión, y conservación ambiental. Así mismo, el gobierno colombiano ha promovido la descentralización del proceso de cumplimiento de los ODS, con participación de los gobiernos locales en la formulación de políticas que ayuden a propiciar la equidad social y el bienestar territorial.

En Colombia, el orden relativo en la disposición de la planificación del uso del suelo y el desarrollo urbano está regido por la Ley 388 de 1997, que establece disposiciones sobre el Orden de Descentralización de Áreas de Planificación y Zonificación. Es similar a los PDOT ecuatorianos (Planos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial). Su objetivo es llevar a cabo el desarrollo urbano y rural integrado de todo el país en el marco de un equilibrio ecológico sostenible, equidad social y eficiencia económica. El objetivo del POT es organizar espacialmente cada ciudad del país en relación con sus contextos geográficos, sociales y económicos mientras se promueve la descentralización y la participación ciudadana en el proceso de planificación. El marco legal asigna a los municipios el deber de formular dichos planes junto con las corporaciones autónomas regionales que supervisan la consecución de los objetivos de protección ambiental y desarrollo sostenible como marco de protección.

Pensar en Bogotá junto con su zona metropolitana que comprende a municipios como Soacha, Chía y Cota, entre otros. Estos ayudan a entender cómo se expanden esos antiguos municipios que eran considerados rurales y que ahora gracias al crecimiento poblacional en la capital, se han transformado. Esto respalda un tipo de ‘conurbación’ en donde las fronteras metropolitanas de Bogotá se desplazan hacia estos municipios limítrofes. Este avance ha provocado la integración de la separación entre lo rural y lo ciudadano, lo cual genera retos importantes en términos de ordenamiento, infraestructura y desarrollo sostenible.

Soacha, los últimos años. A su vez, la ciudad capital ha ido ampliando sus límites hacia este municipio lo que está provocando una expansión urbana desorganizada que ocupa tierras de cultivo y que no tiene la infraestructura indispensable. Esto. Por su parte, la falta de estos servicios ha provocado una neta merma en la calidad de vida de la población. La falta de estas prestaciones y la falta de espacios públicos para la recreación se ha convertido en una problemática recurrente en Soacha.

Para abordar el fenómeno de la conurbación, el gobierno colombiano ha desarrollado estrategias y marcos legales que buscan controlar y gestionar la expansión urbana. Marcando un avance en la legislación, hay un progreso notable con la Ley 388 de 1997, que creó el marco legal para la planificación espacial en Colombia y también promovió algunas iniciativas de integración regional y la construcción de infraestructura compartida con Bogotá y municipios circundantes. La creación del Área Metropolitana de Bogotá (AMB) ha sido central para eliminar el crecimiento descoordinado y desordenado y proporcionar una gobernanza consolidada sobre la expansión urbana, el transporte público y el mantenimiento de la infraestructura. La AMB tiene como objetivo integrar las acciones de los municipios limítrofes y así restaurar el orden y la sostenibilidad en la expansión urbana.

Otra iniciativa importante ha sido la promoción del sistema de transporte público integrado dentro de la región. Se ha promovido la construcción de sistemas de transporte masivo, como el TransMilenio en Bogotá, que se ha extendido hacia los municipios adyacentes, facilitando la movilidad entre los distintos puntos de la conurbación. Este enfoque tiene como objetivo disminuir la congestión vial, mejorar la calidad del aire y hacer el transporte más accesible para los habitantes de las áreas periurbanas. Sin embargo *"En Colombia, aunque los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) buscan equilibrar lo urbano y lo rural, los esfuerzos de desarrollo han estado tradicionalmente más centrados en las áreas urbanas, lo que ha resultado en un rezago de las zonas rurales en términos de infraestructura*

y acceso a servicios." Según (Martínez, 2016), señala que la priorización de las ciudades como centros de inversión y desarrollo económico ha generado disparidades significativas entre lo urbano y lo rural. A pesar de los avances en políticas para fortalecer el desarrollo rural, la implementación de estas políticas ha sido insuficiente en comparación con la rapidez del crecimiento urbano.

2.9.5 Europa

Para Europa, los Planes de Ordenación del Territorio son el principal instrumento de la Ordenación del Territorio, aunque también se utilizan otros instrumentos como Evaluaciones de Impacto Territorial, Acuerdos o Contratos Intermunicipales de Ordenación del Territorio y Urbanísticos, así como otros instrumentos no vinculantes, surgidos de un enfoque de gobernanza, cooperación y participación (Recalde Ubidia et al., 2020). También es notable la relevancia de las estrategias que se han llevado a cabo en Francia y Alemania con sus fusiones municipales, pues van más allá de la evaluación conjunta, al establecer acuerdos fundamentales para el desarrollo futuro de una región paisajística que trasciende el ámbito municipal.

En Europa, la planificación territorial y el urbanismo son regulados mediante normas comunitarias y nacionales, una de ellas es la Agenda Territorial 2030 que colectivamente aprobaron los Estados miembros de la UE. Su objetivo es promover el desarrollo territorial equilibrado y sostenible en todas las regiones de Europa. El programa europeo tiene metas más amplias y colaborativas para reducir las desigualdades socioeconómicas espaciales de las regiones más y menos desarrolladas dentro y entre la mayoría de los países menos desarrollados. Los Estados miembros deberán formular sus propios planes de uso del suelo nacional y regional incorporando directrices comunitarias sobre conectividad, sostenibilidad, cohesión social y resiliencia frente al cambio climático--adaptación; una característica de la legislación europea es el enfoque en la cooperación y la integración interregional, previniendo la expansión suburbana mientras se fomenta un desarrollo urbano-rural equilibrado.

En Europa, ejemplos vívidos incluyen la conurbación de Madrid junto con los municipios circundantes de Getafe, Alcorcón, Fuenlabrada y Leganés. Estas áreas, que solían ser principalmente rurales o periurbanas, están experimentando una rápida transformación impulsada por la expansión de Madrid. Como resultado, ha surgido un área metropolitana autosuficiente, integrada con recursos compartidos, infraestructura y servicios. Junto con la

expansión suburbana de Madrid, estos municipios adyacentes también han experimentado una demanda concomitante de servicios y recursos.

Este fenómeno plantea los mismos desafíos que enfrentan otros países en América Latina, incluyendo la invasión de tierras agrícolas, la infraestructura en expansión subdesarrollada sobresaturada, los sistemas de transporte abrumados y los servicios públicos tensos. Específicamente, Getafe y Alcorcón han visto un aumento en la construcción de nuevas zonas residenciales, comerciales e industriales expansivas, lo que ha resultado en una planificación caótica a medio y largo plazo en relación con el aprovisionamiento de infraestructura en relación al crecimiento poblacional, así como la infraestructura de contingencia. El campo que solía definir estos municipios ha sido consumido por la expansión, lo que ha llevado a la degradación ambiental y al cambio en el uso del suelo.

Independientemente de los problemas que el crecimiento urbano no planificado trae dentro de las áreas metropolitanas, Europa ha desarrollado marcos legales y herramientas de planificación para abordar estos problemas. Un ejemplo relevante sería la implementación de la Ley de Uso del Suelo y los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), destinados a garantizar un uso racional del suelo en las áreas urbanas y suburbanas y equilibrar el desarrollo. En particular, en el caso de Madrid, su Plan General de Ordenación Urbana (PGOUM) ha sido fundamental en la zonificación para la expansión, la conservación ambiental, la provisión de infraestructura equilibrada y el saneamiento, lo que ha permitido una organización territorial más coherente. Al mismo tiempo, la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid ha promovido la cooperación intermunicipal, proporcionando marcos de coordinación para frenar la expansión neo urbanista desenfrenada y la dispersión territorial. Este marco institucional ha permitido limitar el desarrollo inmobiliario especulativo y ha reforzado el enfoque integral para gestionar el espacio urbanizado gobernado, convirtiendo a Madrid en un ejemplo notable de planificación metropolitana en Europa.

Encontramos el caso más representativo de urbanismo en América Latina en Argentina, donde la planificación urbana de las áreas metropolitanas es más sofisticada, descentralizada e incluye la conservación del medio ambiente y la movilidad sostenible. En cambio, América Latina en su gran mayoría se enfrenta a grandes retos debido a la informalidad del uso del terreno y escasas finanzas públicas, lo que obstaculiza el ordenamiento de los suburbios en la expansión responsable de la ciudad. Esto es además

agravado por la conurbación acelerada por el aumento de la tasa de migración y la población, que obstaculiza el suministro a un crecimiento controlado de la ciudad y las soluciones a problemas elementales como agua, energía y telecomunicaciones.

Schneider analiza La cohesión territorial en Europa: Un enfoque hacia el desarrollo urbano. Afirmando que, *“En la Unión Europea, la política de Cohesión ha privilegiado el desarrollo urbano, centrando la financiación y las políticas en ciertas ciudades como motores del crecimiento económico y dejando muchas veces a las zonas rurales con menos recursos para su desarrollo sostenible.”* Explica la interfaz entre la política de cohesión delimitada territorialmente con el desarrollo urbano en Europa, donde a pesar de los esfuerzos realizados para disminuir las disparidades, el vertiginoso crecimiento urbano excesivo, lejos de ser controlado, parece ser la tendencia dominante. Las políticas de la UE, como la Política Agrícola Común (PAC), se enfocan más en la productividad agrícola y la conservación ambiental, pero no compensan completamente el rezago en el desarrollo de infraestructura rural. (Schneider, 2019)

2.10 Conclusiones del capítulo

El capítulo examina el ordenamiento territorial en Ecuador, resaltando la estructura normativa basada en la Pirámide de Kelsen, la cual garantiza la coherencia entre la Constitución y las leyes locales para regular el uso del suelo en áreas urbanas y rurales. Los impuestos sobre la propiedad regulados por la “Ley Orgánica de Régimen Tributario” monetizan y, por lo tanto, constituyen una fuente importante de ingreso para los municipios. Sin embargo, el catastro rural desactualizado limita la generación de ingresos locales y el financiamiento de los proyectos de desarrollo.

La descentralización ha otorgado mayor autogobierno a los “GAD” en relación al diseño de los “Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (PDOT) que persiguen un desarrollo equilibrado y sostenible. Algunos de los desafíos para alinear la participación ciudadana y los principios de sostenibilidad con la implementación efectiva de los planes son los retrasos frecuentes y su alineación con los principios de sostenibilidad. Ecuador actualmente tiene un bajo nivel de cumplimiento normativo (55%) y de presupuesto para la supresión del crecimiento urbano a nivel regional (45%), en comparación con Europa (90% y 85%) y Costa Rica (75%) (Comercio, 2015) Esto refleja la necesidad de mejorar los marcos institucionales y la planificación espacial o los mecanismos de integración territorial.

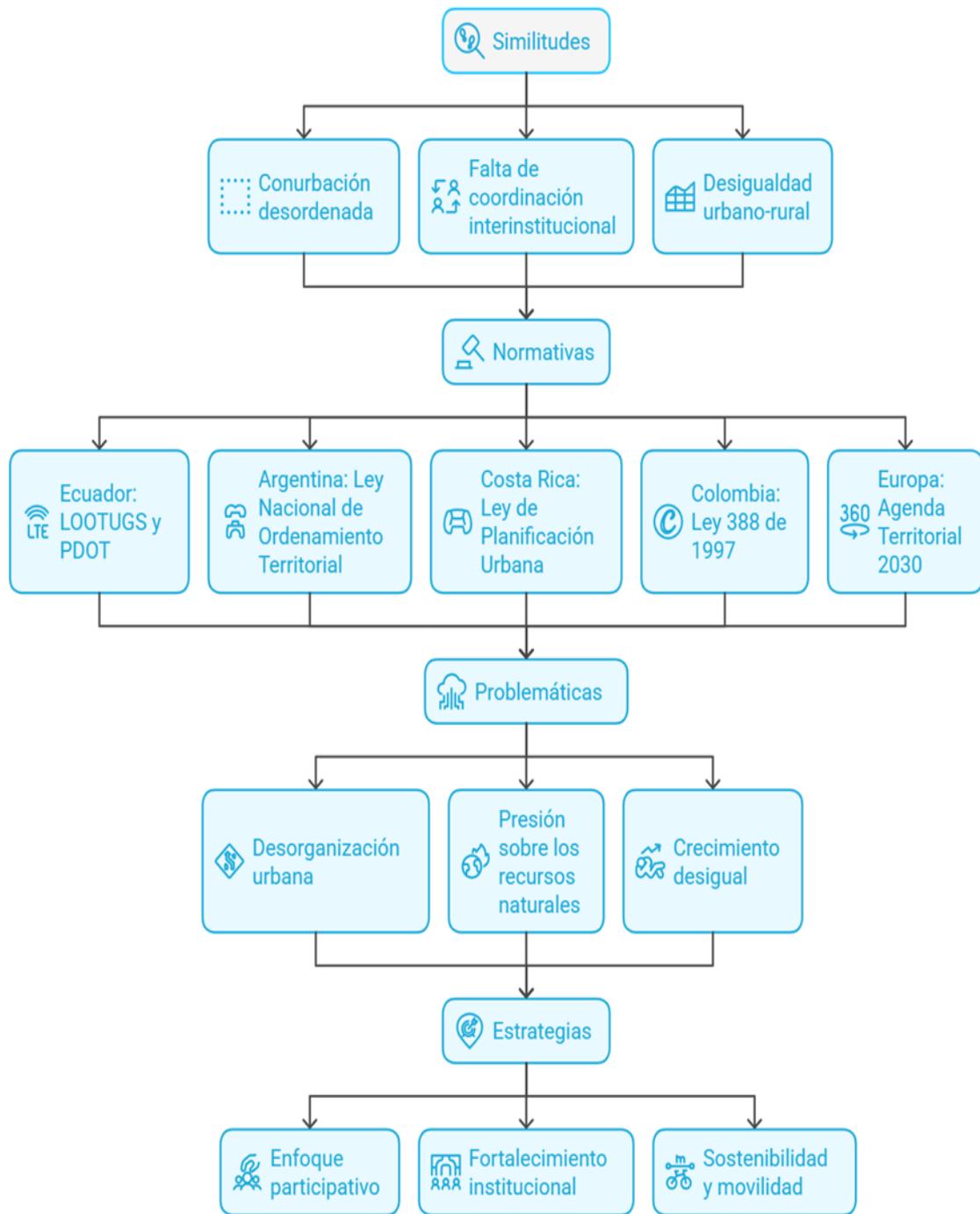
Tabla 2

Análisis del Estado del Arte.

País	Observaciones en Planificación Territorial	Soluciones Implementadas	Aplicación para Riobamba y Licán
Ecuador	Falta de coordinación interinstitucional, expansión urbana dispersa, invasión de tierras agrícolas y carencia de infraestructura.	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) existentes, pero con débil ejecución y seguimiento.	Crear un área metropolitana o consejo interno municipal para coordinación conjunta y planificación integrada.
Costa Rica	Enfoque eco-sistémico y sostenible, protección ambiental integrada en decisiones urbanísticas.	Delimitación de zonas de protección ambiental y corredores ecológicos que controlan expansión urbana.	Fortalecer la implementación efectiva de los mapas, como la delimitación legal de zonas de protección ambiental, la creación de incentivos para la conservación de áreas agrícolas y el establecimiento de mecanismos de fiscalización y participación comunitaria para garantizar el respeto a las zonas reguladas y frenar la expansión urbana no planificada.
Colombia	Buen marco normativo, pero problemas de implementación y coordinación regional.	Creación de sistemas metropolitanos para integrar municipios en servicios y desarrollo urbano.	Aunque hay rutas entre Riobamba y Licán, falta articulación en horarios, tarifas e infraestructura. Se sugiere, un diagnóstico de movilidad e implementar un sistema integrado con coordinación, sostenibilidad e innovación tecnológica.
Argentina	Fragmentación interjurisdiccional y desigualdades urbanas, proliferación de asentamientos informales.	Políticas de hábitat integradas con vivienda social e infraestructura para zonas periurbanas.	Identificar zonas y desarrollar programas de vivienda social y mejorar infraestructura básica para evitar asentamientos informales.
Europa (España)	Ordenamiento riguroso con planes vinculantes, regulación clara de expansión urbana y movilidad sostenible.	Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y cooperación intermunicipal para cohesión regional y sostenibilidad.	Implementar planes metropolitanos vinculantes y fomentar movilidad sostenible (ciclovías, transporte público integrado).

Figura 4

Síntesis del Estado del Arte



Elaboración: (Gujjarro 2025)

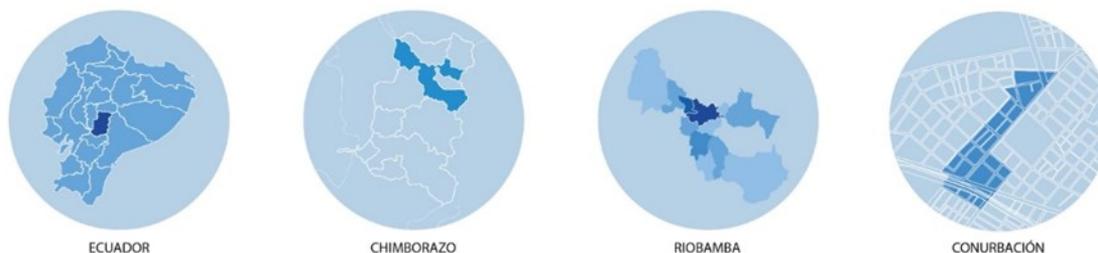
CAPÍTULO III. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Estudio del lugar

3.1.1 Delimitación y caracterización del área de estudio.

Figura 5

Ubicación de la conurbación.



Fuente: PUGS Riobamba 2020.

Elaboración: (Guijarro 2025)

El cantón Riobamba tiene una superficie aproximada de 979.70 km² y se encuentra a una altitud de 2754 metros. Está a 175 km al sur de Quito en la región de la Sierra Central y es la capital de la provincia de Chimborazo. El cantón limita al norte con los cantones de Guano y Penipe, y al sur con los cantones de Colta y Guamote. Al este limita con el cantón de Chambo y al oeste está la provincia de Bolívar.

El desarrollo educativo, científico y tecnológico de Riobamba como centro de inversión, docencia y estudio ha sido incentivado por el reconocimiento como “ciudad politécnica, universitaria y tecnológica del Ecuador” en 2011. Esto, y la mayor afluencia de inversionistas, docentes y estudiantes, ha mejorado la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de los riobambeños (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011). Además, ha creado empleos especializados, estimulado la internacionalización de la ciudad, y fomentado el desarrollo de proyectos conjuntos con universidades y empresas extranjeras. Como resultado, la competitividad global de Riobamba, la calidad de vida de sus habitantes y la estructura socioeconómica de la región se ha vuelto más intrincada.

Adicionalmente, Licán, una de las parroquias rurales de Riobamba, Ecuador, está situada en la provincia de Chimborazo y de acuerdo al censo del 2022 su población era de 11,726. Su economía se enfoca en la agricultura y ganadería, así como en la artesanía, donde

el cultivo de hortalizas, granos, productos lácteos y ganado bovino constituye un pilar fundamental para el sustento de la población. Estas actividades muestran la fuerte tradición comunitaria que Licán demuestra, donde las familias dependen de la agricultura y la ganadería para su sustento.

Licán está actualmente en un proceso de conurbación como resultado del crecimiento descontrolado de la ciudad de Riobamba y la cabecera cantonal de Licán. Este proceso ha llevado a Licán a perder permanentemente áreas de su periferia, que están siendo absorbidas por la urbanización de Riobamba. La construcción de nuevas zonas residenciales, de infraestructura y comerciales borra el límite que antes era claro entre ambas localidades, transformando la estructura espacial tradicional de Licán (GAD Riobamba, 2023).

El crecimiento descontrolado ha obstaculizado el ordenamiento territorial y el manejo de recursos en Licán. La urbanización está comprometiendo el equilibrio entre las actividades rurales, como la agricultura y la ganadería. Asimismo, una buena parte de Licán se ha urbanizado en una zona residencial para estudiantes debido a la proximidad a La Escuela Politécnica de Chimborazo. La nueva oferta y demanda de vivienda estudiantil está alterando constructivamente la morfología de la parroquia.

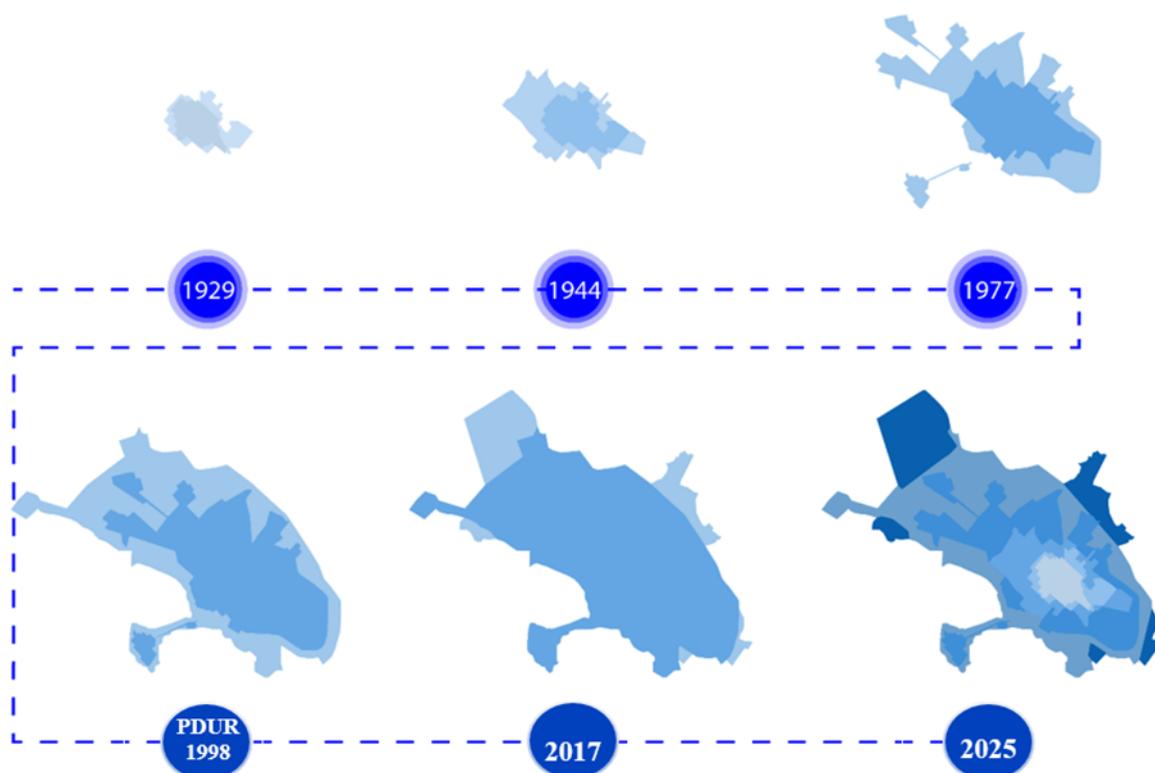
Aun así, aunque se han hecho esfuerzos desde las áreas rurales para tratar de preservar el carácter del lugar, la conurbación ha acelerado los procesos de urbanización. Esto no solo altera la geografía, sino que también crea importantes problemas respecto a la sostenibilidad del crecimiento urbano, así como a la preservación de los valores tradicionales y culturales de la comunidad de Licán.

3.1.2 Cabecera Cantonal de Riobamba y su línea del tiempo físico legal

La cabecera cantonal está conformada por cinco parroquias urbanas: Lizarzaburu, Maldonado, Velasco, Veloz y Yaruquíes. Mediante la Ordenanza N° 013-2017, el Consejo Cantonal estableció un nuevo límite urbano para la ciudad, abarcando un área de 3,094.56 hectáreas, equivalente a 31 km², con un perímetro de 40,156 metros, sus coordenadas con la latitud de 1° 41' 46" hacia el sur y 0° 3' 36" longitud Occidental del meridiano de Quito. Esta ampliación del límite urbano permitió la incorporación de áreas rurales al perímetro urbano, facilitando el desarrollo de infraestructura y servicios en zonas previamente rurales (GAD Riobamba, 2023).

Figura 6

Línea de tiempo del crecimiento urbano en Riobamba



Fuente: (Vinueza Salinas, 2018).

Elaboración: (Guijarro, 2025)

Al examinar la expansión urbana a lo largo del tiempo, podemos ver que durante las décadas de 1970 a 1990, el área urbana de la ciudad de Riobamba creció significativamente, aproximadamente 2.4 veces su tamaño anterior. En los períodos entre los censos, el patrón de expansión urbana en la ciudad indica que hubo una tasa decreciente de crecimiento de la población urbana entre censos que comenzó en la década de 1960. No obstante, para la década de los 80, ya se nota una pendiente en aumento. Este fenómeno marcó un tiempo de gran movimiento social para la ciudad de Riobamba entre los 70 y los 90. En esta última década, así como se observa en la figura 6, el área adyacente a la parroquia Licán es la que se consolida como límite urbano (Ilustre Municipio de Riobamba, 2015-2025).

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en Riobamba ha progresado de forma continua a través de varios planes y actualizaciones considerando las necesidades y retos de la ciudad y su periferia. En el 2008 se ejecutó el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Provincial, en cumplimiento con el Código Orgánico de Organización

Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), sirviendo como primer paso para lograr un desarrollo territorial ordenado y sostenible. En el año 2015 se hizo una Revisión y Ampliación del PDOT, en particular para Riobamba, a través de la Ordenanza 039-2015, con el propósito de mejorar y ‘modernizar’ los esquemas de política de ordenamiento territorial de la ciudad bajo nuevos paradigmas de desarrollo.

En 2017, la Ordenanza 013-2017 autorizó el “Código Urbano De Riobamba” que permite e identifica elementos estructurales específicos como la “Ampliación del Límite Urbano De Riobamba”. Esta “Ampliación” sirve como una nomenclatura para facilitar la extensión de la región urbana para acomodar el crecimiento poblacional y económico de la ciudad. En 2020, el GAD de Riobamba respaldó una versión del PDOT que integró los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus políticas de planificación con el fin de fomentar un desarrollo urbano más inclusivo, resiliente y sostenible. Finalmente, la actualización del PDOT de Riobamba fue oficializada mediante la Ordenanza N° 009-2024, la cual fue analizada y aprobada en reuniones del Concejo Municipal los días 14, 15 y 22 de mayo de 2024. Posteriormente, dicha ordenanza recibió la sanción del alcalde el 29 de mayo de 2024 y se publicó en el Registro Oficial el 4 de enero de 2025. (Municipio de Riobamba, 2024)

Figura 7

Evolución PDOT Riobamba



Elaboración: (Guijarro 2025)

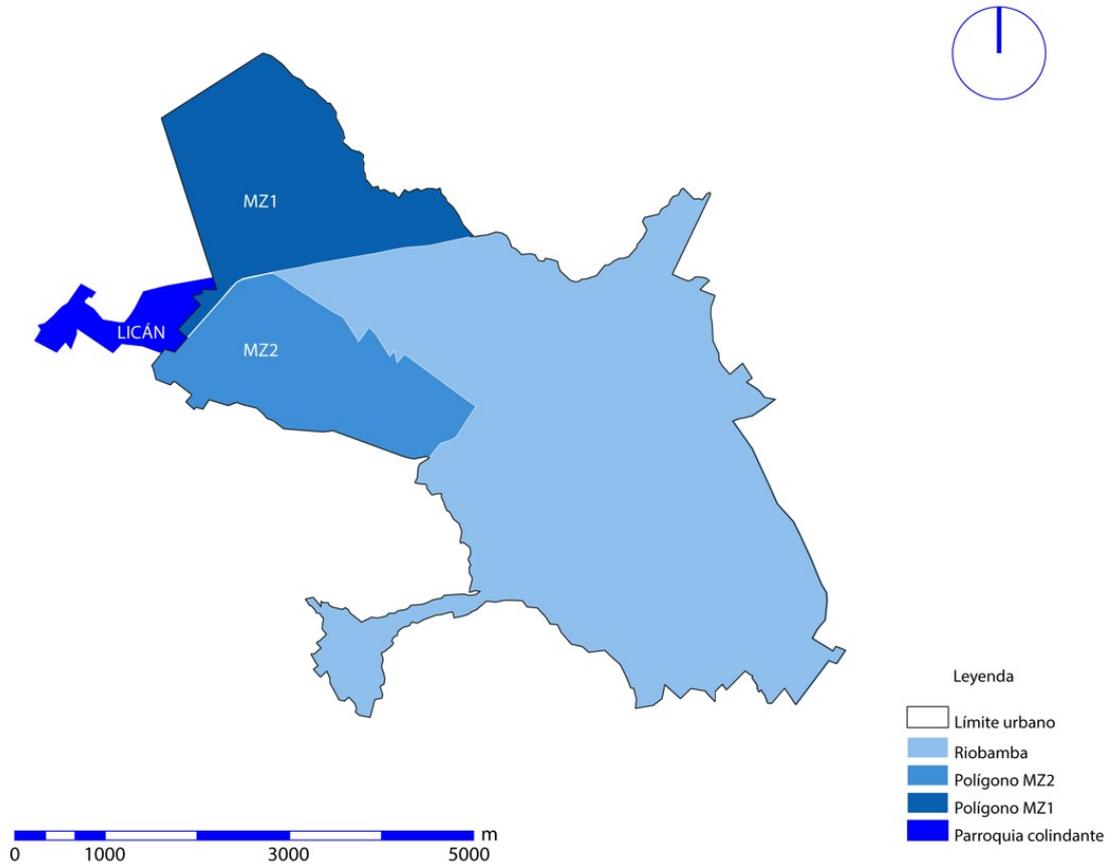
Ya en la actualidad y consecuentemente con esta dinámica de crecimiento, el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) vigente, divide a la ciudad de Riobamba se estructura en 9 macrozonas de planeamiento, sin embargo, en el mismo estudio se identifica la macrozona MZH que delimita el centro histórico de Riobamba, y dos macrozonas fuera del límite urbano que comprenden las zonas urbano-parroquiales de Licán (MZP-Licán) y San Luis (MZP-SL2), como se observa en la figura 8, las macrozonas MZ1 y MZ2, en su límite oeste colindan directamente con la cabecera urbano parroquial de Licán.

En el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de Riobamba, consideramos necesario señalar la falta del diseño de infraestructura de servicios para la población en las macrozonas MZ1 y MZ2 que limitan con la parroquia Licán. Así, el documento guía de planeamiento del territorio propone el examen de población cenit, infraestructura, y la construcción de redes de servicios, socios fundamentales. Esta evaluación busca contrarrestar el crecimiento desmedido de la mancha urbana en expansión al equilibrarlo con el área de tejido urbano consolidado para evitar la generación de desarrollos urbanos desordenados o de calidad inferior (GADM del Cantón Riobamba, 2024)

Al mismo tiempo, el documento PUGS pone énfasis en la necesidad de integración de los ciudadanos en los procesos de ordenamiento territorial, subrayando la demanda de una participación activa. Esta legitimidad de la acción pública y el crecimiento urbano sostenible se refuerza adecuadamente y de forma racional ante las necesidades del entorno y de unas aspiraciones compartidas.

Figura 8

Macrozonas del cantón Riobamba y la cabecera parroquial de Licán



Fuente: (PUGS Riobamba, 2020)

Elaboración: (Guijarro 2025)

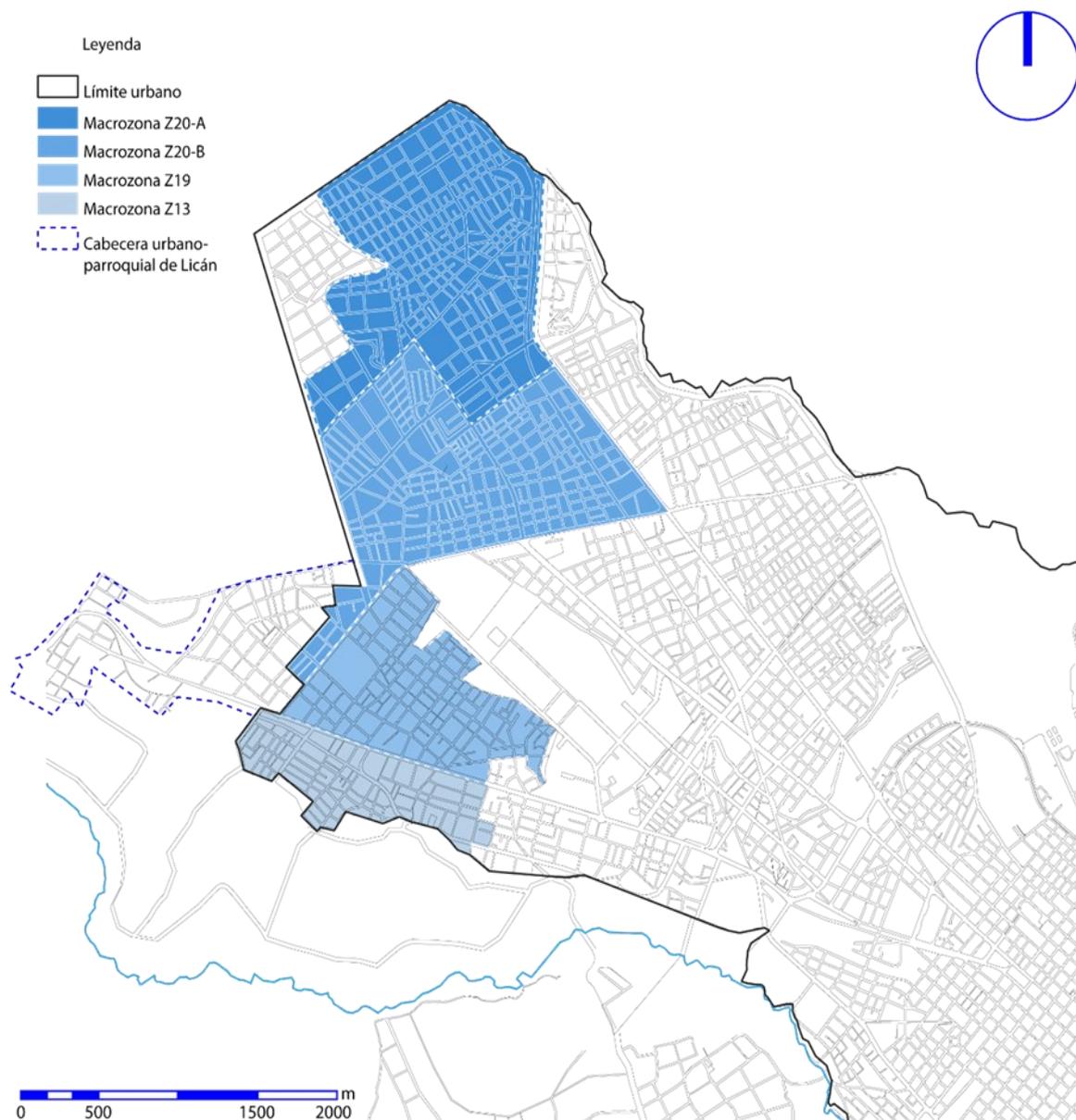
Dentro del área de delimitación del municipio, los polígonos de intervención territorial (PIT) se identifican como Z13, Z19 y Z20. Figura 9.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de la ciudad considera que la macrozona Z19 y sus adyacentes MZ1 y MZ2 que limitan con la parroquia Licán, requieren de especial atención con respecto a la gestión poblacional e infraestructura por suponen eficiencia. Población, infraestructura y servicios básicos son considerados en función de la población a ser servida, integrando los a su vez en las áreas urbanas preexistentes con el objetivo de evitar asentamientos informales. Adicionalmente, PUGS propicia que las decisiones urbanísticas respondan a los requerimientos reales de la comunidad, esto es, garantizar que la planificación urbana sea sustentable y la legitimidad de la planificación por parte de la sociedad se incrementa al considerarse las necesidades planteadas. En el caso del polígono Z19, se presta

atención a la solución de problemas relevantes a la ubicación y riesgos que el desarrollo urbano supondría, para proteger a los residentes y promover un crecimiento ordenado enmarcado en relaciones de coparticipación y control de desarrollo urbano-territorial que esto imponen.

Figura 9

Polígonos del cantón Riobamba, cercanas a la parroquia Licán.



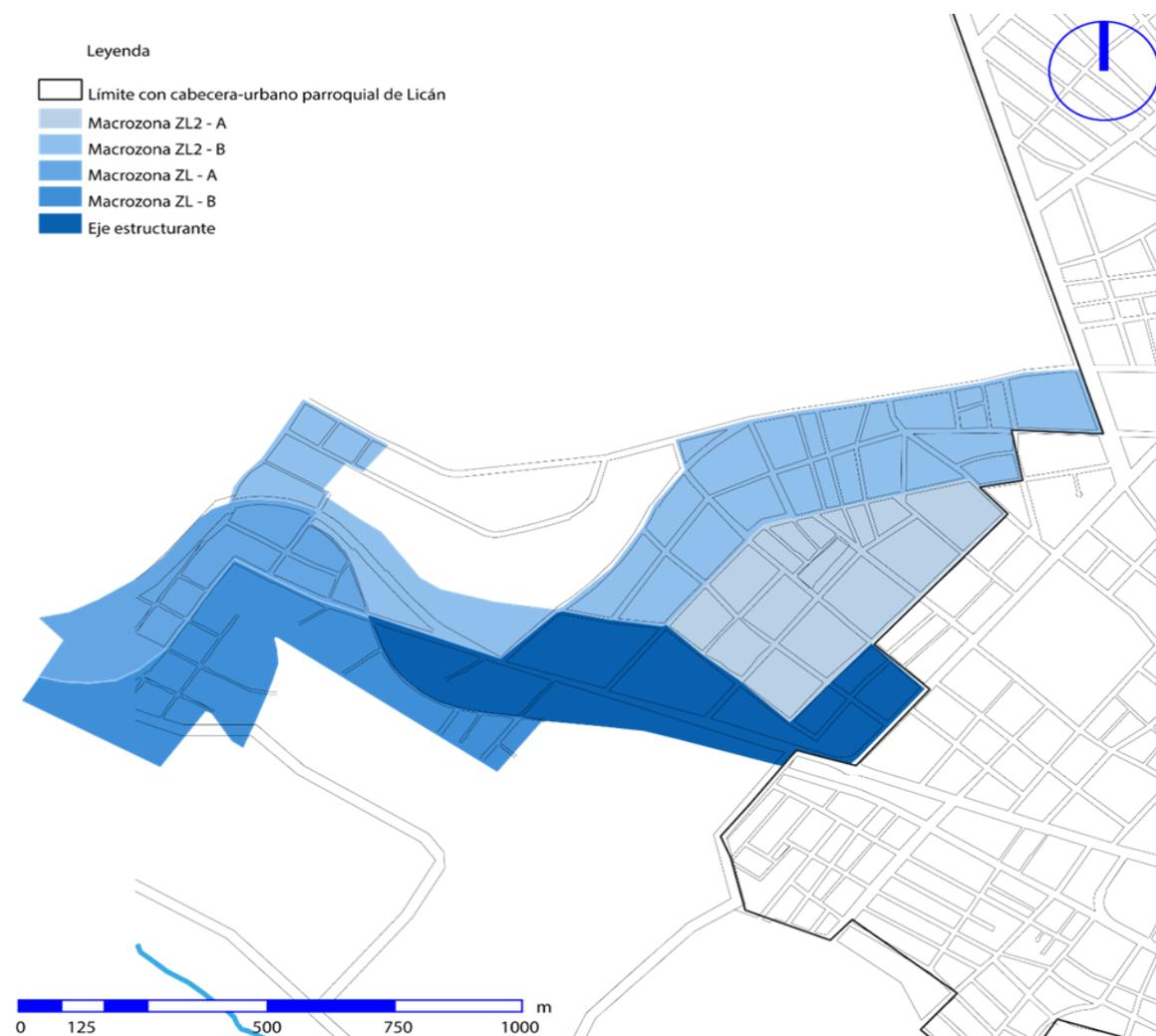
Fuente: (PUGS Riobamba, 2020)

Elaboración: (Guijarro 2025)

3.1.3 Cabecera Parroquia Rural de Licán línea de tiempo físico legal

Figura 10

Clasificación de suelo urbano parroquial de Licán.



Fuente: (PUGS Riobamba, 2020)

Elaboración: (Guijarro 2025)

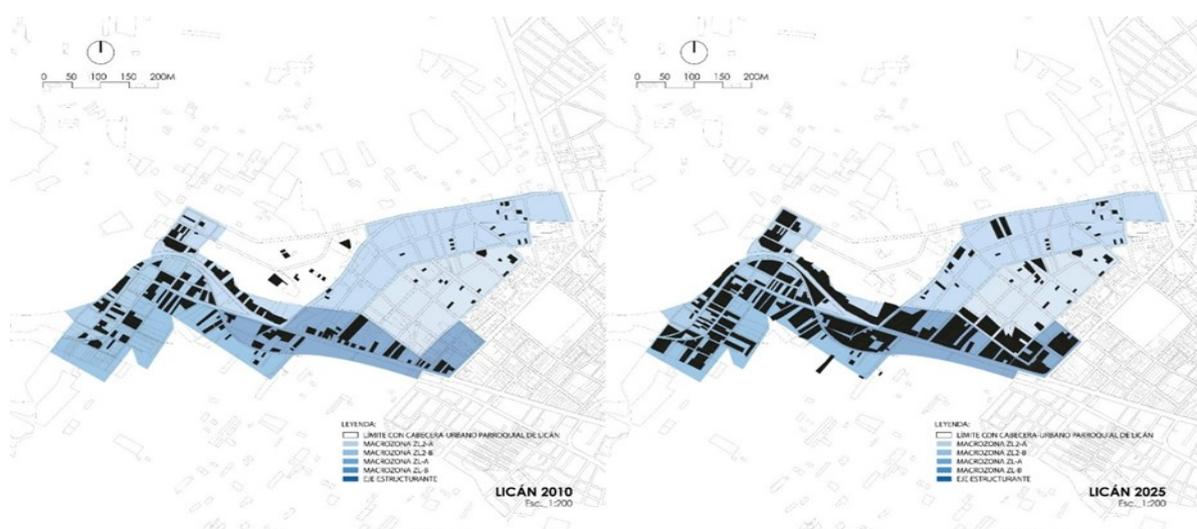
La parroquia rural Licán se ubica al noroccidente de la ciudad de Riobamba. Según el PDOT en Licán existen 50 barrios, comunidades y asociaciones de los cuales 24 están jurídicamente reconocidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI); y cuenta con una superficie de 2,095.61 hectáreas, a una altitud de 2,957 metros. Sus coordenadas con la latitud de 755155.3 hacia el este y su longitud de 9817305.9 hacia el oeste. La posición ventajosa de la tierra de Licán permite que se utilice tanto para la habitación humana como para la producción de productos distintivos de la cordillera ecuatoriana, gracias

a su altitud fluctuante, que oscila entre 2,807 y 3.395 metros sobre el nivel del mar. Al norte, está bordeado por las parroquias de Guano Cantón, San Andrés y Calpi, mientras que, hacia el sur, está bordeado por el Cantón Riobamba, las parroquias de Lizarzaburu y Veloz, al este, por la parroquia Lizarzaburu, al oeste, está bordeado por las parroquias de las parroquias de Cacha y Calpi, así como por el Cantón Colta, Villa La Unión (GAD de la Parroquia de Licán, 2023).

El GAD Parroquial de Licán posee personalidad jurídica como institución con límites de autodeterminación política, gestión administrativa y financiamiento autónomo, que debe propiciar el desarrollo sostenible con participación comunitaria dentro de su territorio. Como funciones más relevantes tiene programar y ejecutar proyectos, formulación e implementación de políticas públicas, planificación del desarrollo territorial, y en el ejercicio de competencias exclusivas, la gestión de infraestructura y servicios públicos con la contraloría de actividades productivas como agricultura y turismo. Además, tiene la tarea de fomentar la inclusión, la equidad y la organización ciudadana, y coordinar con otros niveles de gobierno y organismos internacionales para el cumplimiento de sus objetivos. La junta parroquial, como órgano de gobierno, tiene competencias para fiscalizar, aprobar planes de desarrollo y presupuestos, y autorizar contrataciones, entre otras funciones, garantía. (GAD de la Parroquia de Licán, 2023).

Figura 11

Línea de tiempo cabecera urbano parroquial Licán



Elaboración: (Guijarro 2025)

La parroquia Licán ha sido parte activa del desarrollo socio-territorial en el cantón Riobamba poniendo en práctica el PDOT desde el 2008. Esto permitió un crecimiento equilibrado y sostenible. Cabe recordar que, durante el censo de 2022, se registraron 7,963 residentes, lo que es significativo para la planificación. Gracias a la evaluación del PDOT para la parroquia realizada entre 2014 y 2016, se logró un avance importante en la gobernanza institucional. En 2015, la Revisión y Ampliación del PDOT de Riobamba impactó indirectamente en Licán, actualizando las políticas de ordenamiento territorial. En 2017, mediante la implementación del código urbano se extendió el límite urbano de Riobamba, redefinieron las zonas rurales, afectando directamente a Licán. La Revisión del PDOT en 2020 incorporó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), influyendo en la estrategia de crecimiento de la parroquia. En 2023, la aprobación del PDOT 2023-2035 estableció un rumbo claro hacia la sostenibilidad y el bienestar de la comunidad. En 2024, se realizó una evaluación sobre la sostenibilidad económica y social de Licán, y se firmó un convenio con el MIES para atender a los grupos vulnerables, lo que refuerza la colaboración interinstitucional y promueve el bienestar social en la parroquia.

Figura 12

Línea de tiempo legal de la parroquia de Licán.

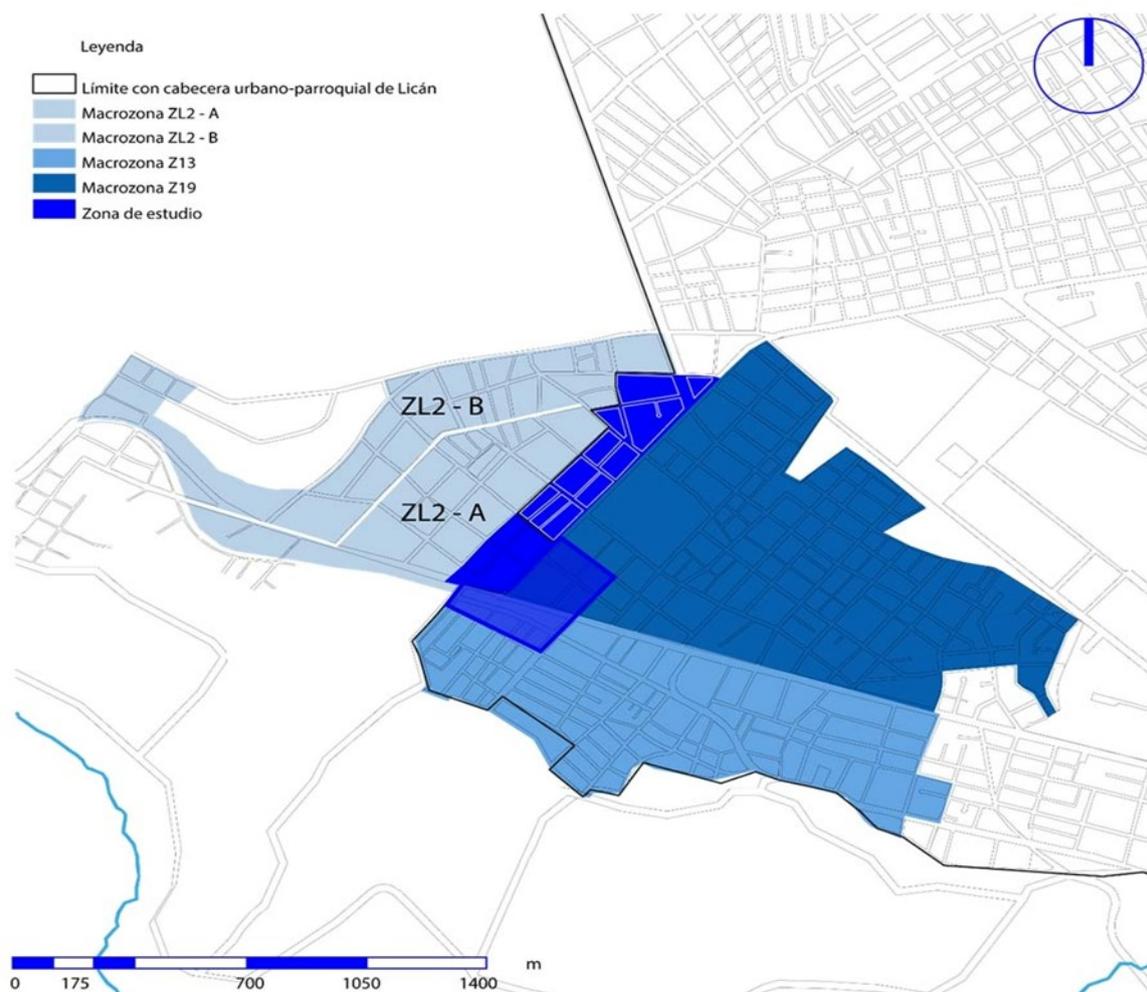


Elaboración: (Guijarro 2025)

Según el estudio del Plan de Uso y Gestión del Suelo, la MZP-LICAN está conformado por dos Polígonos de intervención Territorial, (ZL y ZL2) de los cuales por sus características identificadas en territorio la ZL se ha subdividido en sub zonas (ZL2- A, ZL2 - B y su eje estructurante EJ4), sumando entre todas ellas una extensión de territorio útil de 76,42 Ha. Dentro de su concepción abarca zonas variadas como el centro de la parroquia Licán, que al ser un sector en sostenimiento contiene condiciones propias de desarrollo, la vía de conexión Troncal de la sierra E35, más conocida dentro de la ciudad como avenida Monseñor Leónidas Proaño, es clave para el desarrollo del sector, la delimitación por la quebrada de Cunduana, está zona además se extiende por la parte periférica de la Calle Incas siendo parte del límite Urbano. (GAD Riobamba, 2023)

Figura 13

Macrozonas de Licán - Riobamba y la zona de conurbación.



Fuente: (PUGS Riobamba, 2020)

Elaboración: (Guijarro 2025)

3.1.4 Conformación de la conurbación Riobamba-Licán

Figura 14

Área de estudio.



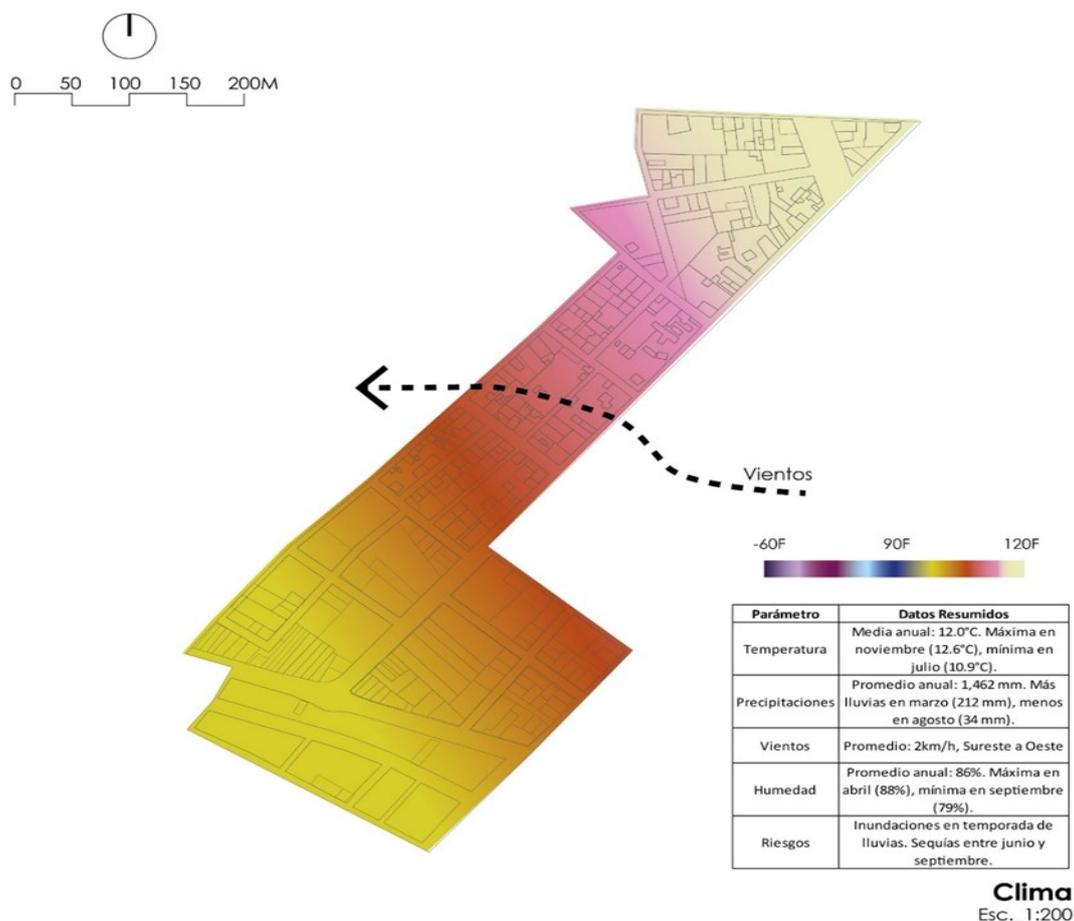
Elaboración: (Guijarro 2025)

Una de las preocupaciones actuales en el cantón se enfoca en la expansión de asentamientos informales en los alrededores de Riobamba y su área conurbada, que incluye parroquias como San Luis, Licán y Cubijies. Estos asentamientos, dispersos, especialmente Licán y más allá de los límites urbanos, se originan a partir de prácticas agresivas de tráfico de tierras. Este fenómeno, de cierta manera ha restringido el desarrollo urbano ordenado de

Riobamba, obligando a la población a establecerse en áreas rurales periféricas sin acceso adecuado a servicios esenciales (GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN RIOBAMBA, 2020).

Figura 15

Clima del área de estudio.



Elaboración: (Guijarro 2025)

La zona de conurbación entre Riobamba y Licán presenta un clima diferenciado dentro de la región interandina de Ecuador. La temperatura promedio anual en ambas localidades se encuentra entre los 12 y 16°C, y se consideraría como un clima de alta montaña seco y relativamente templado por una considerable incidencia solar diurna y fuertes descensos térmicos nocturnos. La radiación solar conjunta en octubre a mayo es superior a la precipitación y en parte los meses de Junio a Septiembre hay intensa evaporación. No obstante, debido a la topografía y diferencias de altitud entre zonas urbanas y rurales, Licán puede presentar mayor humedad y presencia de neblina en ciertos sectores, mientras que Riobamba suele registrar condiciones más áridas y ventosas.

Figura 16

Densidad poblacional



Fuente: (PDOT Riobamba 2023 e INEC 2022)

Elaboración: (Guijarro 2025)

En los últimos tres censos realizados por el INEC, se ha registrado un crecimiento poblacional significativo en la zona urbana de Riobamba. En 1990, la población era de 94505 personas; para 2010 este número había aumentado a 156723, mostrando un incremento de más del 50% en un período de 20 años. Este crecimiento ha sido impulsado principalmente por la migración interna desde áreas rurales en busca de mejores oportunidades económicas y educativas. También ha habido un aumento significativo del 18% en los últimos cinco años en áreas circundantes como Licán, que reportó una población de 11726 en el Censo de 2022, mostrando tendencias de crecimiento comparables (INEC, 2023)

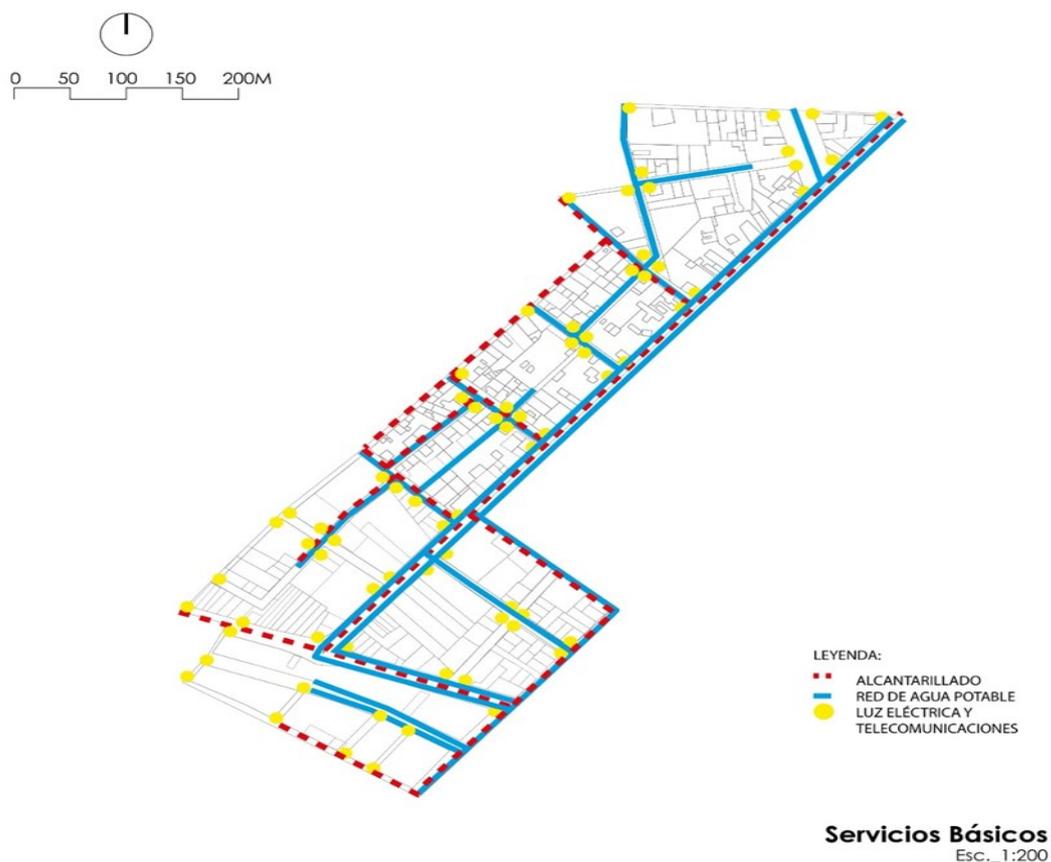
La densidad poblacional del área urbana analizada, cuya superficie total es de 270.712,4849 m² (equivalente a 27,07 hectáreas), se estimó en aproximadamente 31 habitantes por hectárea. Esta estimación se basa directamente en la distribución de densidad

visible en el mapa: aproximadamente el 80% del área se encuentra bajo la categoría de densidad media (entre 30 y 40 hab/ha), para la cual se utilizó una cifra media de 35 hab/ha; mientras que el 20% restante corresponde a áreas de baja densidad (menos de 20 hab/ha), a las cuales se les asignó un promedio de 15 hab/ha.

Estos problemas han surgido, sobre todo en el abastecimiento de servicios, la planificación urbana, así como en los sistemas de infraestructura. Como consecuencia de la expansión urbana, existe un crecimiento de la migración rural-urbana en aquellas zonas que solían ser rurales, lo cual intensifica la demanda de instalaciones y recursos de infraestructura. La ciudad enfrenta múltiples problemas tales como la congestión del tráfico, la contaminación, la presión sobre los recursos naturales que necesita para alcanzar un crecimiento sostenible y planificado.

Figura 17

Servicios Básico.



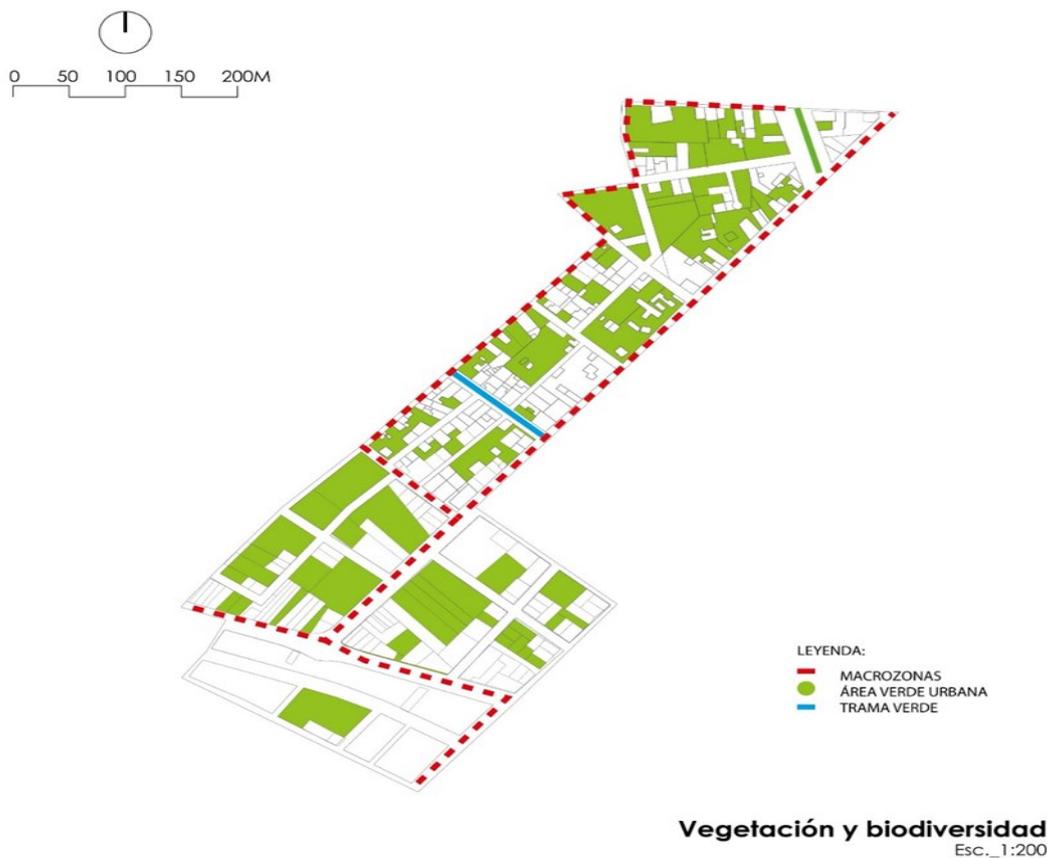
Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

El notable dinamismo social y económico en la dirección noroccidental de Riobamba ha contribuido a que la zona urbano-parroquial y ciertas macrozonas limítrofes se consoliden como una de las conurbaciones más desarrolladas del cantón. En la zona de conurbación entre Riobamba y Licán, los servicios básicos presentan notables disparidades. Riobamba cuenta con una cobertura de agua potable del 89,3%, alcantarillado del 97,27%, energía eléctrica del 99,35% y recolección de desechos sólidos al 100%. Sin embargo, en Licán, donde existen algunos recursos hídricos subterráneos, el riesgo de consumir agua no tratada es elevado y se registra un déficit general en la provisión de servicios esenciales. Para aliviar estas deficiencias, el Municipio de Riobamba ha planeado inversiones significativas en infraestructura de saneamiento en áreas rurales como Licán, incluida la construcción de sistemas de alcantarillado y el suministro de agua potable para 2024 (GAD de la Parroquia de Licán, 2023).

Figura 18

Vegetación y Biodiversidad



Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

Entre el área de conurbación de Riobamba y Licán, la vegetación y la biodiversidad funcionan como un mosaico de ecotonos urbano-rurales. En el PDOT del cantón Riobamba, se marcaron zonas agro-productivas, así como zonas para promover la productividad en silvicultura, mencionando medidas de protección sobre la productividad forestal. Se logró un equilibrio notable en el avance sostenible de la agricultura mientras se conservan los espacios verdes. Ambos planes enfatizan la necesidad de aplicar la conservación y utilización responsable de la zonificación del suelo dentro de esta área acoplada de expansión urbano-rural para proteger la biodiversidad.

Figura 19

Infraestructura vial y transporte



Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

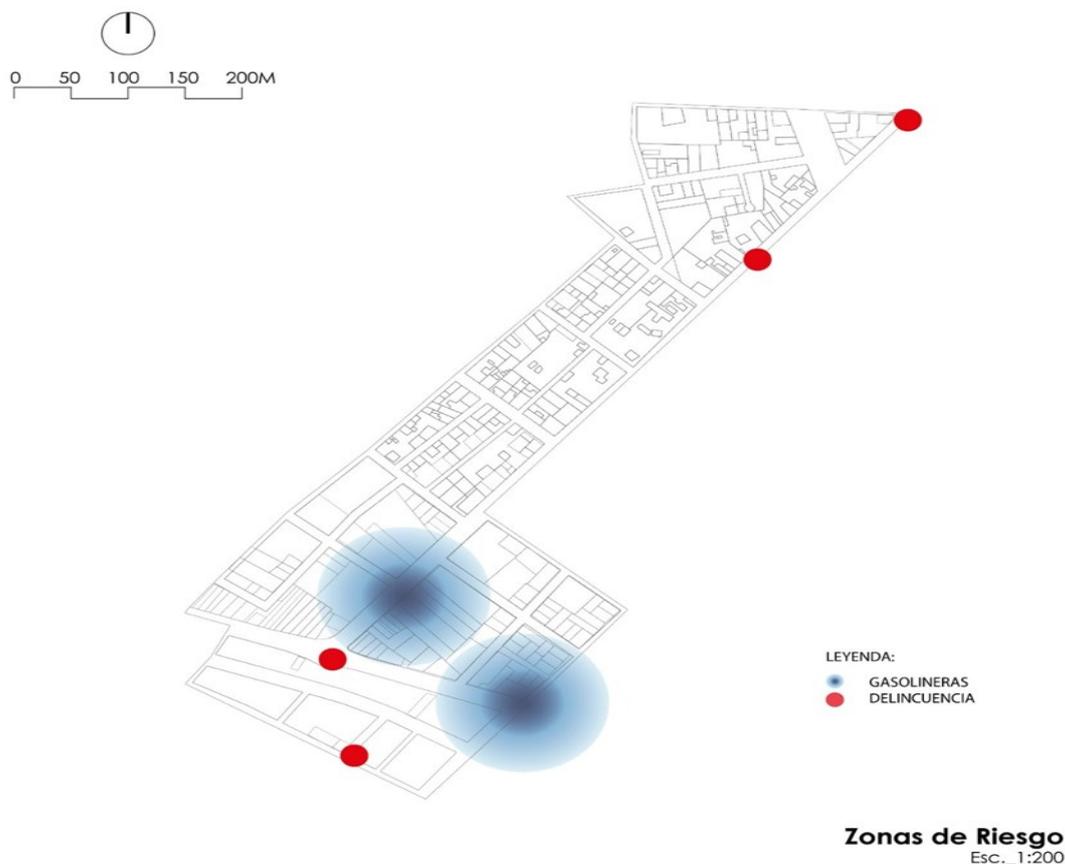
La E35, conocida como la Troncal de la Sierra, constituye una vía estratégica del país Ecuador que conecta de norte a sur, pasando por la ciudad de Riobamba. Esta carretera ha sido un factor clave en el proceso de conurbación que se ha dado en el área, especialmente entre Riobamba y las zonas rurales de Licán. Su accesibilidad ha impulsado el crecimiento urbanístico, modernizado el área metropolitana, en adición a brindar la oportunidad de expansión de la ciudad hacia los suburbios, integrando localidades cercanas a Riobamba.

Construcciones y obras arquitectónicas como los antiguos ex redondeles de salida hacia la costa y el ex redondel de la salida al norte, que anteriormente se empleaban como hitos para delimitar la ciudad, han dejado de cumplir tal función por el descontrolado crecimiento poblacional y urbano. Estas áreas ahora forman parte de una región más amplia de desarrollo comercial y residencial, donde la cercanía a la E35 ha hecho de esta zona un espacio altamente demandado para nuevas construcciones, tanto de viviendas como de comercios.

La creciente valorización de este tramo ha impulsado también un tráfico de tierras y el desarrollo de proyectos inmobiliarios, convirtiéndose en una de las áreas más cotizadas de la región (Reino Cuji, 2022). Además, la proximidad a la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH) ha hecho que áreas como Licán se conviertan en residencias atractivas para los estudiantes, acelerando aún más la conurbación. Estas dinámicas han sido impulsadas no solo por la infraestructura vial, sino también por la expansión económica junto con la demanda de espacio comercial y residencial (GAD Riobamba, 2023).

Figura 20

Zonas de Riesgo



Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

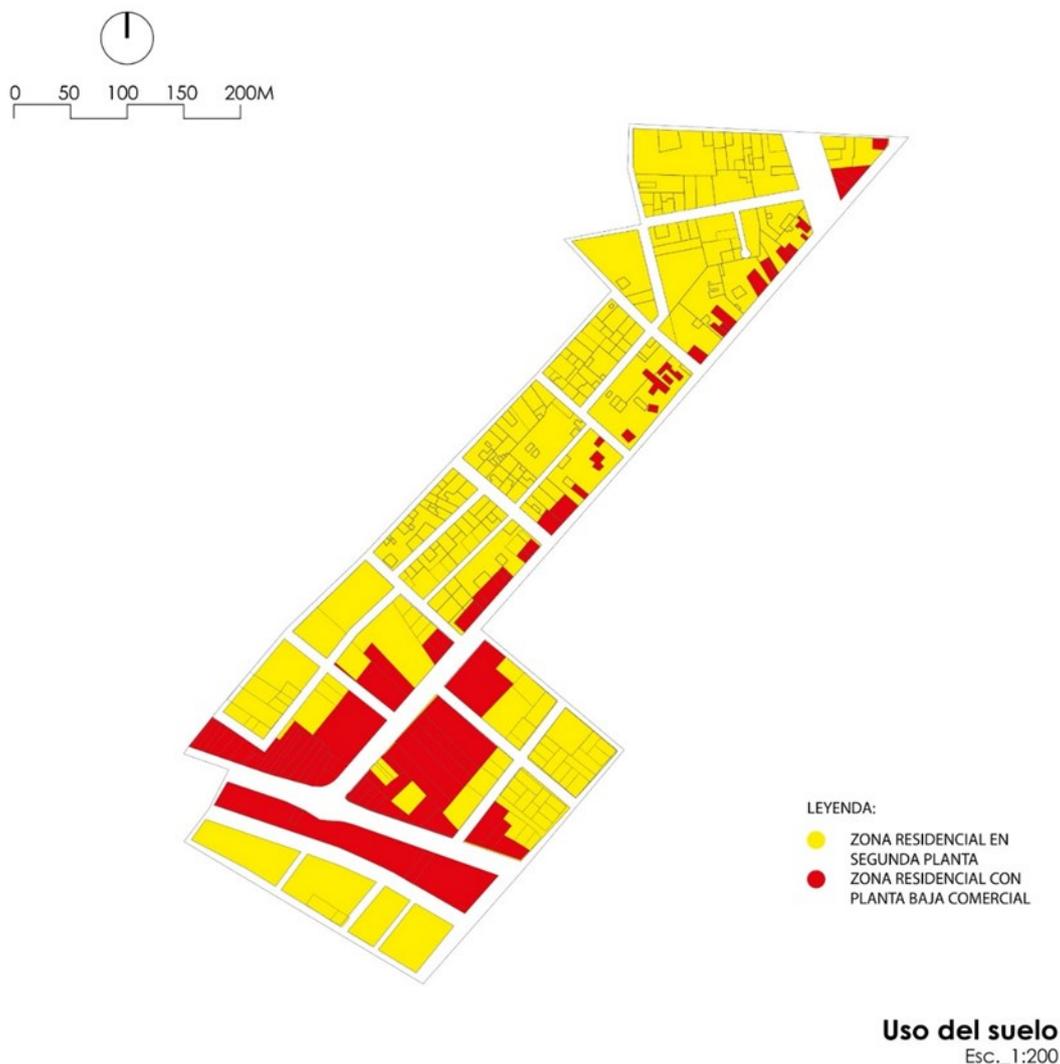
El área de conurbación entre Riobamba y Licán presenta una serie de inseguridades que amenazan el bienestar físico y social de la población. Esta región es también susceptible a peligros naturales como deslizamientos e inundaciones, sobre todo en zonas de abruptas pendientes, debido a su topografía desigual y a la expansión urbana descontrolada. Estos riesgos se complementan con peligros de tipo antrópico: en la franja que conecta ambas localidades existen estaciones de servicio (gasolineras) cuyas dispensadoras en áreas con alta concentración poblacional constituyen un peligro inminente por derrames o incendios. Además, la existencia de sectores identificados como zonas de tolerancia genera problemáticas vinculadas al orden público, refuerza la necesidad de una intervención integral y coordinada desde la planificación territorial.

Tanto el PDOT del cantón Riobamba como el de la parroquia Licán coinciden en la urgencia de regular el uso del suelo y aplicar medidas preventivas para reducir la exposición

a estas amenazas. La consolidación urbana en esta franja, sumada a la presión por la expansión de vivienda y comercio informal, exige que se prioricen políticas de mitigación de riesgos y control de actividades que puedan intensificar la vulnerabilidad del territorio. (Riobamba, 2020)

Figura 21

Uso de suelo



Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

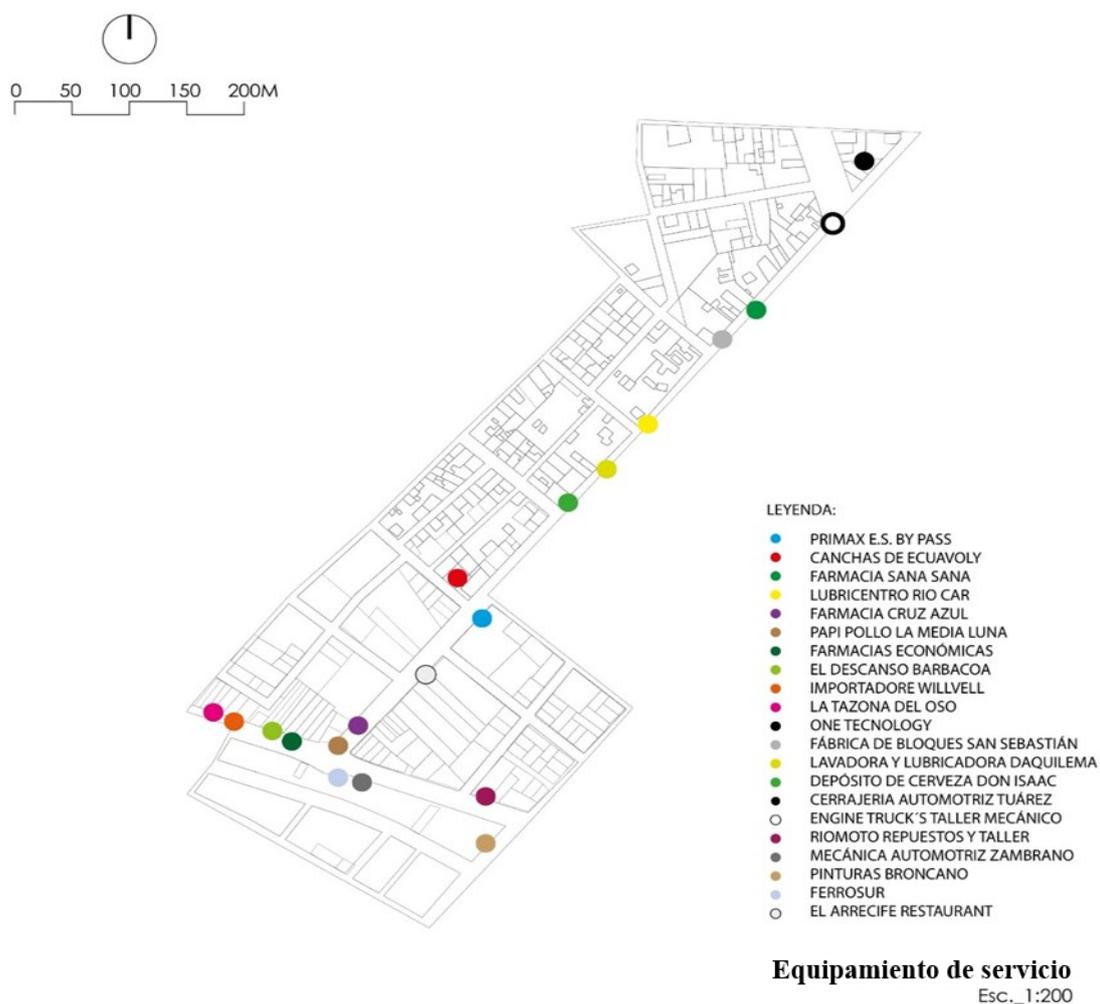
Elaboración: (Guijarro 2025)

Pese a la actual tendencia a la consolidación, podría decirse que aún existe una carencia de varios equipamientos en el área de estudio y un porcentaje considerable de los existentes están en mal estado. Una de las actividades principales, el comercio, se centra en la vía principal, concentrándose especialmente en planta baja. Es importante mencionar que aún

existe prevalencia de las actividades agrícolas, debido entre otras cosas a las aptitudes del suelo; sin embargo, en el corredor comercial que estructura la conurbación pueden observarse una aglomeración de usos residenciales.

Figura 22

Equipamiento de servicio.



Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

La evolución de Licán como cabecera parroquial ha estado marcada por el flujo comercial y residencial concentrado sobre la Vía Panamericana Sur y Avenida Monseñor Proaño. El análisis normativo muestra el mismo enfoque en ambas áreas, omitiendo sus flujos interdependientes. En tanto la Panamericana alberga aproximadamente el 80% del tejido consolidado y presenta una demanda de servicios superior, la normatividad vigente no provee objetivos que guíen su consolidación estructurada ni su conexión con áreas periféricas de menor desarrollo. Esta falta de diferenciación limita la capacidad del territorio para responder

eficazmente a sus necesidades reales, reproduciendo desequilibrios en la distribución de servicios y en la planificación del crecimiento urbano.

3.2 Análisis de los instrumentos de planificación.

3.2.1 Análisis del Plan Nacional de Desarrollo y su relación con los PDOT de Riobamba-Licán.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento rector de la planificación pública en el Ecuador. Pese a no tener una categoría legal en sentido estricto, este instrumento posee fuerza vinculante para todos los niveles de gobierno en virtud de que determina la política estratégica del país y define objetivos nacionales los cuales deben ser incorporados en los procesos de planificación institucional y territorial.

En el contexto del PND, también se establecen prioridades que están estructuradas en ejes estratégicos, metas y políticas públicas cuyo objetivo es promover un desarrollo más equilibrado y que se pueda incluir a la mayor cantidad de personas posible y que además sea sostenible. Esta planificación requiere un vínculo coherente a nivel nacional con los instrumentos de planificación local, en especial con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), los cuales tienen que superar incluir sus lineamientos en el diagnóstico, formulación de propuestas y modelo de gestión.

La Secretaría Nacional de Planificación, como entidad que tiene el encargo de coordinar el sistema nacional de planificación, emite guías metodológicas con el objetivo de garantizar que los PDOT cumplan con el alineamiento del PND con la intención de conseguir coherencia vertical entre los niveles de planificación nacional, regional y local, tal como lo establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

Dentro de los límites de los cantones de Riobamba y Licán, la comparación sistemática de sus PDOT consigue entender cómo ambos gobiernos autónomos han interpretado y puesto en marcha los lineamientos del PND en sus instrumentos de planificación, en particular de su plan de desarrollo. Esta comparativa no solo permite identificar diferencias en las perspectivas abordadas respecto a las herramientas y procesos utilizados, sino que también evidencia el grado de acatamiento a las directrices nacionales, así como la incorporación de enfoques transversales que el PND exige, climatológicos como la sostenibilidad ambiental, el equilibrio de género, la interculturalidad, y la multi gestión de peligros.

De esta manera, pasar por alto el desglose del Plan Nacional de Desarrollo significaría perderse el impacto del trabajo de ingeniería cultural que se realiza respecto al PDOT— cantones de Riobamba y Licán, analizando en qué medida han cumplido con los requisitos y cómo esas diferencias en los enfoques metodológicos han impactado la planificación de sus territorios.

3.2.2 Análisis del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de Riobamba-Licán

En la más amplia consideración de la zonificación del uso del suelo en el Ecuador, el PUGS se configura como un instrumento geo político de suma importancia para la contención y control de la expansión urbana y rural en dirección hacia el desarrollo más equilibrado, funcional y sustentable. Esta normativa y técnica reguladora forma parte del sistema de ordenamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), donde regula el uso del suelo mediante interrelaciones de desarrollo espacial. En Riobamba, el PUGS ha sido objeto de múltiples modificaciones en un intento de mejorar el manejo del suelo urbano. No obstante, al ejecutar en zonas intermedias como la parroquia rural Licán, surgen tensiones latentes depresivas que resaltan de manera estructural las asimetrías en los criterios de planificación entre los límites rurales y urbanos que permiten relaciones normativas subordinadas que mantienen una ordenación asimétrica del poder de gobernanza estratificado diferente.

El nexo de Riobamba con la parroquia rural de Licán revela una asimetría agravada desatada por una lógica centrípeta que prioriza lo urbano en la planificación espacial. Por su parte, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, con plenas competencias legislativas y de gestión a nivel metropolitano, se encuentra en proceso de actualizar y ejecutar el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), el cual constituye el principal criterio de zonificación espacial para el ordenamiento del territorio del cantón. En contraposición, Licán se encuentra en una situación restringida que lo obliga a asumir un rol subordinado cumpliendo órdenes urbanas.

Esta relación desigual se refleja en el hecho de que Licán no cuenta con un PUGS propio, y su planificación depende por completo del instrumento diseñado desde la centralidad riobambeña, sin considerar suficientemente sus dinámicas rurales, productivas y culturales. La falta de coordinación real para el área que comprende Licán ha generado problemas de ocupación informal y falta de servicios básicos.

Básicamente, Riobamba planifica, decide y regula, mientras que Licán obedece y aplica sin modificar las decisiones que afectan su territorio; por tanto, esta marginalización

política no la integra al modelo territorial cantonal, sino que la refuerza. Así, la falta de autonomía en la gestión del suelo y la escasa capacidad de autodefinición territorial por parte de Licán son prueba clara de una asimetría estructural entre lo urbano y lo rural, sostenida por una estructura de gobernanza territorial que no ha logrado democratizar la planificación ni equilibrar el ejercicio de competencias.

3.2.3 Análisis de la Ordenanza de Aprobación de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Riobamba

La ordenanza tiene como propósito macro aprobar la renovación de los objetivos estratégicos, metas de resultados, programas y proyectos que forman parte de la actualización del PDOT. Se caracteriza aspectos fundamentales sobre los contenidos, la puesta en vigencia, los documentos vinculantes, el seguimiento y evaluación que deba darse al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, entre otros. Se establece también la naturaleza del plan como una herramienta multifacética que incluye aspectos técnicos, legales, administrativos, sociales y financieros; el cual se desarrolla de acuerdo con las normas constitucionales vigentes, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y su Reglamento, así como otras ordenanzas municipales y regulaciones legales aplicables. En este sentido, este instrumento legal, consta de 21 artículos 4 disposiciones generales y dos transitorias.

El proceso de planificación territorial en el cantón Riobamba dio un paso clave con la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), oficializado a través de la Ordenanza Municipal N.º 019-2015, publicada en el Registro Oficial N.º 459 el 3 de agosto de 2015. Este plan fue diseñado en base a lo que establecen el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), buscando principalmente orientar el crecimiento del cantón de manera equilibrada y sostenible, además de establecer normas claras sobre el uso del suelo. Más tarde, este instrumento fue revisado y ajustado teniendo en cuenta los cambios sociales y geográficos en la región, así como el impacto de la pandemia.

La actualización de 2017 subrayó la identidad intercultural y plurinacional del cantón y además repitió que la diversidad sociocultural se integró en el planeamiento. Este enfoque tiene implicaciones directas en la distribución de fondos y la justicia social, pues, alienta el

desarrollo urbano socialmente equitativo. La reforma aprobada en el último 2021 estaba dirigida a la inclusión del plan de uso y gestión de la Tierra, lo que permitió una mayor integración en aspectos territoriales y ecológicos, asegurando que las áreas de expansión estén cuidadosamente encerradas para evitar un impacto negativo en el entorno del medio ambiente social.

En la reforma del 2021 llamada “ORDENANZA No. 006-2021- ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA Nro. 005-2020 DE APROBACIÓN DE LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN RIOBAMBA, INCORPORANDO LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO”, misma que se analiza a continuación.

3.2.4 Análisis de la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza Nro. 005-2021 de aprobación de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Riobamba, incorporando la actualización del Plan de Uso y Gestión de Suelo

En 2021, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba con la Ordenanza Nro. 006-2021 modificaron Nro. 005-2020 e incorporaron formalmente el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Con la promulgación registrado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 1720 del 20 de octubre contando como fecha límite, se tuvo una actualización brindando nuevas posibilidades para la planificación hasta el nivel cantonal.

Entre los aspectos más relevantes de esta ordenanza, cobramos especial importancia la delimitación de los tipos subdivisiones de zonificación como: permitido, complementario, restringido y prohibido, que contribuyen a ordenar las relaciones agro urbanas. También se introduce el Informe de Compatibilidad de Usos (ICUS), que sirve como un instrumento técnico para verificar la evaluación de compatibilidad de las actividades en relación con el PUGS y otros documentos de planificación. La ordenanza también adopta un marco regulatorio estricto con secciones que incluyen: disposiciones generales, transitorias y modificatorias (GADM-Riobamba., 2021).

El propósito de la reforma a la Ordenanza No. 005-2021 de la ciudad de Riobamba es optimizar la gestión territorial del cantón a través de la revisión del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) incorporándole nuevas estrategias normativas para controlar las actividades socioeconómicas y guiar la expansión poblacional y el crecimiento urbano y rural. Cabe

mencionar que, la falta de especificidad en los marcos legales pormenorizados puede obstaculizar la funcionalidad; no sucede en el caso de las áreas rurales como Licán, donde menores tensiones metropolitanas permiten una mayor libertad en la gestión e integración con los entornos. Ello evidencia la importancia de definir sistemas de ordenación que respeten las particularidades de cada espacio y que, al mismo tiempo, aseguren la operatividad de los aspectos normativos diseñados para atender las realidades metropolitanas y rurales (GADM-Riobamba., 2021)

A través de revisiones y actualizaciones iterativas del PDOT, Riobamba ha logrado hacer frente a los problemas cambiantes de la ciudad. Para 2023, se aprobó el plan a largo plazo con el PDOT 2023-2035 que incluye sostenibilidad, desarrollo económico, inclusión social y conservación de los recursos naturales. A pesar de que se ha implementado recientemente, este plan destaca la necesidad crítica de una adaptación integral de la planificación espacial a las demandas presentes y futuras de Puerto Cantón para un crecimiento ordenado y equitativo.

3.2.5 Análisis de la aprobación Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Rural de Licán

La parroquia rural de Licán ha estado involucrada en procesos de planificación territorial desde el año 2008 mediante la elaboración y actualización de su (PDOT). En fases iniciales, intentaron conciliar los alineamientos locales con la normativa provincial venida del cantón Riobamba, lo cual ayudó a mejorar la visión de la planificación. Sin embargo, entre los años 2014 y 2016, la evaluación y caracterización del PDOT evidenciaron particularidades de la parroquia que estratégicamente debían ser consideradas. Esta etapa motivó un análisis crítico sobre el plan y las acciones que se estaban ejecutando. Desde el año 2017, con la nueva expansión del límite urbano de la ciudad de Riobamba, se realizaron cambios sustanciales en la planificación de Licán, lo que obligó a la parroquia a actualizar sus modelos de gestión territorial en relación con la urbanización y sus efectos sobre el espacio rural. He aquí un caso donde el enfoque utilizado fue flexible, incluyendo la convivencia entre la ciudad y el campo, así como la lenta adaptación política a los cambios impuestos como la ampliación de los límites urbanos e la inclusión de los ODS en 2020.

En consecuencia, la introducción del PDOT 2023-2035 marca un cambio en el enfoque al integrar la planificación estratégica a largo plazo, priorizando el bienestar social sostenido.

Estos cambios reflejan la transición a un método más inclusivo y proactivo centrado en la sostenibilidad económica, social y ambiental de la parroquia.

3.2.6 Análisis de guías metodológicas del PDOT cantonal y parroquial de Riobamba y Licán.

3.2.6.1 Análisis de las Guías metodológicas para la elaboración del PDOT cantonal de Riobamba y parroquial de Licán 2019 - 2023

En Ecuador, la planificación está vinculada por guías metodológicas creadas por el Secretariado Nacional de Planificación, que tiene como objetivo agilizar y reforzar los procesos de formulación y actualización de los Planes de Desarrollo y Uso del Suelo (PDOT) para cada nivel de gobierno. Durante los años 2019-2023, tanto el GAD de Riobamba como el GAD Parroquial Licán adoptaron estas directrices personalizadas en sus niveles de gestión.

Con este análisis se busca revisar las metodologías aplicadas en los diagnósticos y política de desarrollo en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Riobamba y Licán. Resulta relevante recordar la “Guía para la Formulación/Actualización de los PDOT 2023–2027” en relación a los contenidos mínimos obligatorios. Dentro de la fase de diagnóstico, se analiza la totalidad de los componentes geográficos, demográficos, económicos, sociales y medioambientales del territorio para identificar problemas, oportunidades y las situaciones existentes en ambos territorios. Este análisis comprende la evaluación del modelo territorial vigente, el cual estudia el uso de suelo, la infraestructura, y la localización y distribución de las actividades económicas. En la fase de formulación de políticas, se crea una visión de desarrollo que debe ser inclusiva y participativa y, acto seguido, se plantea una definición de objetivos y estrategias que le sean proporcionales al crecimiento de los territorios, pero siempre atendiendo a sus particularidades. Además, se debe estructurar un modelo de gestión territorial que involucre a los actores locales y regionales y que contemple la coordinación interinstitucional para la implementación de las políticas, todo ello bajo el marco normativo y legal vigente. (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Tabla 3

Guía Metodológica PDOT 2019–2023 Cantón Riobamba vs. Parroquia Licán

Categoría	Guía Cantonal de Riobamba	Guía Parroquial de Licán
Nivel de Gobierno	GAD Municipal	GAD Parroquial

Público Objetivo	Autoridades municipales, técnicos cantonales	Miembros de la Junta Parroquial, técnicos locales
Enfoque Territorial	Integral y estratégico, con visión macro del territorio cantonal	Específico, centrado en la realidad social, económica y cultural local
Estructura General	Tres secciones: Marco Referencial, Contenidos Mínimos y Procedimiento de Formulación	Misma estructura con adaptaciones prácticas al contexto parroquial
Diagnóstico Territorial	Basado en análisis sectorial, información estadística agregada y visión de largo plazo	Se apoya en herramientas participativas y datos primarios, con enfoque comunitario
Formulación de Metas	Enfoque técnico general, metas alineadas con políticas cantonales	Metodología simplificada con gráficos para facilitar la formulación de metas locales
Proyectos y Programas	Uso de matrices referenciales generales para la identificación de programas	Clasificación detallada de proyectos según competencias exclusivas, concurrentes y no propias
Modelo de Gestión	Definición de los roles institucionales, la gestión del sistema y vinculación interinstitucional.	Organización operativa adaptada a la parroquia, promoviendo participación comunitaria
Estrategias de Articulación	La planificación a nivel cantonal se conecta directamente con el Gobierno Provincial, ministerios	A nivel comunitario o parroquial, la articulación se construye a partir de asambleas, mingas y organizaciones

sectoriales, y da y recibe atención en mesas técnicas e interinstitucionales. Se da prioridad a la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como a la gestión integrada del territorio a través de proyectos multiscales y estratégicos. La coordinación nacional es específica y se canaliza a través del GAD Provincial o mediante convocatorias cantonales. Hay un predominio de la participación ciudadana y un enfoque en el fortalecimiento de la gestión comunitaria.

Participación Ciudadana	Requerida pero desde una lógica institucional	pero gestionada más énfasis en talleres comunitarios y procesos de validación local	Altamente participativa, con énfasis en talleres comunitarios y procesos de validación local
-------------------------	---	---	--

Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Elaboración: (Guijarro 2025)

Las primeras diferencias que pueden vislumbrarse parten de la presentación del manual, donde la diferenciación de a quién va dirigida es clara siendo por un lado a las autoridades parroquiales y por otro a las autoridades cantonales, esto se mantiene en los apartados de la Sección 1: Marco referencial 1.1, 1.2 y 1.4, donde se explica que es un PDOT cantonal/parroquial, cuál es su propósito y cuáles son los pasos para la institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial. Todos los contenidos de la sección restante son textualmente similares.

En la Sección II: Contenidos mínimos del PDOT, encontramos nuevamente una copia textual de los apartados hasta llegar a la estructura de las metas en la guía parroquial se menciona una estructura para elaborar las metas, incluso se establece un gráfico acorde que lo explica (Figura 23).

Figura 22

Estructura para redactar metas sacado de la Guía Parroquial 2019-2023



Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Elaboración: (Guijarro 2025)

En esta misma sección, en el apartado de programas / proyectos, en la Guía Cantonal se anexa un matriz referencial de programas/proyectos; por su parte, en la Guía Parroquial, además de esta matriz, se anexa una tabla para proyectos de competencias exclusivas y concurrentes, una para la propuesta de proyectos que no tienen relación con las competencias.

Figura 23

Matriz de proyectos de competencias exclusivas y concurrentes sacado de la Guía Parroquial 2019-2023

Acciones	Programa y / o Proyecto propuesto	Presupuesto referencial (¿Cuánto cuesta?)	Tipo de financiamiento (incluir valores referenciales)		
			Recursos propios del GAD	Recursos externos	Propios y externos (combinado)
Acción 1	Programa/ Proyecto 1				
Acción 2					
Acción 3	Programa/ Proyecto 2				
Acción 4	Programa/ Proyecto 3				

Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Elaboración: (Guijarro 2025)

Figura 24

Matriz de proyectos que no tienen relación con las competencias sacado de la Guía Parroquial 2019-2023

Acciones	Proyecto propuesto	Entidad competente de ejecución de proyecto	Financiamiento (incluir valores referenciales)
			Recursos externos
Acción 1	Proyecto 1		
Acción 2			
Acción 3	Proyecto 2		
Acción 4	Proyecto 3		

Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Elaboración: (Guijarro 2025)

En esta sección, existen también diferencias sobre uno de los puntos más importantes respecto a la articulación y coordinación de los PDOT, ya que La guía cantonal propone una matriz de articulación para articular y coordinar las acciones propuestas llamada "Estrategias de articulación y coordinación" y otra para la "Organización institucional". Por su parte, la guía parroquial, propone una definición de estrategias por grupos y propone una matriz para la "Identificación de estrategias de articulación – Grupo 1,2,3", basados también en las competencias mencionadas previamente. Aquí se menciona que una vez identificados los grupos se analizarán y definirán las estrategias de articulación, considerando la siguiente información y estructura:

Figura 25

Identificación de estrategias de articulación sacado de la Guía Parroquial 2019-2023

Etapa Propuesta			Estrategia	
Programa/ Proyecto Competencias exclusivas	Competencia del GAD	Presupuesto referencial del GAD	¿Qué actividades se realizarán?	Responsable del GAD parroquial
En este bloque detallar la información de la etapa de Propuesta.			Identificar las actividades y/o hitos a realizar, previo a la ejecución del proyecto.	Se define el responsable del GAD parroquial que realizará la gestión y coordinación con los actores. Se sugiere utilizar la conformación de comisiones en función de las temáticas relevantes para la parroquia.

Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Elaboración: (Guijarro 2025)

Otra diferencia que debe considerarse dentro de esta misma sección es en el apartado “2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT”, ya que en la guía Cantonal se incluye el Plan de Uso y Gestión de Suelo en el esquema del proceso de formulación/actualización de los PDOT.

En la *Sección III: Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT*, es en donde encontramos más diferencias en las formas que en los contenidos y es que en las “3.1. Instancias de planificación”, el énfasis a nivel cantonal de incorporar las políticas públicas de protección de derechos humanos y a nivel parroquial únicamente se habla de considerar. Por su parte en el “3.2. Fases para la formulación/ actualización del PDOT”, se plantea la misma estructura de las Fases, únicamente haciendo énfasis en las diferencias por los niveles de gobierno, dejando claro, por ejemplo, que a nivel cantonal se pone en vigencia a través de ordenanza, y a nivel parroquial a través de una resolución.

En el apartado de Anexos encontramos una semejanza casi total, dejando únicamente un punto que, de hecho, es bastante relevante en nuestra investigación y que por tanto es necesario reflexionar sobre el mismo. Como parte del diagnóstico integrado en el Componente asentamientos humanos, que incluye movilidad, energía y telecomunicaciones, se visibiliza como diferencia esencial la directriz en la guía cantonal de identificar los asentamientos humanos de hecho o irregulares. Este aspecto en otras muchas cosas, es un agravante importante en la consolidación de los territorios y más en territorios de intersección como lo son la ciudad de Riobamba y la parroquia de Licán.

Las diferencias halladas entre las guías son notables, más no verdaderamente significativas para el desarrollo y la consolidación de los territorios. Al adentrarse en la Sección II, se conserva una similitud textual en muchos aspectos, no obstante, emergen divergencias en la estructuración de metas y la inclusión de matrices y tablas específicas para cada nivel, reflejando un enfoque más detallado en la guía parroquial para la elaboración de estrategias de articulación. Las herramientas visuales y tabulares, cuando se diseñan como tales, no son superfluas; reflejan una adaptación a las realidades y capacidades de cada nivel de gobierno. Por ejemplo, la incorporación del Plan de Uso y Gestión del Suelo en la guía cantonal subraya la importancia de definir en el PDOT no solo la gestión del suelo, sino

también abordar un tema fundamental en la dinámica de los asentamientos irregulares y la consolidación del territorio en las áreas de cruce urbano-rural.

En la Sección III, las diferencias metodológicas resaltan más en la aplicación que en el contenido, enfatizando la importancia de la incorporación de políticas públicas de derechos humanos a nivel cantonal y un enfoque más general a nivel parroquial. Las fases para la formulación y actualización del PDOT son estructuralmente similares, pero adaptadas a las formalidades y procesos de cada nivel, como la vigencia por ordenanza o resolución.

El análisis de los anexos ratifica una homogeneidad que solo se quiebra al incluir el diagnóstico de asentamientos humanos irregulares, un tema que reviste gran relevancia en la investigación, así como en la práctica de la planificación espacial. Este contraste es fundamental porque revela a qué nivel la guía cantonal se ocupa de los fenómenos de la urbanización y la zonación, que son vitales en zonas periurbanas tales como Riobamba y Licán.

A pesar de todo lo anterior, todas las guías difieren entre sí en su público objetivo y necesitan ser adaptadas. Su convergencia revela que las diferencias pueden no justificar la duplicación de dos manuales separados. No obstante, las diferencias en la presentación y algunas secciones que responden a las necesidades diferenciadas de cada nivel de gobierno, gran parte del contenido es el mismo. Estos cambios, aunque relevantes, apuntan a posibles superposiciones que cuestionan la razón de tener dos conjuntos de directrices distintas en vez de un documento integral que incorpore las características de cada nivel con secciones claramente diferenciadas. Esto es aún más notable en la sección de procedimientos, que presenta mayormente cambios superficiales sugiriendo que una integración mucho mayor sería más eficiente y coherente en el contexto de la planificación espacial.

El análisis comparativo de las guías metodológicas de planificación territorial para los años 2019-2023, incluida su aplicación en el cantón Riobamba y la parroquia Licán, muestra claramente que las separaciones formales realizadas entre niveles gubernamentales no se traducen en metodologías efectivas aplicadas ajustadas a las complejidades territoriales dadas. Si bien ambas guías derivan de una política de uniformidad nacional emitida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, su aplicación evidencia limitaciones significativas en diagnóstico, formulación y gestión, que señalamos a continuación. (Ver apéndice 8.1)

Puntos críticos identificados:

Desfase entre la normativa y la realidad territorial: Mientras que las guías esbozan marcos definidos, la conurbación entre Riobamba y Licán muestra un significativo ‘fracaso’ en la implementación de la infraestructura planificada.

Insuficiente articulación multiescalar: Aunque existen mecanismos para la coordinación vertical de orden provincial hasta el nivel nacional y en sentido horizontal entre parroquias o comunidades, en la Inter institucionalidad la colaboración está mal coordinada debido a la burocracia lenta.

Diagnósticos incompletos: La sobre identificación de asentamientos informales en la guía parroquial queda como la brecha principal de planificación para la periurbana responsable.

Excesiva fragmentación metodológica: La existencia paralela de guías a nivel cantonal y parroquial resulta en en definitiva en visiones que divergen de manera constante respecto al conjunto territorial, lo que fomenta la expansión urbana informal.

Desigualdades en la participación ciudadana: A pesar de que en Licán se intenta fomentar una participación más activa de la comunidad, su implementación real en la toma de decisiones no se ve reflejada en los planes aprobados, restando el poder modificadorio a lo participativo.

Desvinculaciones de los enfoques teóricos con el territorio: La planificación estratégica de orden cantonal soberana descansa en problemáticas ordinarias, que aquejan a las periferias. Tales como, la informalidad, la invasión de tierras rurales, y el acceso equitativo, o la falta del mismo, a servicios.

La factibilidad y pertinencia del análisis comparativo radican en la necesidad de evidenciar las inconsistencias entre los enfoques técnico-normativos y la realidad territorial, muy especialmente en casos como el de Riobamba-Licán que viven procesos de conurbación, expansión urbana y conflictos sobre el uso del suelo rural. La existencia de guías metodológicas paralelas, contribuye a una fragmentación en la planificación y a la reproducción de esfuerzos duplicados que no construyen una visión integral del territorio.

Además, la desigual participación ciudadana, los diagnósticos incompletos en zonas periféricas y la débil coordinación multiescalar, revelan que los instrumentos actuales requieren una revisión profunda. Por tanto, este análisis comparativo no solo es procedente,

sino indispensable para fundamentar propuestas de mejora metodológica que promuevan planes más coherentes, participativos y aterrizados a las necesidades reales de los territorios, para mejor entendimiento ver tabla 2.

Tabla 4

Debilidades de las Guías Metodológicas del PDOT 2019–2023

Dimensión	Guía Cantonal Riobamba	Guía Parroquial Licán	Debilidad Común
Diagnóstico territorial	Análisis sectorial con estadísticas agregadas	Diagnóstico comunitario con datos primarios	Falta un diagnóstico conjunto que visibilice los conflictos y relaciones interjurisdiccionales
Articulación interinstitucional	Propone para coordinación con superiores matrices de coordinación niveles	Estrategias grupos locales conexión clara	Insuficiente por sin vertical entre escalas que impide frenar el crecimiento desordenado
Identificación de asentamientos	Incluye identificación de asentamientos humanos irregulares	No considera esta variable clave	Invisibiliza la problemática de informalidad urbana
Plan de Uso y Gestión de Suelo	Incluido explícitamente en la formulación del PDOT	No tiene un tratamiento específico	Débil control del uso de suelo en zonas fronterizas entre lo urbano y lo rural

Metodología para proyectos	Usa matrices generales sin diferenciación clara entre competencias.	Detalla por tipo de competencia	Falta una metodología compartida y alineada que evite duplicidades y omisiones
Participación ciudadana	Gestionada desde una lógica institucional	Altamente participativa, aunque con bajo nivel de incidencia	La participación no se traduce necesariamente en decisiones vinculantes ni en acciones coordinadas
Aplicación normativa	Se institucionaliza mediante ordenanza	Se aplica por resolución	Aunque hay mecanismos de fiscalización conjunta, su efectividad es limitada.

Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Elaboración: (Guijarro 2025)

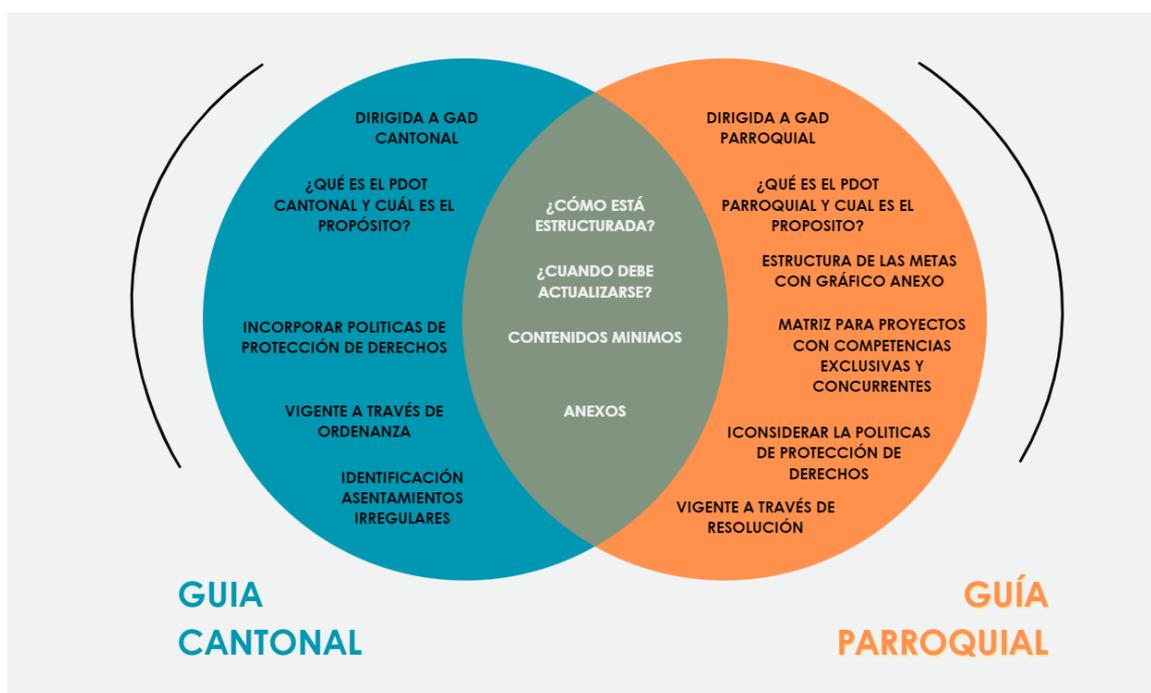
3.2.6.2 *Análisis de las Guía metodológica para la elaboración de PDOT 2023 – 2027 de Riobamba y Licán. (Guía para la Formulación/Actualización de los PDOT 2023–2027)*

Siguiendo lo expuesto con anterioridad, a Secretaría de Planificación ha implementado una guía para la Formulación/Actualización de los PDOT 2023–2027 unificada y exhaustiva, aplicable a todos los niveles del gobierno. Esta guía será la referencia obligatoria para los procesos de elaboración y actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) durante el periodo 2023-2027.

A pesar de que estas guías comparten una estructura común, existen ciertas consideraciones distintivas que se exponen en el anexo 8.1, pero que se resumen en la siguiente ilustración:

Figura 26

Comparación de guías metodológicas 2019 - 2023 para elaborar un PDOT.



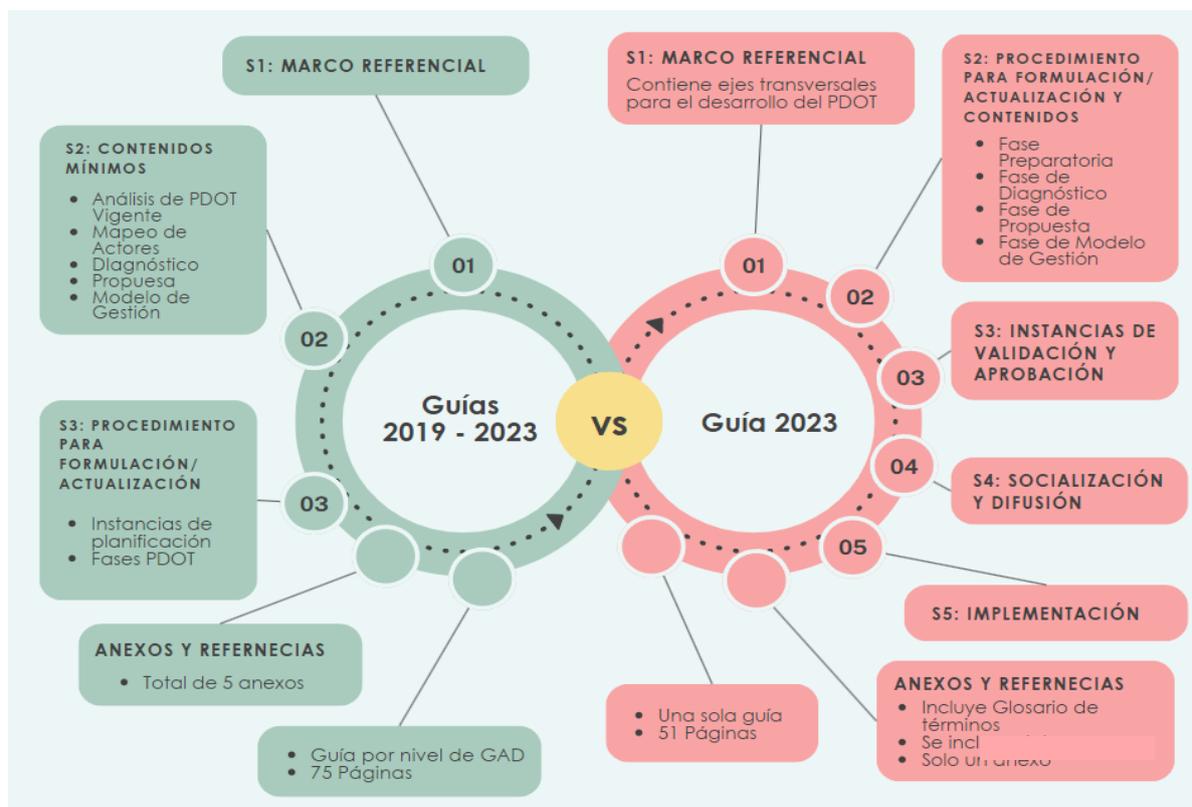
Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019)

Elaboración: (Guijarro 2025)

Respecto a las guías desarrolladas en el 2019, es importante resaltar que, si bien en las consideraciones particulares de cada subtema llegan a puntos convergentes bastante similares, en su estructura cuentan con bastantes diferencias, prueba de ello es que en la nueva propuesta se incorporan dos nuevas secciones y que, pese a ello, la extensión de documento se redujo de 76 a 51 páginas. En la “Sección 1: Marco Referencial” las preguntas establecidas en las guías 2019, en la guía 2023 son sustituidas por un listado de puntos importantes, que si bien son menos didácticos que las preguntas antes propuestas, permiten al lector entender de una manera más simplificada que es el PDOT, su propósito, los instrumentos referenciales, la articulación que debe tener y además, añade cuatro enfoques transversales que deberán ser tomados en todo el proceso de elaboración y/o actualización de los PDOT. (Secretaría Nacional de Planificación, 2023)

Figura 27

Comparación Marco Referencial entre guías 2019 y 2023



Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación, 2023)

Elaboración: (Gujjarro 2025)

Otra diferencia fundamental es que las secciones 2 y 3 de las guías 2019 son unificadas en una única sección titulada “Sección II: Procedimiento de formulación/actualización de PDOT y contenidos”. En esta nueva sección se establecen todos los contenidos del PDOT en 4 Fases, mismas que manteniendo cierto grado de correspondencia con los contenidos de la guía anterior, permitir separa de mejorar manera, el contenido de los informes de los PDOT, de la estructura general para la elaboración, validación, aprobación e implementación. Estos nuevos apartados son tratados en Sección III: Instancias de validación y aprobación, Sección IV: Socialización y difusión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT y; Sección V: Implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

La Guía para la formulación/actualización de PDOT 2023-2027 proporciona una lógica metódica de gran importancia, de la misma forma esta investigación se nutre de los lineamientos mínimos de contenido que se establecen en la (Secretaria Nacional de

Planificación, 2023) que propone una sistemática común para el diagnóstico, visión de desarrollo, objetivos estratégicos, modelo territorial, el modelo de gestión, así como el seguimiento a la planificación. El propósito es contribuir a facilitar la planificación integrada y multisistémica, al menos en todos los niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), sin límite en la escala espacial.

La aplicación y el contraste de estos componentes dentro del cantón Riobamba y la parroquia rural de Licán ilustran diferencias sustanciales en términos de cobertura, metodologías y articulación institucional que son comunes a todas las regiones dentro de un marco metodológico unificado. Este análisis, aunque preciso, excede una mera obligación técnica; ofrece la información necesaria para evaluar el impacto de las herramientas de planificación para la evaluación y su alineación con el marco constitucional de 2008, el marco legal de COOTAD, LOOTUGS y los documentos de política de desarrollo nacional. También ayuda a elaborar políticas para abordar las brechas en la evaluación de la planificación holística con el fin de responder a las necesidades de gestión pública del territorio de manera más eficiente y sostenible.

Aún existen áreas de debilidad estructural permanente que afectan la eficacia de las directrices del PDOT 2023 en relación con el tema de la conurbación entre Riobamba y Licán. La visión espacial dominante sigue siendo incompleta y no logra un vínculo genuino entre las áreas urbanas y rurales, particularmente en las periferias donde el crecimiento no planificado conduce a asentamientos informales dispersos que carecen de servicios esenciales. Además, la planificación sigue siendo declarativa y carente de instrumentos vinculantes, sin mecanismos eficaces de fiscalización, sanción o incentivos que garanticen el cumplimiento de las normativas sobre uso de suelo.

Estas falencias se traducen en consecuencias territoriales graves: pérdida acelerada de suelo agrícola y patrimonial, débil gobernanza por la falta de coordinación entre los niveles parroquial y cantonal, y una planificación que no logra anticipar ni gestionar riesgos derivados de la presión demográfica. El principal aporte de esta investigación radica en evidenciar que, a pesar del lenguaje técnico más robusto de las nuevas guías, estas no se han traducido en un modelo operativo eficaz, como lo sintetizamos a continuación en la tabla 3.

Tabla 5

Comparación de los lineamientos Metodológicos del PDOT 2019–2023 y 2023–2027.

Fase	PDOT 2019–2023	PDOT 2023–2027	Observación
1. Preparación	Enfoque diferenciado por nivel de gobierno (cantón/parroquia) <u>Si existía</u>	Unificación metodológica para todos los niveles	Se avanza hacia una homogenización del proceso, pero se pierde adaptabilidad territorial específica, especialmente en zonas conurbadas como Riobamba-Licán.
2. Diagnóstico participativo	Limitada integración bajo un enfoque sistémico del territorio. <u>Si existía</u>	Mejora en calidad de datos e inclusión participativa	Aunque se incorpora más estadística y participación, aún no se detallan problemáticas como la expansión informal ni el uso de suelo en zonas de frontera urbana.
3. Prospectiva territorial	Débil análisis de escenarios, sin enfoque multiescalar. <u>Existía débilmente</u>	Se promueven escenarios estratégicos, pero siguen siendo generales	Falta mayor contextualización local. No se visualiza claramente la proyección del crecimiento urbano compartido entre Riobamba y Licán.
4. Formulación de objetivos	Visión desarticulada y sin indicadores claros. <u>Si existía</u>	Mejora en la alineación con los ODS y políticas nacionales	Se establece un marco más coherente, pero aún se requiere adaptar metas a problemáticas de borde urbano y vulnerabilidad en áreas conurbadas.
5. Estrategias y programas	Enfocados desde el nivel central, con escasa apropiación territorial rural. <u>Existía parcialmente</u>	Se incluye enfoque de gestión por resultados y corresponsabilidad local	Persisten limitaciones para aplicar estrategias diferenciadas según características urbanas y rurales. Se necesita mayor operatividad en áreas metropolitanas emergentes.
6. Modelo territorial	Escasa definición de estructura funcional del territorio <u>No existía</u>	Introducción del modelo de ocupación y gestión territorial	Mejora técnica notable, pero aún insuficiente en definir el rol de zonas de transición como Licán en la expansión de Riobamba.
7. Zonificación y uso de suelo	Propuesta parcial en parroquias, débil control y <u>limitada en parroquias.</u>	Se fortalece el enfoque normativo territorial	No se evidencia integración interinstitucional para regular suelo con fines residenciales, comerciales e industriales crecientes.

Fase	PDOT 2019–2023	PDOT 2023–2027	Observación
8. Financiamiento y gestión	Poco abordado, sin análisis de viabilidad económica. <u>No existía</u>	Se introduce gestión presupuestaria, pero sin instrumentos claros	Aún no se articulan mecanismos financieros para ejecución en territorios conurbados que requieren inversiones conjuntas.
9. Evaluación y seguimiento	Carente de instrumentos de monitoreo. <u>Muy débil</u>	Se plantean sistemas de seguimiento, pero sin operatividad asegurada	La ausencia de presupuesto y personal técnico limita el monitoreo efectivo; falta incorporar indicadores de riesgo y presión urbana real.

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación, 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

3.2.7 Análisis y Revisión de los PDOT de la ciudad de Riobamba y la Parroquia rural de Licán.

Es fundamental reconocer los instrumentos de planificación que tienen incidencia directa en el área de estudio. En este caso, se consideran el PDOT y el PUGS del cantón Riobamba, así como el PDOT de la parroquia Licán, a partir de los lineamientos establecidos en la “Guía para la Formulación/Actualización de los PDOT 2023–2027” de la Secretaría Nacional de Planificación. La guía dirige a un GAD hacia una técnica de planificación participativa a nivel nacional refinada, así como hacia la integración y la interdisciplinariedad en todos los niveles. En el diagnóstico, se debería realizar una evaluación compuesta ficticia del socio-ecosistema junto con la ecología y la modelización actual del sistema territorial, y en la fase de formulación, se prevé un cambio de transición de desarrollo con una determinación de cambio, establecimiento de metas integrales, definición de estrategias de cambio y modelización de gobernanza con un marco de participación institucional en múltiples niveles. El enfoque principal del estudio es cómo se han aplicado estas metodologías en PDOT anteriores y la presencia o ausencia de nexos en el área limítrofe y sus implicaciones, tanto legales como técnicas.

Con respecto al (PDOT) del cantón de Riobamba y la parroquia de Licán, se debe realizar el tratamiento ordenado de los componentes básicos señalados en “Guía Para La Formulación/Actualización De Los PDOT 2023-2027” publicada por la Secretaria Nacional de Planificación. Entre estos elementos se destacan el informe parroquial y cantonal como formas de articulación multinivel; el modelo territorial actual, que ayuda a comprender las relaciones espaciales y socioeconómicas dentro de la localidad; y la visión de desarrollo como

horizonte estratégico compartido entre los actores locales. Además, los objetivos de desarrollo sirven como el foco central sobre el cual se definen las políticas como políticas públicas territoriales, mientras que el modelo de gestión establece el marco de gobernanza y las estructuras coordinativas necesarias para su implementación. Finalmente, el seguimiento a la planificación mediante herramientas como el SIGAD permite evaluar los avances y garantizar la coherencia con los instrumentos nacionales. El presente análisis se enfocará en examinar cada uno de estos puntos, comparando su tratamiento en los PDOT de Riobamba y Licán, con el objetivo de identificar buenas prácticas, vacíos metodológicos y el nivel de articulación entre ambos niveles de gobierno.

3.2.7.1 Respecto al informe cantonal y parroquial como mecanismos de articulación multinivel del PDOT Riobamba y Licán.

En el Ecuador la planificación territorial debe responder a un principio de integración entre los diferentes niveles de gobierno, lo que exige que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los cantones y parroquias Rurales no se elaboren de manera desconectada, sino que deban dialogar y complementarse. En este sentido, el informe cantonal y parroquial es una instancia de integración multinivel porque permite registrar el grado de alineación, coherencia, y sinergia que existe entre los objetivos, políticas y acciones formuladas por cada nivel de gobierno autónomo descentralizado.

Al analizar los documentos del PDOT del cantón de Riobamba y de la parroquia de Licán, es llamativo cómo hay una peculiar dicotomía en su estructura y longitud. El PDOT cantonal se publica en tres volúmenes que totalizan 824 páginas, mientras que el PDOT de la parroquia de Licán se encuentra en un solo volumen de 234 páginas. Esta discrepancia no es meramente cuantitativa. También es cualitativa. El PDOT de Riobamba incluye un atlas con muchos mapas detallados (Tomo III) que no se adjuntó al documento de la parroquia. Esta disparidad plantea preocupaciones sobre la exhaustividad del diagnóstico territorial parroquial y su capacidad para alinearse e integrarse sin problemas con las directrices cantonales de arriba hacia abajo.

Además, en una revisión preliminar, no hay una sección fácilmente identificable ni suficientemente desarrollada que contenga un informe de articulación como tal, es decir, un análisis mutuo exhaustivo que demuestre cómo las propuestas parroquiales se integran en los objetivos del cantón o viceversa. Esta brecha limita el cumplimiento del enfoque multilateral planteado por la guía para la Formulación/Actualización del PDOT 2023-2027, que busca el

cumplimiento de la coherencia entre los niveles territoriales como parte de un sistema de planificación desconcentrada con múltiples capas de interdependencia (Secretaría Nacional de Planificación, 2022).

Como resultado, la ausencia de un informe claro y explícito sobre la articulación entre el PDOT cantonal de Riobamba y el PDOT parroquial de Licán es una debilidad metodológica y de gestión que debe ser abordada en revisiones futuras. En el desarrollo de esta tesis, se profundizará en esta problemática con el objetivo de proponer alternativas metodológicas que fortalezcan los mecanismos de interacción territorial, especialmente en zonas con límites administrativos compartidos.

3.2.7.2 Respecto al Modelo Territorial Actual del cantón Riobamba y la parroquia rural de Licán

En la construcción del Modelo Territorial Actual (MTA) se analizan las Categorías de Ordenamiento Territorial (COT) planteadas por el GAD Provincial de Chimborazo y se adicionan 3 más, dando como resultado las siguientes:

1. Zona de Producción Agropecuaria;
2. Zona de Mitigación y Recuperación Agropecuaria (Uso Residencial);
3. Zona de Promoción Productiva Forestal;
4. **Zona de Expansión Urbana;**
5. Zona Rural de Expansión Ecológica;
6. Zona de Conservación y Recuperación hídrica.
7. Zona de Aprovechamiento extractivo;
8. Zona Industrial y Zona de aprovechamiento Extractivo;
9. Zona Arqueológica y Paleontológica;
10. Zona Urbana.

Este análisis, se complementa con una revisión del MTA por componente resaltando los aspectos más relevantes y si bien se hace un análisis de potencialidades y problemáticas por componente, el informe da un paso más allá y propone una priorización general de problemáticas y potencialidades del cantón, mismas que se listan a continuación:

Tabla 6*Síntesis de problemáticas y potencialidades PDOT Riobamba*

Problemáticas	Potencialidades
a) Contaminación Ambiental.	a) Sector agropecuario posicionado
b) Pobreza y desigualdad Social Rural.	b) Disponibilidad de suelos con vocación para actividades agropecuarias
c) Educación deficiente e inaccesible	c) Calidad de suelo y la diversidad de clima
d) Desatención a Grupos de Atención Prioritaria	d) Patrimonio Natural importante
e) Baja Productividad	e) Sector forestal en claro proceso de crecimiento
f) Planificación Territorial desordenada y sin Control	f) Ubicación Geográfica
g) Déficit de Servicios Públicos	g) Población Joven y productiva
h) Deficiente Movilidad Dentro del Cantón	h) Cobertura de Energía y conectividad.
i) Inseguridad.	i) Universidades e Institutos tecnológicos de calidad
	j) Equipamientos de salud de buena calidad
	k) Atractivos turísticos (naturales y culturales)
	l) Energía.

Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

Es importante mencionar que la literal f) de las problemáticas es la principal condicionante de la situación actual de la zona de intersección territorial entre Riobamba y Licán.

El PDOT de Licán por su parte, ni siquiera deja clara la existencia de un Modelo Territorial Actual y mucho menos se muestran o establecen COT. Las problemáticas y potencialidades, se muestran en una síntesis por componente que destaca como problemática, en el marco de la presente investigación, la poca participación entre el gobierno cantonal, provincial y el GADP Licán y la existencia de asentamientos humanos en diferentes territorios de la parroquia que no acatan disposiciones vigentes para ser legalmente reconocidos. También se destaca como potencialidad fortalecimiento técnico a través de la Secretaría de

Planificación y un alto interés por parte de las dirigencias en procesos de ordenamiento territorial.

3.2.7.3 Respeto a la visión de desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán

El PDOT de Riobamba visualizó al cantón para el 2030 *“como un cantón desarrollado económica y socialmente, respetuoso del medio ambiente como principio básico de sostenibilidad, promoviendo políticas públicas que reconozcan, restauren, garanticen y ejerzan los derechos y libertades de los ciudadanos riobambeños; proporcionando un hábitat saludable y seguro como un bastión de bienestar, esto permitirá que diferentes poderes diseñen propuestas que tengan esta transformación como objetivo, siempre con proyección nacional e internacional “* (GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN RIOBAMBA, 2020)”.

Por su parte, el PDOT de Licán visualizó a la parroquia para el año 2023 con un fortalecimiento en “las actividades de comercio, manufactura, producción agropecuaria e impulsar el turismo; respetando los recursos naturales, fomentando la identidad cultural, organización, participación ciudadana intercultural e intergeneracional; que garantice el desarrollo social, económico y ambiental; para obtener una mejor calidad de vida de la población y el fortalecimiento de la productividad territorial”.

En primera instancia, se reconoce la diferencia en visión respecto al papel que, en el ámbito de sus competencias, tiene el cantón y la parroquia, dejando claro la predominancia de la sustentabilidad y el hábitat seguro a nivel de cantón y la agro producción, cultura y turismo a nivel parroquial.

3.2.7.4 Respeto a los objetivos de desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán

Para el establecimiento de sus objetivos, el PDOT de Riobamba no solo establece un propósito sino también una serie de principios y ejes que guían la determinación de los mismos. Se habla entonces de un objetivo principal y nueve objetivos secundarios, alineados por supuesto a sus respectivos ejes. Cada uno de estos objetivos cuenta con sus respectivas estrategias variando según el objetivo de 4 a 27. Por su lado, el PDOT de Licán define directamente 5 objetivos de desarrollo, y cada uno con su respectiva estrategia. En este sentido, es importante mencionar que la diferencia en el desagregado técnico para la concepción de estos objetivos de desarrollo es considerable en ambos planes.

3.2.7.5 Respecto al modelo de gestión de los PDOT de Riobamba y Licán

Si tenemos en cuenta la estructura general de los dos PDOT, es en esta etapa donde se encuentra la mayor diferencia entre ambos instrumentos y ya no solo desde un apartado técnico y de volumen, sino que incluso en el orden y contenidos mínimos sufren un cambio importante.

Si bien el cumplimiento con respecto a la aplicación de las guías metodológicas es analizado en el capítulo posterior, es importante mencionar que el no contar con presupuestos estimados para la matriz de planes, programas y proyectos se limita enormemente la capacidad del GAD de Licán para la planificación y ejecución presupuestaria anual, dificultando enormemente el cumplimiento de uno de los propósitos esenciales del PDOT.

Otro agravante es la abismal diferencia en cuanto al número de proyectos ya que en el PDOT de Riobamba encontramos más de 300 proyectos, frente a los 20 planteados en el PDOT de Licán. Dejando de lado la calidad individual de los proyectos, en volumen, el hecho de que los proyectos en Licán representen menos del 7% de lo de Riobamba, es altamente preocupante.

3.2.7.6 Respecto al seguimiento a la planificación (SIGAD) de los PDOT de Riobamba y Licán

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como entidad rectora de la planificación en Ecuador, es la encargada de verificar el cumplimiento de los PDOT por parte de los GAD; en la actualidad, el sistema SIGAD, con sus módulos PDOT y Cumplimiento de Metas, es el medio para hacer este seguimiento. En el sistema, los GAD en primer lugar, en el apartado del diagnóstico responden preguntas con las que, de forma sintetizada, se pretende concebir el análisis preliminar del territorio. Posteriormente, se ingresa información de las fases subsiguientes. Solo un 30% de las preguntas antes mencionadas son mensurables, es decir, admiten una variable numérica. La gran mayoría son preguntas dicotómicas de Si o No, cuya información no garantiza de manera realista la posibilidad de análisis profundos.

Un ejemplo claro de ello es la pregunta *¿existe infraestructura de apoyo a la producción?*, donde el cuestionamiento no permite determinar si la infraestructura es adecuada. Debido a esta característica del sistema, donde basa la puntuación en el cumplimiento anual de los proyectos priorizados, permite a cualquier GAD subir al sistema, proyectos de fácil cumplimiento que no necesariamente logren el mayor progreso de la

población local. Un aspecto adicional que requiere atención y no es de menor importancia es la situación de que, aunque tanto programas como proyectos se documentan en dos módulos distintos, la falta de conexión entre estos impide la validación cruzada de datos entre ambos sistemas. Esto dificulta la confirmación de la autenticidad de la información presentada en los Planes de Desarrollo o la verificación de que los proyectos con prioridad estén efectivamente alineados con las Estrategias de Desarrollo delineadas en dichos Planes (Peñaherrera-Cabezas, 2016)

3.2.8 Análisis de las metodologías aplicadas del cantón Riobamba.

Para el correcto desarrollo de este apartado es importante definir en primera instancia las herramientas y mecanismos mediante las cuales se va a llevar a cabo la evaluación y comparación de las metodologías usadas en los PDOT.

Con relación al PDOT de Riobamba, el proceso metodológico cuenta con varias etapas, cada una de ellas con objetivos y actividades que orientan la formulación y planificación del desarrollo territorial:

Primera Fase: Inicio del Proceso de Planificación. – Esta fase comprende la conformación del Equipo Técnico Permanente (ETP), el cual se compone con representantes de distintas áreas del gobierno local. Este equipo se encarga de revisar y validar los aspectos técnicos del PDOT y también se notifica a los actores más relevantes en relación a la etapa para asegurar que se logre consenso multinivel y la coordinación de esfuerzos.

Segunda Fase: Formulación y Actualización del PDOT. Esta fase en específico abarca el desarrollo de tres componentes considerados tres componentes que son fundamentales:

- Modelo Territorial Actual: En esta etapa se realiza la alineación del PDOT preexistente con el vigente plan de gobierno a través de la evaluación de cinco ejes de desarrollo: institucional, económico-productivo, biofísico-ambiental, asentamientos humanos y sociocultural.
- Modelo Territorial Deseado: Se formula también con una visión de mediano o largo plazo para el cantón, incluyendo la planificación de crecimiento urbano, desarrollo económico y conservación ambiental.
- Modelo de Gestión: Establece los mecanismos que garantizan la implementación de las políticas y proyectos formulados en el PDOT, procurando la sostenibilidad y viabilidad de los planes establecidos.

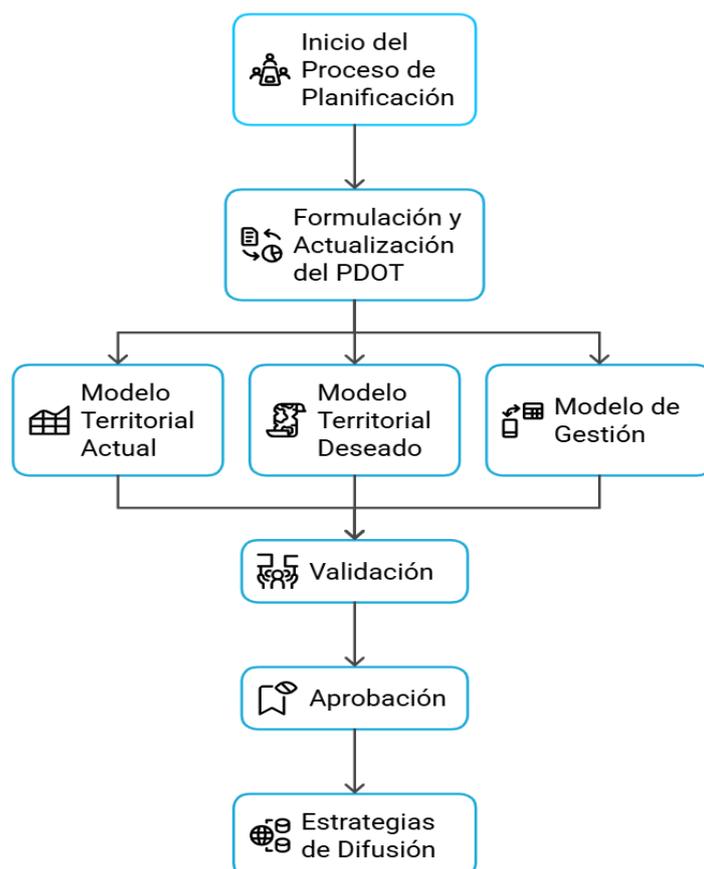
Tercera Fase: Validación. - En esta parte, se verifica la Obtención de la Resolución Favorable del Consejo Cantonal de Planificación. Este es un paso importante para conceder la aprobación del PDOT. La resolución también valida el contenido referente a la participación ciudadana y el acuerdo interinstitucional.

Fase cuatro: Aprobaciones. – La aprobación formal del PDOT se realiza a través de una Ordenanza Cantonal. Al mismo tiempo, se toman medidas para difundir el plan y mejorar el sistema de información local. Este paso inicia la ejecución de las políticas y estrategias integradas en el documento de planificación.

Estas fases metodológicas garantizan que el PDOT se alinee con las guías metodológicas y tome en cuenta el contexto específico del cantón de Riobamba.

Figura 28

Proceso metodológico del PDOT Riobamba



Fuente: (PDOT Riobamba 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

3.2.8.1 Definición de herramientas para evaluar los PDOT del cantón Riobamba y la parroquia rural de Licán.

Para la evaluación y comparación de los PDOT se usará una matriz de análisis que identifica de manera clara cada uno de los contenidos clave planteados en las guías, estado de cumplimiento y una observación. Este método de verificación, si bien tiene semejanzas con el usado por el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD) para el cálculo del índice de cumplimiento de Metas, se ha modificado en favor de resaltar el cumplimiento de lo requerido en las guías metodológicas emitidas por la Secretaria Nacional de Planificación, así como también se ha retroalimentado de las investigaciones realizadas respecto a las metodologías para elaboración, implementación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial analizados en la etapa de marco teórico y estado del arte. Es importante mencionar que contenidos de la fase preparatoria como el análisis del Plan Vigente no puede ser evaluado a través de esta matriz ya que no se cuenta con los insumos necesarios para hacerlo.

La matriz en mención contará con la siguiente estructura:

Tabla 7

Modelo de matriz para evaluación de PDOT

GUÍA 2023		Estado de Cumplimiento						Observación
		PDOT Riobamba			PDOT Licán			
Sección	Contenido o Clave	Si	No	Parcial	Si	No	Parcial	

Fuente: (PDOT Riobamba 2023 y PDOT Licán 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

Respecto a los criterios de evaluación, se ha diseñado un esquema detallado en el “Anexo 8.3: Criterios de evaluación de PDOT”, sin embargo, a continuación, se establecen las directrices generales:

- **Si:** Se establecerá como afirmativo cuando cumpla a cabalidad con el contenido solicitado en la guía, tanto a nivel de título como a nivel de detalle.
- **No:** Se establecerá como negativo cuando no cumpla a cabalidad con el contenido solicitado en la guía. Podrá considerarse como negativo si es que no cumple con el contenido clave, pese a tener el título en mención.

- **Parcial:** Se establecerá como cumplido parcialmente cuando el PDOT haya considerado como parte de su estructura el contenido clave, pero esté contenido se considere incompleto, insuficiente o erróneo; para determinar cualquiera de estos estados, se tomará como referencia en primera instancia las guías metodológicas, sin embargo, se hará uso también de todo el marco teórico establecido en capítulos anteriores.

La columna de observaciones será usada de manera obligatoria cuando la evaluación sea “No” o “Parcial”; no obstante, en caso de considerarse necesario también podrá utilizarse cuando la evaluación sea “Si”.

3.2.8.2 Evaluación y contrastación de metodologías de los PDOT de Riobamba y Licán

El cuadro presenta una evaluación comparativa del estado de cumplimiento de dos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en Ecuador: uno del cantón Riobamba y otro la parroquia rural de Licán. El análisis de contenidos clave, muestra un alto grado de cumplimiento en el proceso de actualización/elaboración de los dos PDOT cantonal y parroquial, lo cual es bastante positivo respecto al cumplimiento de la estructura de las guías, sin embargo, no refleja la calidad o rigurosidad técnica de los contenidos. La opción de calificar como cumplido parcialmente permite visibilizar que no siempre el cumplimiento por sí solo de los contenidos garantiza la efectividad de un plan.

Tabla 8

Evaluación y contrastación de PDOT

GUÍA 2023		Estado de Cumplimiento						Observación
		PDOT Riobamba			PDOT Licán			
Sección	Contenido Clave	Si	No	Parcial	Si	No	Parcial	
Sección II: Contenidos mínimos del PDOT	2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio	x			x			Aunque ambos PDOT cumplen con el mapeo de actores, solo Riobamba aplica los criterios de la Guía 2019 de forma integral, evidenciando mayor capacidad de gobernanza frente a las limitaciones técnicas del PDOT
	2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT			x			x	Este diagnóstico presenta ciertas limitaciones en cuanto a profundidad y contextualización específica del territorio.

2.3.1 Sistematización de problemas y potencialidades	x			x		En el PDOT Cantonal se hace la sistematización adicional por cada subsistema, mientras que en el PDOT Parroquial se hace únicamente al final de todo el diagnóstico estratégico.										
2.3.2 Modelo territorial actual	x				x	En el PDOT Parroquial ni siquiera se hace referencia al MTA										
2.4 Propuesta del PDOT	x					x	Ambos enfrentan desafíos en operativización por falta de recursos y articulación.									
Visión de desarrollo	x						x	La visión en el PDOT Parroquial no tiene relación al modelo deseado ni responde a la problemática del MTA.								
Objetivos estratégicos de desarrollo	x							x	La formulación de los objetivos de desarrollo en el PDOT Parroquial no están técnicamente bien construidos. Ya que podrían ser aplicados en cualquier otro territorio.							
Políticas	x								x	En el PDOT Parroquial no existen en plena forma ya que se toman objetivos como políticas dentro de la matriz.						
Estrategias	x									x	Demasiado genéricas en el PDOT Parroquial, pueden ser aplicables a cualquier territorio.					
Metas	x										x	En el PDOT Parroquial no cumplen con la estructura semántica recomendada en la guía.				
Indicadores	x											x	El PDOT de Riobamba tiene indicadores más estructurados pero incompletos, mientras que los de Licán carecen de claridad y conexión con sus objetivos.			
Propuesta de proyectos de competencias exclusivas y concurrente													x	El PDOT parroquial no las usa		
Propuesta de proyectos que no tienen relación con las competencias														x	El PDOT parroquial no las usa	
Programas/proyectos												x		x	No se cuentan con líneas bases claras para las metas planteadas.	
Matriz referencial de programas/proyectos	x														x	No se encuentra bien estructurada en el PDOT Parroquial.

	2.4.2 Modelo territorial deseado	x			x		En el PDOT Parroquial únicamente se nombra como parte de la redacción de los objetivos de desarrollo.
	2.5 Modelo de Gestión del PDOT			x		x	El PDOT de Riobamba muestra un modelo integral, pero con limitaciones en su ejecución, mientras que el de Licán es sectorial y carece de enfoque integral, gestión actualizada y recursos adecuados.
	2.5.1 Estrategias de Articulación y coordinación para la implementación del PDOT			x		x	En el PDOT parroquial no se analiza a profundidad ninguna de las etapas de la gestión del PDOT. Demasiado general y corto. El PDOT Cantonal, no utiliza la estructura sugerida por las guías metodológicas.
	Estrategias de articulación y coordinación			x		x	El PDOT Parroquial no cuenta con este elemento. El PDOT Cantonal, no utiliza la estructura sugerida por las guías metodológicas.
	Organización institucional			x		x	El PDOT Parroquial no cuenta con este elemento. El PDOT Cantonal, no utiliza la estructura sugerida por las guías metodológicas.
	2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación	x			x		
	2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	x			x		
	2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT			x	x		El PDOT Cantonal, no utiliza la estructura sugerida por las guías metodológicas.
Sección III: Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT cantonal	3.1. Instancias de planificación	x					
	3.2. Fases para la formulación/actualización del PDOT	x				x	Riobamba sigue un proceso más estructurado, pero aún limitado en transparencia participativa. En Licán, la falta de claridad en la validación y participación evidencia debilidad metodológica, reduciendo la calidad técnica y social del plan.
	Fase 1. Inicio	x			x		

Fase 2. Formulación/ actualización	x		x		
Fase 3. Validación	x			x	No se deja claro en el PDOT Parroquial las instancias de validación
Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia	x		x		

Fuente: (PDOT Riobamba 2023 y PDOT Licán 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

El análisis comparativo de los PDOT de Riobamba y Licán revela diferencias sustanciales en cuanto al cumplimiento de los contenidos mínimos exigidos para una planificación territorial efectiva. En la Sección II, ambos planes incluyen el mapeo de actores, pero solo Riobamba lo hace aplicando integralmente los criterios metodológicos establecidos en la Guía 2023, demostrando una mayor capacidad técnica e institucional. En ambos casos el diagnóstico estratégico es superficial, pero en Riobamba se destaca porque este orden al cubo lo sistematizó por subsistemas, en tanto que Licán lo hizo de forma global. En relación al Modelo Territorial Actual (MTA), es integrado por Riobamba a diferencia de Licán, que no solo no lo incorpora, sino que ni siquiera lo menciona, lo cual, constituye una deficiencia crítica.

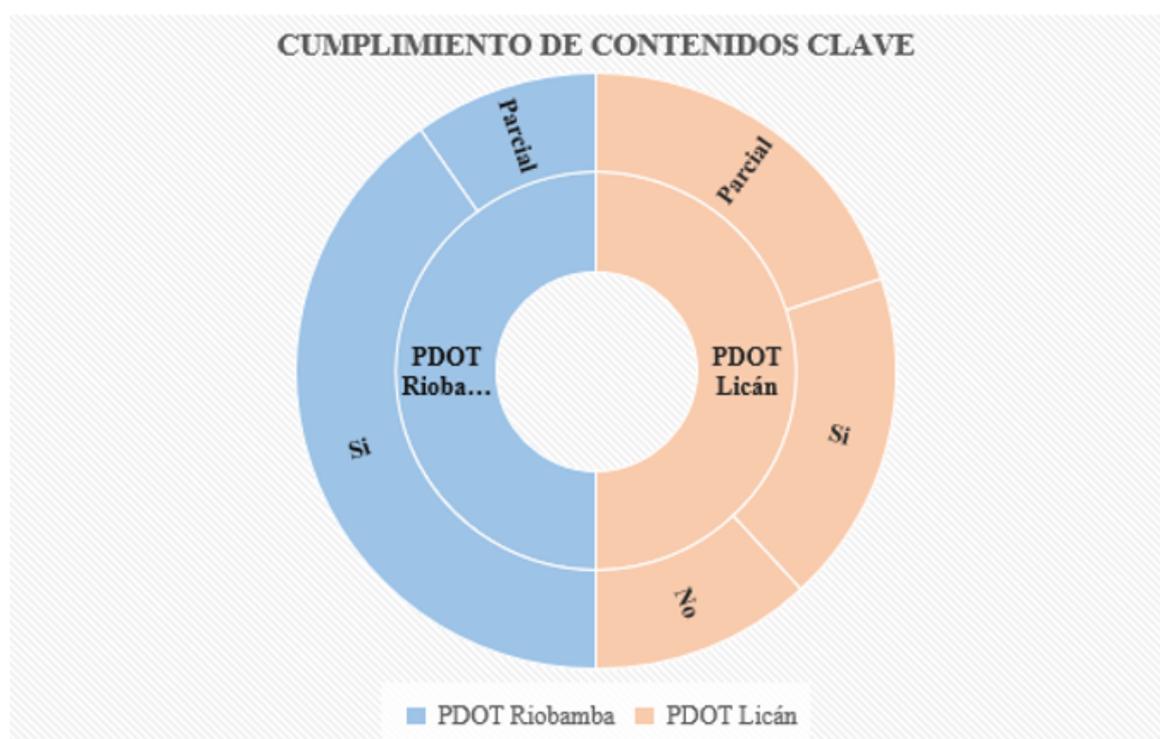
En el componente de propuesta del PDOT, ambos planes sufren por la falta de recursos y la articulación, por lo que hay problemas de operacionalización. Una visión más coherente del desarrollo alineada con el modelo deseado se contextualiza en marcos estratégicos, logrando estar alineada con el modelo deseado y con objetivos estratégicos contextualizados. En contraste, el PDOT de Licán presenta una visión desarticulada, objetivos genéricos, ausencia de políticas claras, vaguedades, falta de estrategias enfocadas y bien definidas, objetivos mal definidos y metas incorrectamente establecidas. También carece de indicadores funcionales y no incorpora proyectos fundados en competencias exclusivas y superpuestas, lo que socava la efectividad de su planificación. La matriz del programa es incompleta y el área definida como el modelo territorial deseado se menciona escasamente, limitando su funcionalidad.

La subsección 2.5, el modelo de gestión del PDOT para Riobamba es más integrador, aunque presenta algunos problemas de implementación. Para Licán, esto es más sectorial; carece de un marco integral y completo y no se ajusta a los marcos metodológicos propuestos. En los aspectos promocionales, Riobamba presenta la información, sin embargo, no cumple completamente con las directrices, mientras que Licán la incluye adecuadamente.

Para concluir, en la Sección III, el procedimiento para formular/actualizar es más sistemático en Riobamba, ya que tienen etapas distintas para secuenciar el diseño y una estructura más ordenada dentro de los pasos del proceso. A pesar de esto, se marcan brechas en la participación cívica y la validación. En Licán, las brechas metodológicas son mucho peores, especialmente en lo que respecta a la validación, donde los procesos no son explícitos, y la evidencia de apoyo es inadecuada, lo que socava la credibilidad institucional y social del plan. Colectivamente, el PDOT de Riobamba es, a mi parecer, un documento imperfecto, pero uno reforzado por sólidos marcos técnicos; a diferencia de Licán, que muestra una adherencia superficial a criterios y metodologías que requieren una profunda reconsideración.

Figura 29

Contrastación de cumplimiento de contenidos clave de los dos PDOT



Elaboración: (Guijarro 2025)

La Sección III trata sobre el "Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT cantonal", evaluando las fases de inicio, formulación/actualización, validación y aprobación. Se enfatiza que en el PDOT de Licán la fase de validación es poco clara.

En términos generales, se puede decir que con todo y que el PDOT de Licán requiere mayor cumplimiento, aún hay áreas de mejora que convierten a este en un PDOT de menor

calidad que el de Riobamba. Estas áreas resaltadas en amarillo como “Estrategias de Articulación y Coordinación para la Implementación del PDOT” son de particular preocupación y requieren atención inmediata. Las observaciones de la columna más a la derecha explican qué son las deficiencias, o elementos que deben optimizarse, en relación a cada uno de los aspectos evaluados.

El análisis comparativo del (PDOT) de Riobamba y Licán indica que hay algunas diferencias relevantes en metodología y cumplimiento de las directrices dadas. En el caso del PDOT de Riobamba, muestra un mayor grado de cumplimiento en áreas como diagnóstico estratégico, formulación de objetivos estratégicos, visión de desarrollo y el modelo territorial actual. Sin embargo, los resultados participativos de transparencia fueron deficientes en relación con dos fases: validación interinstitucional y coordinación, la participación cívica y la validación están pendientes.

El PDOT de Licán carece de características notables, principalmente debido a la ausencia de un modelo espacial real e ideal marcado, junto con objetivos indefinidos, indicadores claros y estrategias. Además, el modelo de gestión de Licán es muy sectorial, lo que es mucho menos efectivo porque no adopta un enfoque integrado. Las brechas en la articulación de competencias y en el desarrollo de propuestas de proyectos reflejan tal desconexión con los marcos metodológicos que comprometen gravemente la calidad técnica y social del plan, haciendo imposible una ejecución efectiva.

3.3 Entrevistas a expertos en el área urbana legal-administrativa de Riobamba y Licán

El análisis detallado de las entrevistas revela una complejidad en los desafíos de la planificación territorial y expansión urbana entre Riobamba y Licán. Las autoridades comparten preocupaciones sobre el uso ineficiente del suelo y la necesidad de una gestión más efectiva para prevenir la expansión urbana descontrolada. Mencionan específicamente problemas como la existencia de suelo urbano no utilizado, el alto costo del suelo en áreas urbanizables, y la escasez de viviendas asequibles, que contribuyen a la problemática territorial, a continuación, análisis de las entrevistas a expertos:

Tabla 9

Análisis entrevista a expertos

Entrevistado	Falencias Identificadas	Propuestas de Mejora	Conclusiones	Aportes Clave
Juan Diego Remache Rivera Director de Gestión de Ordenamiento Territorial – GAD Riobamba	- Inadecuada ejecución del PDOT y PUGS. - Expansión urbana descontrolada. - Falta de vivienda social y catastro actualizado. - Burocracia en control territorial.	- Fortalecer la gestión técnica del suelo. - Actualizar catastros y mejorar su aplicación. - Coordinar PDOT parroquial y cantonal.	Es urgente articular instrumentos de planificación con una ejecución efectiva y sostenida.	La planificación territorial debe ser interinstitucional y coherente con el crecimiento urbano.
Jorge Benigno Hidalgo Vázquez Especialista en Gestión de Riesgos – GAD Riobamba	- Débil marco normativo. - Falta de coordinación interterritorial. - Urbanización de zonas no aptas.	- Articulación normativa entre niveles de gobierno. - Enfoque ambiental en los planes de desarrollo.	Se requiere una planificación urbana con enfoque integral y sostenible.	Incorporar la gestión de riesgos y el respeto a la vocación del suelo en la planificación urbana.
Dra. Tránsito Lluco Ex Viceprefecta de Chimborazo	- Prioridad de intereses políticos sobre técnicos. - Inaplicación de normativas existentes. - Carencia de catastro de titularidad.	- Apoyo técnico a los gobiernos locales. - Aplicación estricta de la normativa. - Implementar subsidios y proyectos de remediación.	La planificación debe estar libre de presiones políticas para garantizar justicia territorial.	La tenencia formal y legal del suelo es clave para frenar el crecimiento desordenado.
Dra. Mercedes Tixi Ex Directora Subsecretaría de Tierras Zonal 3	- Inseguridad jurídica en la tenencia. - Dominio de inmobiliarias sobre reguladores. - Falta de control del uso del suelo.	- Empoderamiento técnico de autoridades locales. - Mayor participación ciudadana. - Coordinación institucional eficaz.	El problema es de gobernanza más que de normativas: se necesita liderazgo técnico y político.	La legalización y el control de tierras deben ser parte central de la estrategia de ordenamiento.
Ing. Marcela Rodríguez Técnica de Planificación – GAD Parroquial Licán	- Cambios de administración afectan continuidad. - Débil coordinación PDOT parroquial-cantonal. - Falta de delimitación clara entre lo rural y urbano.	- Articular niveles de planificación. - Considerar lo cultural y comunitario en las decisiones territoriales.	La conurbación sin consenso pone en peligro la identidad y autonomía de Licán.	La planificación debe ser afin con la identidad local y garantizar equidad territorial.
Arq. Ramiro Orna Analista de Ordenamiento Territorial	- Tráfico de tierras sin control. - Normativas poco claras. - Infraestructura urbana no planificada.	- Integrar factores sociales y políticos al ordenamiento. - Redefinir el estatus urbano de Licán.	La expansión de Riobamba amenaza a Licán si no se reestructura el enfoque territorial.	Es urgente repensar la relación urbano-rural con base en criterios técnicos y sociales.
Dr. César Dávalos Líder de Asentamientos Humanos Informales – GAD Riobamba	- Crecimiento de asentamientos informales. - Baja articulación entre instituciones. - Ineficiencia en ejecución del PDOT.	- Enlace entre políticas de vivienda y planificación territorial. - Procesos de regularización con enfoque social.	La informalidad urbana revela fallas estructurales en la planificación y gestión del territorio.	La solución exige acción conjunta entre instituciones y comunidades para lograr orden y equidad.
Arq. Farid Espinoza	Normativas e instrumentos de	- Reformular los instrumentos	La normativa actual no es eficaz para	Destaca la necesidad de que la

Entrevistado	Falencias Identificadas	Propuestas de Mejora	Conclusiones	Aportes Clave
Docente de la carrera de Arquitectura de la Universidad Nacional de Chimborazo	<p>planificación estandarizados que no responden a particularidades territoriales.</p> <p>- Escasa articulación entre niveles de gobierno (parroquial y cantonal).</p> <p>- Baja participación ciudadana efectiva.</p> <p>- Falta de catastro actualizado y de articulación catastral.</p> <p>- Resistencia de la población a cambios administrativos que impliquen pérdida de competencias locales.</p>	<p>normativos para que respondan a contextos territoriales específicos.</p> <p>- Incorporar mecanismos claros y efectivos de participación ciudadana en todo el proceso de planificación.</p> <p>- Fomentar la coordinación interinstitucional entre escalas parroquiales y cantonales.</p> <p>- Actualizar el catastro territorial de forma coordinada.</p> <p>- Generar procesos de diálogo social que legitimen cambios administrativos.</p>	<p>abordar los retos territoriales de las zonas de conurbación, como Riobamba y Licán, debido a su rigidez, escasa adaptación local y falta de coordinación institucional.</p> <p>Además, la participación ciudadana sigue siendo un componente débil, lo que impide una planificación integral y legítima.</p>	<p>planificación y la normativa territorial se construyen desde una perspectiva contextualizada, participativa y multiescalar, como eje fundamental para abordar de manera efectiva la gestión de zonas de conurbación.</p>

Elaboración: (Guijarro 2025)

A partir del análisis de las entrevistas, podemos derivar un acuerdo general respecto a la importancia de contar con una estrategia de planificación territorial que tenga en cuenta los contextos locales, integre la gobernanza multinivel y fomente un compromiso cívico auténtico. Las principales mejoras se centran en la actualización de los catastros espaciales, la vinculación efectiva de los niveles parroquial y cantonal, y la necesidad urgente de revisar marcos legales rígidos para permitir disposiciones regulatorias más sensibles al contexto. También se subraya la importancia de garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, aplicar enfoques con visión ambiental y social, y considerar la identidad y vocación de los territorios en procesos de ordenamiento. En especial, en zonas de conurbación como Riobamba–Licán, se advierte que las soluciones deben ir más allá de lo técnico y responder a una gestión territorial participativa, interinstitucional y con enfoque integral, que permita afrontar los desafíos.

En definitiva, este análisis muestra un reconocimiento de los problemas complejos que enfrenta Riobamba y Licán, así como de las diversas soluciones propuestas por las autoridades entrevistadas. La consistencia en las preocupaciones destaca la necesidad urgente de acciones coordinadas y una visión compartida para el futuro del desarrollo territorial. Para mayor detalle de lo mencionado en las entrevistas revisar el anexo 8.4.

CAPÍTULO V. DISCUSIÓN Y RESULTADOS

4.1 Discusión en base a la escala y alcance del PDOT cantonal de Riobamba y del PDOT parroquial de Licán.

El análisis de la escala y alcance de los PDOT elaborados por el GAD cantonal de Riobamba y el GAD parroquial de Licán permite evidenciar una diferenciación estructural derivada del marco legal vigente. Según el artículo 264 de la Constitución del Ecuador y el artículo 55 del COOTAD, el GAD municipal posee competencias exclusivas en el ordenamiento territorial, uso del suelo urbano y rural, planificación del desarrollo urbano sostenible, y gestión de servicios públicos. Esto implica que el PDOT cantonal se formula con una visión integral, multisectorial y prospectiva sobre la totalidad del territorio del cantón, con capacidad decisoria sobre políticas de infraestructura, asentamientos humanos, actividad económica, movilidad y sostenibilidad ambiental.

En contraste, el artículo 267 de la Constitución y el artículo 142 del COOTAD otorgan al GAD parroquial rural un rol complementario en la planificación. Su escala es limitada al ámbito territorial de la parroquia y sus competencias están orientadas a la participación, la coordinación con niveles superiores y la ejecución de acciones comunitarias. El PDOT de Licán no puede influir en el desarrollo del territorio ni tiene competencias sobre el ordenamiento del suelo. Esta delimitación funcional crea una asimetría dependiente donde el GAD parroquial necesita del PDOT cantonal para poder guiar su desarrollo, sin contar con recursos técnicos o normativos que le permitan gestionar los cambios que ocurren a su alrededor.

En este sentido, en el abordaje metodológico, esta asimetría resulta evidente en la profundidad y el alcance de ambos instrumentos. El PDOT de Riobamba utiliza metodologías integrales de subsistemas con matriz de actores, un modelo espacial actual y uno deseado, y propuestas de articulación gestionada derivadas de las directrices para la formulación/actualización de PDOT 2023-2027. En contraste, dado el Licán, por la gama estrecha de competencias y habilidades en uso y control del suelo, presenta lagunas respecto a la formulación de la política de diagnóstico estratégico, diseño de políticas al nivel intergubernamental con escaso verticalismo e integración, lo que socava la funcionalidad del plan.

Esta diferencia de escalas y competencias, sin mecanismos normativos claros de articulación, vulnera lo dispuesto en el artículo 41 del COOTAD, que exige coherencia entre

los niveles de planificación, y también limita la respuesta a dinámicas complejas como la conurbación Riobamba–Licán. Por ello, se hace indispensable una reforma que defina los mecanismos de coordinación técnica y política entre los PDOT cantonales y parroquiales, asegurando una planificación coherente, territorialmente pertinente y jurídicamente sustentada.

4.2 Discusión del Marco normativo y competencias.

En el caso ecuatoriano, el orden normativo sobre planificación territorial se articula en líneas y niveles que enmarcan las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que se rigen por la Constitución (Arts. 264 y 267) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Esta estructura jerárquica, fundamentada de manera clásica en la Pirámide de Kelsen, sitúa la Constitución como norma suprema, seguida por leyes orgánicas como el COOTAD, y desciende hasta ordenanzas y planos tales como los PDOT. Dentro de este orden, los GAD cantonales poseen competencias exclusivas en materia de ordenamiento territorial, mientras que los GAD parroquiales tienen competencias complementarias subordinadas de obligada asociación con el nivel cantonal (COOTAD, art. 66). Esta subordinación jerárquica condiciona drásticamente la autonomía material del nivel parroquial.

El caso de PDOT para Licán y el de Riobamba ilustra esta subordinación operativa. Aunque la parroquia GAD Licán enfrenta desafíos multifacéticos por la expansión urbana, está atada al nivel cantonal, lo que restringe la acción autónoma para controlar el uso del suelo y proporcionar servicios. Esta situación se agrava por la aplicación directa del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) de Riobamba sobre el territorio de Licán sin ninguna adaptación metodológica o normativa que considere su contexto rural, estructura productiva agraria y población descentralizada. El resultado es una planificación que impone criterios urbanos sobre realidades rurales, profundizando la desarticulación funcional entre ambos niveles.

La problemática no se limita a la distribución de competencias, sino que se acentúa por la imposibilidad de los GAD de hacer cumplir ciertas disposiciones locales debido a principios superiores de derecho. El artículo 321 de la Constitución garantiza la protección del derecho de propiedad, mientras que el artículo 715 del Código Civil explica la prescripción adquisitiva extraordinaria. Debido a que estas leyes tienen un orden superior, prevalecen sobre cualquier regulación que intente gobernar el uso de la tierra sin considerar los derechos preexistentes. Los gobiernos locales son legalmente incapaces de restringir áreas ocupadas

informalmente o planificar proactivamente porque no pueden ignorar los derechos legalmente establecidos sobre ciertas tierras.

Además, el GAD cantonal tiene una subordinación vertical a nivel nacional. A pesar de tener competencias exclusivas, debe alinear sus planes a políticas y lineamientos emitidos por organismos como la Secretaría Nacional de Planificación o el MIDUVI. Esto impone una doble subordinación: del GAD parroquial al cantonal y de este al gobierno central. Si bien este encadenamiento normativo busca garantizar coherencia territorial, en la práctica diluye responsabilidades, limita la toma de decisiones autónoma y fragmenta la planificación en contextos donde se requiere una gobernanza multinivel coordinada, especialmente en zonas de transición urbano-rural como Riobamba–Licán.

En definitiva, la planificación territorial en Ecuador, al estar regida por una estructura normativa fuertemente jerarquizada, ha derivado en una aplicación homogénea de instrumentos como el PUGS, que no reconocen las especificidades territoriales ni institucionales de cada GAD.

4.3 Discusión respecto a la Participación Ciudadana en los Procesos de Planificación de los PDOT Riobamba – Licán.

La participación ciudadana en la elaboración, actualización y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Riobamba y la parroquia Licán revela deficiencias concretas, tanto desde el enfoque normativo como en su aplicación técnica. Aunque el artículo 302 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) obliga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a garantizar que los procesos participativos sean continuos e inclusivos, este requisito no se traduce en una práctica institucional efectiva.

“El PDOT de Riobamba 2019-2023” reconoce explícitamente que “la participación ciudadana ha sido limitada y no siempre vinculante” (p. 137). Esto refleja un fracaso estructural, ya que socava la capacidad de los ciudadanos para participar verdaderamente en la toma de decisiones. Esto ilustra la brecha entre el diseño técnico del plan y las verdaderas necesidades de la población, disminuyendo así su legitimidad y viabilidad (Ver anexo 8.1).

Asimismo, la Guía para la Formulación/Actualización de los PDOT 2023–2027, emitida por la Secretaría Nacional de Planificación, resalta en la sección “Condiciones para la gobernanza territorial” que la participación efectiva es un criterio esencial para asegurar la

pertinencia y sostenibilidad de los PDOT. Sin embargo, en Licán, se observa un rezago más agudo que en otras zonas: la inclusión escasa de saberes comunitarios junto a la nula consulta a las comunidades impacta los planes de desarrollo, los cuales no pueden abordar las realidades del territorio.

Un caso concreto que muestra esta vulnerabilidad fue en 2003, cuando Licán pasó a formar parte temporalmente del casco urbano de Riobamba. Esta medida, que luego fue revertida, se realizó sin mecanismo de consulta colectiva y deliberación pública, evidenciando así la ausencia de institucionalización de la participación y transparencia, y pone de manifiesto la fragilidad del proceso ante intereses administrativos.

Por otro lado, el artículo 95 de la Constitución del Ecuador establece de manera explícita el derecho de la ciudadanía a intervenir de forma protagónica en los procesos de planificación y gestión pública. Este mandato constitucional no se refleja plenamente en la práctica, como lo corrobora el Informe de Evaluación de los PDOT de la Zona 3 (MIDUVI, 2022), que identifica una "baja capacidad de convocatoria y limitada inclusión de actores comunitarios" por parte de muchos GAD. Esta falencia reduce el impacto del PDOT como herramienta eficaz de desarrollo territorial.

En síntesis, la falta de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, su carácter no vinculante y la débil inclusión de actores comunitarios en territorios como Licán constituyen fallas específicas que comprometen tanto la legitimidad como la efectividad de los PDOT en Riobamba.

4.4 Discusión de las metodologías de diagnóstico y perspectiva utilizadas en el desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán.

El análisis comparativo de los PDOT del cantón Riobamba y de la parroquia rural Licán, a la luz de la Guía Metodológica 2023 para la formulación y actualización de los PDOT, evidencia profundas asimetrías metodológicas y técnicas que no solo responden a las capacidades institucionales diferenciadas, sino también a los alcances y competencias jurídicas distintas establecidas en la Constitución de la República (art. 264 y 267) y en el COOTAD (arts. 55 y 142). Mientras el GAD cantonal ejerce competencias exclusivas sobre el ordenamiento territorial, el GAD parroquial tiene una función complementaria y subordinada, lo que se refleja directamente en la calidad, estructura y operatividad de sus instrumentos de planificación.

Durante la fase de diagnóstico (Guía 2023, sección 2.3), el PDOT de Riobamba cumple con los contenidos mínimos, aplicando un análisis por subsistemas (ambiental, económico, sociocultural, institucional y de asentamientos humanos), además de identificar su Modelo Territorial Actual (MTA) y proyectar un Modelo Territorial Deseado (MTD), en concordancia con lo exigido en los numerales 2.3.1 y 2.4.2. Por el contrario, en el caso del PDOT de Licán, se observa una sistematización general sin desagregación por subsistemas, omitiendo la definición del MTA por completo, mientras que el MTD solo se menciona de forma superficial. Estas omisiones impactan la construcción de escenarios estratégicos y debilitan la planificación prospectiva, lo que, en otras palabras, va en contra de la Guía y sus normativas.

En lo que respecta a la fase de formulación (sección 2.4), los objetivos estratégicos que propone Riobamba se articulan a una visión del territorio y del modelo a alcanzar, integrando políticas, estrategias, metas e indicadores, aunque hay restricciones en la construcción del modelo de gestión (sección 2.5). Licán, en cambio, evidencia una ausencia casi total de coherencia metodológica: sus políticas no están claramente formuladas, sus estrategias son genéricas y sus metas carecen de estructura semántica técnica. Además, el PDOT parroquial no formula proyectos vinculados a competencias exclusivas ni concurrentes, contraviniendo las exigencias del numeral 2.2.1 y 2.2.3, y presenta una matriz referencial mal estructurada.

En el ámbito procedimental (Guía 2023, sección III), el PDOT de Riobamba evidencia un proceso más completo al cumplir con las cuatro fases de formulación y actualización (inicio, formulación, validación y aprobación). En contraste, el PDOT de Licán presenta serias deficiencias en las fases de validación y aprobación, omitiendo detalles sobre los actores e instancias participantes, lo que vulnera los principios de participación ciudadana activa (1.1.3) y transparencia metodológica. Asimismo, ambos planes presentan debilidades en la estrategia de articulación y coordinación interinstitucional (2.5.1), aunque estas son más graves en el caso parroquial, que carece completamente de organización institucional y mecanismos de gestión territorial integrales. (Ver tabla 6)

Finalmente, se constata una ausencia crítica de articulación entre el PDOT cantonal y el parroquial, especialmente preocupante en un contexto conurbado como el de Riobamba–Licán. A pesar de que la Guía 2023 destaca el principio de integración multinivel (1.1.4) y la obligación de articular los planes territoriales, en la práctica no existen metas compartidas, ni

proyectos conjuntos, ni mecanismos de coordinación entre ambos niveles. Esto perpetúa la fragmentación territorial y refuerza las asimetrías estructurales entre GADs, donde el nivel parroquial no solo se ve limitado por competencias jurídicas subordinadas (COOTAD, art. 66), sino que carece de herramientas técnicas y metodológicas para formular planes operativos, articulados y adecuados a su realidad.

4.5 Discusión de los instrumentos de gestión y seguimiento utilizados en las fases de diagnóstico y formulación de políticas de desarrollo de los PDOT de Riobamba y Licán.

La comparación entre el PDOT de Riobamba y Licán muestra que ambos gobiernos autónomos descentralizados incluyeron líneas base de gestión e indicadores de evaluación del rendimiento en sus documentos. Sin embargo, la aplicabilidad práctica de esos documentos difiere sustancialmente en diseño, forma, contenido y metodología. Estas brechas ilustran niveles dispares de capacidad institucional y también revelan las funciones diferenciadas del GAD tal como se establece en la Constitución y la Ley COOTAD.

Dentro del PDOT de Riobamba, hay un marco de modelo de gestión parcialmente definido que se presenta junto a una matriz referencial de programas y proyectos. Así, como se evidencia en la triangulación realizada en la tabla 6, existen estrategias de gestión generales, aunque estas no se desarrollan siguiendo la estructura delineada en la Guía 2023. No obstante, este instrumento cantonal proporciona como mínimo algunas estrategias de reducción de riesgos y una estrategia básica de evaluación y control, que en conjunto ofrecen lo mínimo estructural esencial para permitir cierto control, ajuste y refinamiento iterativo del plan delineado. Estos elementos, aunque mejorables, otorgan a Riobamba una capacidad institucional para aplicar mecanismos de monitoreo más desarrollados que en el nivel parroquial.

Por contraste, el PDOT parroquial de Licán presenta un modelo de gestión marcadamente limitado, carente de una estrategia clara de seguimiento y evaluación, como también lo evidencia la tabla comparativa. El documento no incorpora ni estructura indicadores, ni estrategias específicas de articulación interinstitucional, ni plantea una organización institucional interna que permita llevar a cabo una implementación progresiva. La falta de una matriz relacional ordenada y la ausencia de un modelo sistemático para competencias exclusivas o concurrentes evidencian la escasez de herramientas prácticas que faciliten la implementación y evaluación de políticas de tipo bottom-up a nivel parroquial.

Este desbalance resalta la necesidad de desarrollar una metodología GAD con enfoque y GAD con enfoque y GAD con enfoque y criterios más definidos. Busca integrar de manera flexible lo que pueda a sus posibilidades reales, lo que facilita una planificación más funcional, articulada y trazable en la región de conurbación Riobamba–Licán, donde la planificación colaborativa aún se considera un reto no resuelto.

4.6 Discusión de la actualización y evaluación de los PDOT de Riobamba y Licán.

La actualización y evaluación de los (PDOT) son procesos que aseguran una planeación de territorio efectiva que responde a cambios sociales, económicos, o ambientales, que son parte de un ciclo en continua retroalimentación. La Secretaría Nacional de Planificación, en su instrucción para actualización de PDOT 2023, menciona que los GADs deben contar con criterios claros para seguimiento, evaluación, y mejora continua en sus procesos, los cuales deben incluir la construcción de indicadores, herramientas de monitoreo, y vinculación con sistemas nacionales como el SIGAD. No obstante, en los casos de Riobamba y Licán se presentan problemas institucionales y técnicos que imposibilitan el cumplimiento de estos mecanismos. En el caso de Riobamba, si bien existe un esquema básico de seguimiento dentro del PDOT, no se integra efectivamente el SIGAD, por lo que se pierde el monitoreo o ajuste de políticas públicas en tiempo real. En Licán, el PDOT no contiene evaluación, ni mecanismos que respalden revisión en periodos programados, incumpliendo normativa nacional.

La falta de mecanismos técnicos ha llevado a consecuencias prácticas significativas. En la revisión del PDOT de Riobamba (2023) no se delinearón indicadores específicos para evaluar el progreso en los objetivos estratégicos ni procesos de retroalimentación para su reformulación. Asimismo, con respecto al PDOT de la parroquia Licán, no hay un enlace funcional con el PDOT distrital ni procedimientos de actualización descritos, lo que infringe el principio de coordinación intergubernamental mandado por COOTAD 41. La ausencia de un sistema articulado de planificación afecta directamente la coherencia del desarrollo territorial y debilita la capacidad institucional para responder a los desafíos actuales de la conurbación Riobamba–Licán.

En este contexto, se puede concluir que la debilidad en los sistemas de evaluación y actualización de los PDOT no solo compromete su vigencia y operatividad, sino que tiene consecuencias tangibles sobre el territorio. La proliferación de asentamientos informales, el debilitamiento del control institucional y el desequilibrio urbano-rural en la conurbación

Riobamba-Licán son síntomas de esta ineficiencia. Por tanto, se vuelve urgente fortalecer los mecanismos de evaluación territorial, implementar auditorías internas y ciudadanas, y garantizar que la planificación sea dinámica, participativa y sustentada en evidencias, como lo exige el marco normativo vigente.

Uno de los efectos más agudos que resultan de la falta de actualización y evaluación técnica de los PDOT es la descontrolada expansión del uso del suelo. Como resultado del análisis territorial del cantón, se puede evidenciar que amplios sectores rurales han sido urbanizados de forma contraria a las normas, causando un impacto en ecosistemas frágiles y en tierras agrícolas que son estratégicamente muy valiosas. Esta situación es producto de procesos de especulación que han sido totalmente descontrolados por los GAD a causa de la falta de dota de herramientas efectivas de control y la implementación muy laxa de los controles que resultan del COOTAD y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). La falta de limitación sobre presión sobre el suelo, la ausencia de zonificación clara y de sistemas de control punitivo han hecho más vulnerable la institucionalidad ante estos procesos.

La corrupción en los GADs (Gobiernos Autónomos Descentralizados) es uno de los factores más perjudiciales para la gobernanza espacial y la planificación urbana, ya que erosiona la rendición de cuentas y favorece la supervisión sistemática de la toma de decisiones en favor de despertar intereses privados. La falta de transparencia en la asignación de recursos y en la toma de decisiones facilita la priorización de proyectos urbanos motivados por agendas que atienden a unos pocos agentes económicos poderosos. Esto, junto con la especulación inmobiliaria descontrolada, es particularmente grave en regiones donde el mercado inmobiliario se está volviendo cada vez más especulativo. Con frecuencia, las tierras rurales ubicadas en las afueras de las ciudades se convierten en activos de especulación comercial que son fragmentados, vendidos, y reconstruidas sin el control de alguna instancia de autoridad.

La problemática del tráfico de tierras es especialmente crítica en la conurbación Riobamba-Licán, donde el acelerado proceso de urbanización desordenada ha creado espacios comerciales de gran utilidad en áreas rurales e intensificado la migración rural hacia el conurbano, complicando el ordenamiento territorial. Esta expansión no sustentada se da, no por intereses generales que observen el bien común, sino por la concentración de capital en manos privadas que se determinan por el cambio de uso de suelo sin respetar procedimientos

administrativos ni controles públicos. La inobservancia de medidas pertinentes para combatir la corrupción y la falta de control sobre la transferencia ilegal de terrenos dan lugar a una carencia de mecanismos para el control y la evaluación que brinden una supervisión efectiva donde los GAD tengan la autoridad y capacidad de considerar el territorio de manera equitativa y a la brecha de la corrupción desvíen las tierras. Además, la falta de un marco jurídico sistemático que regule las prácticas ilícitas y controle la transferencia de tierras soberanas le resta al poder local la facultad de gestionar el territorio con transparencia. Se puede afirmar que los GAD no poseen el marco legal y los recursos necesarios para manejar estas cuestiones dentro de la conurbación, lo que da paso a la apropiación indebida de fondos públicos, a la mala gestión financiera y a la corrupción en el manejo de la tierra.

4.7 Discusión de la articulación con los ODS y agendas globales en los PDOT de Riobamba y Licán.

Las agendas globales son compromisos globales diseñados para gestionar el desarrollo internacional de territorios mientras incorporan equidad, sostenibilidad ambiental, justicia social, ciudadanía activa y participación pública. Las más notables son la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Estas directrices están destinadas a ser personalizadas por los gobiernos nacionales y subnacionales a través de políticas públicas y marcos de planificación sobre desarrollo espacial.

En cuanto a Ecuador, estas agendas globales se han integrado en el marco legal y de planificación utilizando instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y las directrices emitidas por SENPLADES. Los GAD a nivel municipal y parroquial, deben articular sus PDOT en relación a los ODS, considerando su realidad y grado de competencia. No obstante, esta sinergia ha sido bastante desigual e ineficiente en la mayoría de las zonas rurales y en las zonas de transición de urbano a rural.

Dentro del marco de la Agenda 2030, se han delineado otros objetivos, como la reducción de desigualdades (ODS 10), el fomento de comunidades sostenibles (ODS 11), la gestión ambiental (ODS 13 y 15) y las asociaciones estratégicas para el desarrollo (ODS 17). Con relación a los PDOT de Riobamba y Licán, solo hay una sostenibilidad muy limitada con respecto a estos principios, particularmente en el caso de Licán. Mientras que Riobamba tiene

la capacidad jurisdiccional y técnica para atender y desarrollar los instrumentos a esos fines, Licán queda totalmente a merced de lo que se decida a nivel cantonal, lo cual atenta contra su autodeterminación y la implementación de los ODS.

Esta falta de coherencia operativa e institucional zonifica y segmenta la realización de los principios de sostenibilidad y equidad de la Agenda 2030, en particular, para contextos rurales como el de Licán. La falta de un PDOT (Plan de Ordenamiento Territorial) separado para las parroquias rurales ilustra una perspectiva desatendida que alimenta un pensamiento centralista que ignora las realidades locales, y es, de hecho, lo opuesto al enfoque participativo, inclusivo y localizado que busca la Agenda 2030. Por el momento, la atención y la gestión se centran en las dinámicas urbanas de Riobamba. Así, las necesidades rurales quedan subordinadas a los marcos urbanísticos.

Para terminar, a pesar de que Ecuador ha adquirido compromisos internacionales por considerar la Agenda 2030, su cumplimiento en el ámbito de la conurbación Riobamba–Licán enfrenta grandes limitaciones. La ausencia de estructuras de cooperación supranacionales enmarcadas dentro del sistema de gobernanza de las áreas rurales imposibilita verdaderamente la domesticación de los ODS. Este ausentismo no solamente manifiesta una deficiencia de carácter técnico, sino que también una inequidad estructural profundamente incrustada dentro la gobernanza local que reproduce desiguales y constriñe el impacto transformador de las agendas globales en contextos subnacionales.

4.8 Discusión de la conurbación formada por Riobamba y Licán.

La conurbación de Riobamba y Licán forman un área emergente con una expansión urbana y espacial de características funcionales distintas, pero interdependientes. Al igual que posicionan a lo largo del Troncal de la Sierra E35 y los nodos de actividad adyacentes tales como la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, eso ha conformado un corredor de desarrollo enfocado en la infraestructura residencial y educativa, así como la expansión de servicios. Sin embargo, esta forma de urbanización dispersa ha dado lugar a la ausencia de un marco de gobernanza que garantice un paradigma de planificación compartido, destacando las limitaciones de un modelo de planificación espacial aún anclado a la jerarquía normativa donde el GAD parroquial no tiene poder vinculante sobre el GAD cantonal.

Esta asimetría estructural ha generado una desconexión entre planes, políticas e intervenciones territoriales. Mientras el PDOT de Riobamba responde a una escala cantonal con competencias exclusivas sobre el ordenamiento del territorio (art. 264 de la Constitución;

art. 55 del COOTAD), el PDOT de Licán carece de autonomía real para incidir sobre las decisiones que afectan directamente a su territorio. Ambos planes fueron elaborados de manera independiente, sin incluir mecanismos de articulación ni estrategias coordinadas, contraviniendo el principio de planificación multinivel y coordinación interinstitucional definido en el COOTAD (art. 41) y promovido en la Guía PDOT 2023.

Uno de los vacíos más críticos es la falta de un mecanismo de planificación conjunta, mencionado en la Sección 3.5 de la Guía 2023 para contextos conurbados. La ausencia de este mecanismo ha generado una expansión urbana dispersa, informal y sin un control efectivo del uso del suelo, además, esta situación se ha intensificado por la superposición de funciones y la falta de un sistema operativo que apoye la gestión compartida del crecimiento. Esta debilidad institucional ha facilitado procesos como el tráfico de tierras y la especulación inmobiliaria, en donde mecanismos legales como la prescripción adquisitiva de dominio han sido utilizados de forma informal, debilitando el principio de función social de la propiedad (art. 375 de la Constitución).

Además, el fenómeno de conurbación Riobamba–Licán tampoco ha sido abordado desde una visión ambiental integrada. La ausencia de un análisis ambiental acumulativo dentro del diagnóstico de ambos PDOT contraviene lo dispuesto en la Guía 2023, sección 2.1.4, sobre la necesidad de evaluar impactos derivados del cambio en el uso del suelo. La reducción de la cobertura de vegetación, la presión sobre áreas agrícolas y la fragmentación ecológica son impactos directamente observables de una planificación inconclusa o fragmentada.

Sin embargo, hay concretas posibilidades en este contexto para reconsiderar la conurbación como una metropolitana funcionalmente predominantemente conjunta. La economía de circulación, la red de vías existentes, la localización de determinados niveles de enseñanza, así como las incipientes actividades económicas tales como la nueva construcción, agroindustria o pequeña empresa mercantil, brindan oportunidades para configurar un sistema de ordenamiento más equitativo, siempre que se supere el actual desarticulamiento institucional. Esto requiere no solo ajustes metodológicos en los PDOT, sino un nuevo marco normativo y operativo que garantice la gobernanza colaborativa y multinivel, particularmente en contextos donde lo rural y lo urbano ya no pueden planificarse de forma aislada.

CAPÍTULO V: PROPUESTA

Este capítulo recoge ocho propuestas construidas a partir de un análisis crítico y situado sobre las condiciones reales de Riobamba y Licán. Cada una responde a las limitaciones detectadas en aspectos legales, administrativos y físico-espaciales, permitiendo trazar caminos concretos hacia una eventual integración entre ambos territorios. Se parte de la idea de que una integración no puede ser impuesta, sino construida colectivamente, con base en acuerdos claros, capacidades compartidas y procesos que respeten la diversidad territorial y social.

Las propuestas desarrolladas aquí buscan dar cumplimiento al tercer objetivo de esta investigación, planteando políticas alternativas que no solo invitan a pensar en la integración como posibilidad, sino que también permiten valorarla desde una perspectiva técnica y social. Desde la mejora de la planificación, la participación ciudadana efectiva, el fortalecimiento de herramientas institucionales, hasta la gestión articulada del suelo y del territorio.

5.1 Legal - administrativo

5.1.1 Problemática: Desarticulación normativa en la aplicabilidad entre escalas de planificación territorial

En áreas como Licán donde convergen procesos rurales y urbanos, se observa una falta de articulación entre la planificación a nivel parroquial y cantonal por ausencia de sistemas legales que propicien la interrelación de sus planes de desarrollo. El GAD, en la práctica, coexiste territorialmente con sus instrumentos de ordenación zonal a pesar de que la Constitución y el COOTAD les otorgan competencias precisas, lo que resulta en una ausencia de impacto de las parcelarias en las decisiones del cantón, desvirtuando propuestas locales, aun cuando éstas sean legítimas. Esta brecha se vuelve más crítica en zonas de transición como el borde Riobamba–Licán, donde las decisiones territoriales deben ser concertadas. La ausencia de articulación vulnera principios como la corresponsabilidad y contradice lo establecido en el artículo 41 del COOTAD, además de lo recomendado por la Guía metodológica 2023 para los PDOT, que promueve una planificación integrada y coherente entre escalas de gobierno.

Propuesta: Incorporación del “Instrumento de Enlace Parroquial Vinculante (IEPV)” mediante reforma de ordenanza cantonal.

Frente a esta realidad, se plantea la creación del Instrumento de Enlace Parroquial Vinculante (IEPV), el cual actuaría como un puente legal y técnico entre el GAD parroquial de Licán y el GAD cantonal de Riobamba. Este instrumento se integraría al PDOT cantonal mediante una reforma de ordenanza, y su elaboración estaría a cargo de una unidad técnica mixta con participación de ambos niveles de gobierno, contando además con el acompañamiento de entidades como SENPLADES o la Mancomunidad de los dos GAD; las mancomunidades son asociaciones voluntarias entre dos o más GAD del mismo nivel de gobierno y ubicados contiguamente. Estas mancomunidades tienen como objetivo mejorar la gestión de competencias y favorecer procesos de integración territorial y están normadas desde el COOTAD.

El IEPV recogería las prioridades del territorio parroquial especialmente en temas como movilidad, servicios básicos, uso del suelo y equipamientos estratégicos y establecería directrices concretas que el gobierno cantonal deberá respetar, particularmente en zonas de influencia directa o transición rural-urbana. Con esto se busca asegurar que la planificación local incorpora las necesidades de la región, a la vez que considera la desconexión local entre política como una causa que fomenta decisiones más coherentes y corresponsables.

Cumpliendo con lo establecido en el inciso 1 del artículo 41 del COOTAD, también permite hacer uso de los principios constitucionales de subsidiariedad, autonomía y corresponsabilidad, lo que garantiza el cumplimiento de estos principios, configurándose como un recurso singular que optimizaría la planificación local, equilibrando su justicia espacial, eficacia regional, y sensibilidad a las dinámicas del territorio, así como al marco normativo vigente.

5.1.2 Problemática: Subordinación normativa y vacíos de control en el territorio parroquial

Según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la planificación y gestión del territorio se definen por la Constitución de La República en los artículos 264 y 267, y son desarrollados por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en sus artículos 5, 66, 142 y 291. Este marco brinda una organización competencial que, a pesar de reconocer la existencia y funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales, les asigna un papel subsidiario y complementario frente a los GAD cantonales en materias donde predominan el ordenamiento territorial.

Esta estructura ha generado políticas de despojo que afectan directamente a microrregiones como Licán, donde la expansión urbana no planificada, el asentamiento informal y la venta ilegal de terrenos aumentan debido a la incapacidad del sistema de gobernanza dividido para imponer autoridad ejecutiva o punitiva. La falta de instrumentos de control obligatorios ha contribuido a:

La aplicación de la prescripción adquisitiva extraordinaria (art. 715 del Código Civil) despoja a los GAD de cualquier posibilidad de intervenir proactivamente, ya que legitima ocupaciones no planificadas.

La gobernanza o desalojo imposible de parcelas ocupadas debido a que el artículo 321 constitucional reclama la santidad de la propiedad, que se utiliza como un escudo contra los procesos de regularización basados en la planificación.

La implementación de planes cantonales como los PUGS de Riobamba, que aplican metodologías uniformes y no consideran el contexto rural de Licán, surge de fallas de diseño.

Este caso demuestra que, en la práctica, a pesar de que el marco legal otorga autonomía parroquial, no proporciona los instrumentos operativos necesarios para una planificación y gestión efectivas. Como resultado, se debilita la gobernanza local y se ponen en riesgo la sostenibilidad y el desarrollo equilibrado del territorio.

Propuesta: Programa de Alerta y Control Territorial Parroquial (PACTEP-Licán)

Se reforzaría el rol del GAD parroquial de Licán en el control del uso del suelo frente a ocupaciones irregulares, mediante acciones técnicas y legales coordinadas con el GAD cantonal, en el marco de la normativa vigente.

- Componentes estratégicos del PACTEP-Licán. - Acuerdo de co-gestión territorial: Se propone un convenio formal entre el GAD parroquial de Licán y el GAD de Riobamba, amparado en el art. 291 del COOTAD, que permita la participación activa del nivel parroquial en procesos de planificación y control del suelo. Esto incluye emitir alertas técnicas y solicitar medidas preventivas en zonas sensibles.
- Registro de Alertas de Uso del Suelo (RAUS). - Es un sistema selvático de alerta y noticia que cumple a nivel de administrado de manera descentralizada con la finalidad de detectar y alertar sobre cambios no autorizados en la zonificación del uso de suelo (informalidades y ventas informales). Sus alertas son enviadas al Gobierno Autónomo

Municipal (GAD) y, junto con los otros niveles técnicos especializados, se garantiza gestión y prevención.

- Asesoría legal comunitaria. - Se ofrecerá asesoramiento legal comunitario o vecinal a través de un módulo predefinido en RAUS a los residentes que, por desconocimiento, compran terrenos ilegalmente, con el fin de promover el orden social y el cumplimiento de la ley.
- Campaña conjunta de información ciudadana. - En coordinación con el GAD cantonal y la Procuraduría General del Estado, se impulsará una estrategia educativa sobre los riesgos legales y sociales del tráfico informal de tierras, alineada al principio de corresponsabilidad del art. 227 de la Constitución.

Esta propuesta se fundamenta en los artículos 5 y 291 del COOTAD y en principios constitucionales de legalidad y corresponsabilidad. Sin necesidad de reformas legales, plantea mecanismos operativos que fortalecen la presencia del GAD parroquial en la gestión territorial, mejorando la coordinación institucional, la prevención de irregularidades y el respeto al ordenamiento del suelo.

5.1.3 Problemática: Participación limitada y no vinculante

En Riobamba y la parroquia Licán, la participación de la ciudadanía en el elaborar los PDOT ha sido casi como un trámite más que un proceso de incidencia. Esta participación, aunque se invoque su existencia, en sus efectos es muy limitada. En Licán, por ejemplo, hay escasa consideración de los saberes locales y no existen espacios de consulta pública efectivos. Esto ha permitido decisiones que parecen exageradas, como considerar a Licán parte del área urbana de Riobamba sin ninguna consulta a sus pobladores. Esta ausencia de sistemas y estructuras participativas definidos, temporales y sostenidos, socavan la legitimidad de los planes y la distancia de la gente de los procesos que constituyen su territorio.

Propuesta: Estrategia multicanal para una participación ciudadana real

Para mejorar la participación pública en las actividades de planificación, se sugiere implementar un sistema que sea continuo, abierto e inclusivo al fusionar herramientas digitales, espacios físicos y metodologías participativas:

- Café de Participación Ciudadana. - Reuniones comunitarias informales en las que vecinos y autoridades dialogan y priorizan juntos los temas del PDOT.

- Foros Temáticos Móviles. - Encuentros en distintos barrios o comunidades para conversar sobre temas clave según la realidad local (agua, cultura, movilidad, etc.).
- Mapeos Participativos Comunitarios. - Jornadas donde los propios habitantes identifican en mapas los problemas y oportunidades de su entorno.
- Encuestas presenciales y virtuales. - Herramienta para recoger opiniones frecuentes de la ciudadanía, incluso de quienes no acceden a medios digitales.
- Caminatas de Diagnóstico Territorial. - Recorridos guiados entre técnicos y pobladores para observar juntos las condiciones del territorio y proponer soluciones desde el lugar.
- Reglamento Local de Participación. - Acuerdo normativo municipal o parroquial que asegure que los aportes ciudadanos se integren de forma obligatoria en el PDOT.
- Observatorio Ciudadano Territorial. - Espacio de vigilancia comunitaria que dé seguimiento al cumplimiento de los compromisos del PDOT y garantice la retroalimentación permanente con las autoridades.

Esta propuesta descansa en el legalismo del país que fomenta la democracia participativa (Constitución, arts. 95 y 100) así como en La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que consagra el derecho de la ciudadanía a participar en la administración pública, así como en la gestión del desarrollo. También, el COOTAD (art. 5 y 297) considera la planificación del territorio como un proceso inclusivo, integrando sus circunstancias particulares y la libre determinación de las parroquias.

Con esta estrategia se busca garantizar que la planificación deje de ser un ejercicio técnico aislado y se convierta en un proceso colectivo, legítimo y territorialmente situado, donde la ciudadanía tenga un rol activo, permanente y vinculante.

5.1.4 Problemática: Asimetrías metodológicas.

En los procesos de planificación de Riobamba y la parroquia Licán se observa una marcada desigualdad en los enfoques y capacidades técnicas entre el GAD cantonal y el parroquial. Esta brecha obstaculiza la recolección, integración, consistencia y efectividad de los planes pertinentes, junto con otros como SENPLADES 2023 PDOT y los artículos 264 y 267 de la constitución, así como COOTAD 55 y 142 que mandan la necesidad de un sistema de gobernanza multinivel inclusivo y fluido. La ausencia de un enfoque interdisciplinario y colaborativo resulta en una documentación inexacta de una realidad localizada que obstruye el desarrollo territorial armonioso, sostenible y ordenado.

Propuesta: Ejes estratégicos para superar las asimetrías de las metodologías

Se propone crear dos líneas de acción que tengan como objetivo lograr tanto la cooperación técnica como metódica a nivel del GAD cantonal de Licán y los GADs parroquiales:

- Plataforma Digital Colaborativa. - Herramienta consolidada para la carga, consulta y edición de documentos territoriales como PDOT, PUGS y planes parroquiales. La colaboración en la plataforma ayudará a incrementar la transparencia y a prevenir y/o eliminar redundancias y omisiones de información, optimizando la planificación y permitiendo un seguimiento conjunto y en tiempo real.
- Comité Técnico Interinstitucional y Capacitación Permanente. - Este es un grupo de coordinación que agrupará los diferentes niveles de gobierno a través de representantes para reuniones de validación recurrentes para aprobar metodologías establecidas, resolver vacíos técnicos y asegurar la alineación de los planes. Además, se desarrollará un programa de capacitación técnica permanente destinado a igualar diversos niveles de habilidad y fomentar la defensa participativa comunitaria para reforzar la legitimidad y efectividad del proceso.
- Manual Metodológico Dinámico y Esquema de Cofinanciamiento. - Documento guía que integrará los lineamientos del PDOT y PUGS con las particularidades de Licán, basado en el principio de armonización metodológica de la Guía SENPLADES 2023. El manual incluirá protocolos claros para diagnóstico, formulación y evaluación, y se actualizará periódicamente con aportes técnicos y comunitarios. Paralelamente, se implementará un mecanismo flexible de cofinanciamiento entre cantón y parroquia, orientado a resultados compartidos, que aseguren la sostenibilidad y corresponsabilidad en la ejecución de proyectos territoriales.

Esta propuesta aborda la planificación participativa e integrada dentro de los artículos constitucionales 264 y 267 CR, y las competencias y funciones definidas en el COOTAD (arts. 55 y 142) que promueven el ‘desarrollo’ en el contexto de un desarrollo territorial integrado y coordinado. También observa los principios técnicos de la Guía Metodológica PDOT-SENPLADES 2023 respecto a las revisiones y actualizaciones del plan que requieren un enfoque multi metodológico unificado como medio para mejorar la coherencia entre los planes territoriales y su implementación real. Estas acciones tienen como objetivo superar la fragmentación y desarrollar un modelo de planificación responsivo que sea efectivo, incluso

y adaptativo de manera sostenible a las realidades de Licán dentro del contexto del cantón de Riobamba.

5.1.5 Problemática: Debilidades en los instrumentos de gestión y seguimiento de los PDOT de Riobamba y Licán.

En el caso de los PDOT de Riobamba y Licán, los sistemas de gestión y monitoreo en las etapas diagnóstica y de formulación son poco robustos o directamente no existen. En el caso de Riobamba, se observa un cumplimiento muy limitado y superficial de la Guía 2023, mientras que Licán no tiene matriz de proyectos ni estrategia evaluativa. Es notable también la falta de coordinación interinstitucional que, sumada a la desarticulación territorial, genera duplicidad, vacíos legales, y aumenta la asimetría de capacidades entre los GAD consorciados.

Propuesta: Sistema integrado de monitoreo interinstitucional. - establecer un sistema digital colaborativo entre el GAD parroquial y el GAD cantonal que incluya mercado de valores, cronogramas y metas multidimensionales, así como con la figura de responsable para cada actividad. Vía esta herramienta se podrá controlar el cumplimiento de los múltiples objetivos, la detección de cualquier desviación, y la corrección de dicha desviación se podrá llevar al plano de un tiempo óptimo.

- Matriz consolidada de planificación y ejecución. - Crear una matriz integrada que movilice los programas y proyectos de Riobamba y Licán con una clara definición de los responsables, recursos asignados y plazos de ejecución. Esta matriz incluye la adherencia al marco legal existente y las directrices del modelo de ordenación territorial del cantón.
- Marco legal de coordinación obligatoria. - Proponer la emisión de una ordenanza que defina la interacción entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo la creación de órganos auxiliares subordinados con plazos rígidos definidos para revisiones semestrales y ciclos de retroalimentación obligatorios.
- Fortalecimiento institucional del GAD parroquial. - Desarrollar programas de capacitación técnica dirigidos al equipo de gestión de Licán, en temas de planificación territorial y manejo de indicadores de seguimiento, con el apoyo del GAD cantonal y organismos especializados como el Consejo Nacional de Competencias.

Esta propuesta se basa en las directrices constitucionales de planificación participativa, articulada y sostenible (Constitución de la República, arts. 264 y 267) y el marco normativo

proporcionado por COOTAD (arts. 55 y 142) que define la cooperación interinstitucional como una brecha. También se alinea con la Guía Metodológica PDOT-SENPLADES 2023 que llama a más sistemas de gestión impulsados por resultados y mejoras institucionales en la eficiencia y efectividad de la planificación a nivel territorial. Estas medidas tienen como objetivo trasladar el enfoque de planificación hacia una mayor transparencia, mejor coordinación, alineación local, enfoque en el logro de objetivos/metas y un fortalecimiento de la gobernanza en Riobamba y Licán.

5.1.6 Problemática: Carencia de actualización y evaluación de los PDOT de Riobamba y Licán

La ausencia de procesos periódicos y coordinados para la actualización y evaluación de los PDOT de Riobamba y Licán impide la identificación oportuna de desajustes territoriales, compromete la vigencia de los planes y limita la toma de decisiones basada en evidencia, lo que fragmenta la gestión y debilita la articulación intergubernamental exigida por el COOTAD (art. 41).

Propuesta: Creación del Protocolo de Revisión Técnica Anual Participativa (PRTAP). - Se propone desarrollar e institucionalizar un Protocolo anual de Revisión Técnica y Participativa de los PDOT, diseñado como un instrumento complementario al SIGAD, que permita al GAD cantonal y al parroquial programar, ejecutar y documentar de forma conjunta una evaluación técnica cada año. Este protocolo integrará:

- Una matriz dinámica de verificación de cumplimiento con metas e indicadores definidos localmente y validados en mesas técnicas conjuntas Riobamba–Licán.
- Jornadas comunitarias de retroalimentación con enfoque territorial, donde la ciudadanía evalúe avances y proponga ajustes específicos.
- Un informe público obligatorio, con recomendaciones de actualización y medidas correctivas, que deberá ser entregado por ambos GAD al Consejo de Planificación cantonal y a la Secretaría Nacional de Planificación.
- Vinculación con el POA (Planes Operativos Anuales) y presupuesto participativo, de modo que las metas revisadas y validadas alimenten la planificación anual de inversiones.

La propuesta responde directamente a lo estipulado en el artículo 41 del COOTAD, que exige mantener actualizados los instrumentos de planificación y fortalecer la coordinación

entre GAD. A su vez, se articula con lo planteado con la evaluación y retroalimentación de los planes, y con los principios metodológicos de la Guía para la formulación de los PDOT 2023, particularmente en relación con la integración entre niveles de gobierno, la rendición de cuentas, y el uso de evidencia territorial para la toma de decisiones.

5.2 Eje Físico-Espacial

5.2.1 Problemática: Débil integración entre la planificación territorial y la agenda del desarrollo sostenible: brechas en vivienda social y equidad urbano–rural en Riobamba y Licán

La colaboración en planificación territorial entre el GAD cantonal de Riobamba y el GAD parroquial de Licán tiene brechas en su alineación con la Agenda 2030, específicamente con la infraestructura de vivienda en acceso equitativo, la cohesión urbana-rural inclusiva, así como con los objetivos del ODS. Esta desconexión ha causado una sobreinversión, un exceso de oferta de infraestructura urbana en los servicios, y una concentración desproporcionada urbano-rural en la zona de la ciudad de Riobamba, mientras que Licán históricamente ha sido desatendido en la asignación de tierras planificadas y proyectos estratégicamente importantes. La falta de límites y delimitación con perspectiva futura para la vivienda social, combinada con criterios de exclusión en las zonas de expansión inclusiva del desarrollo sostenible, reduce drásticamente la capacidad adaptativa del territorio de la parroquia.

Propuesta: Sistema Territorial Unificado para la Equidad y Vivienda Social en Riobamba–Licán (SISTEVIR-L).

Se propone la implementación del SISTEVIR-L, un instrumento de planificación territorial colaborativa que articula estrategias técnicas, normativas y participativas orientadas a corregir las brechas urbano–rurales y promover un desarrollo territorial con enfoque de derechos, sostenibilidad e inclusión. Esta propuesta se enmarca en lo dispuesto por el artículo 41 del COOTAD, que establece la obligación de los GAD de articular su planificación y competencias bajo principios de equidad, así como las Guía para la Formulación de los PDOT (2023), que promueven la territorialización de los ODS y la reducción de desigualdades internas.

Componentes clave del SISTEVIR-L:

- ZISE – Zonas de Interés Social y de Expansión. – Desarrollo de una herramienta cartográfica digital proyectiva que incorpora datos georreferenciados sobre accesibilidad, riesgo, uso del suelo, presión urbana y capacidad de carga espacial. Estos datos permitirán la definición estratégica de polígonos para la ejecución de proyectos de vivienda social dentro del marco del PDOT cantonal y los planes de desarrollo parroquial, con prioridad a Licán como un nodo de expansión equilibrada.
- LACODIP – Laboratorios Comunitarios de Diseño Territorial Participativo. - Instalación de espacios de diálogo técnico-comunitario en Licán, donde mediante mapas, simulaciones SIG y visualización de escenarios en el diseño conjunto de soluciones de hábitat, conectividad e infraestructura con participación directa de la ciudadanía.
- PLATE-RL – Plataforma de Información Territorial y Equidad. - Creación de un sistema abierto de monitoreo con enfoque espacial que permita identificar y visualizar disparidades en servicios básicos, movilidad, equipamientos urbanos y condiciones habitacionales. La plataforma funcionará como herramienta de soporte para la toma de decisiones, priorización de inversiones y evaluación del cumplimiento de metas territoriales asociadas a los ODS 10 (reducción de desigualdades) y 11 (ciudades y comunidades sostenibles).
- MERISOV – Mecanismo de Redistribución de Recursos y Suelo para Vivienda Social. - Formulación de una disposición normativa dentro del PDOT mediante ordenanza que reserve suelo urbanizable, infraestructura básica y financiamiento público para la implementación de proyectos de vivienda social integral en zonas estratégicamente definidas de Licán.

La propuesta ayuda a lograr el cumplimiento del artículo 41 del COOTAD, que considera aspectos intergubernamentales y de equidad en la distribución de recursos. Además, se ha alineado con el enfoque de planificación que requiere la integración de los ODS en la formulación y evaluación del PDOT, y cumple con el principio de sostenibilidad territorial planteado en el Documento Metodológico de Orientación 2023. Asimismo, incluye algunas disposiciones planteadas por la LOOTUGS, como los mecanismos de gestión de uso del suelo social.

5.2.2 Problemática: Escasa gobernanza territorial en la conurbación Riobamba–Licán

La conurbación funcional entre Riobamba y Licán ha surgido sin planificación conjunta ni mecanismos de gobernanza interjurisdiccional, generando efectos negativos como expansión urbana informal, pérdida de suelo rural, deterioro ambiental y falta de reservas para vivienda social. Esta situación vulnera el principio de función social del suelo (COOTAD, art. 264.1 y art. 41) y evidencia una débil articulación entre el GAD cantonal y el GAD parroquial, más allá de vacíos normativos. Esta conurbación no es negativa por sí misma; su impacto depende de cómo se gestione. En este caso, la falta de coordinación ha profundizado desigualdades y debilitado la capacidad de gestión de Licán, lo que requiere una respuesta multiescalar e institucionalmente articulada.

Propuesta: Plan Interjurisdiccional de Equidad Territorial y Vivienda Social Riobamba–Licán (PIET-VS). - Un instrumento técnico-operativo que articule el ordenamiento del suelo, la política habitacional y la equidad territorial, bajo un enfoque de gobernanza colaborativa.

- Polígonos de Desarrollo Habitacional Social Prioritario (PDHSP). - Delimitación de áreas estratégicas interjurisdiccionales con vocación para proyectos de vivienda social planificada, en zonas que proyecten la dotación de servicios, equipamientos y movilidad. Incorporan criterios de sostenibilidad, equidad territorial y resiliencia, con reservas de suelo para hogares en situación de vulnerabilidad.
- Mesa Técnica Interjurisdiccional de Gobernanza Territorial (MTIGT). - Espacio institucionalizado de coordinación entre los GAD, academia y organizaciones sociales, orientado a armonizar políticas de uso del suelo, resolver conflictos interjurisdiccionales y garantizar la implementación de propuestas conjuntas de planificación y vivienda social. Esta propuesta responde directamente a la necesidad de liderazgo técnico y político en la planificación territorial.
- Sistema Participativo de Monitoreo del Suelo y Vivienda (SPMSV). - Plataforma interoperable que combine herramientas SIG, catastro social y mecanismos de observación ciudadana para monitorear la expansión urbana informal, la presión sobre suelo rural y la ejecución de proyectos de vivienda social.

La propuesta del PIET–VS se ajusta plenamente al marco legal ecuatoriano, al basarse en el principio de función social del suelo establecido en el COOTAD (art. 264, núm. 1), que atribuye a los GAD la responsabilidad de regular el uso del suelo en favor del bien común, y

se refuerza con el art. 41, que impulsa la coordinación entre niveles de gobierno. Técnicamente, se articula con la Guía PDOT 2023, que recomienda delimitar áreas prioritarias para vivienda social y promover una planificación articulada que prevenga la expansión informal y fortalezca la equidad urbana-rural. A su vez, responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 11 y el ODS 10, que orientan hacia territorios inclusivos, sostenibles y con menor desigualdad. En conjunto, el PIET-VS representa una herramienta integral para mejorar la gobernanza territorial y garantizar el acceso equitativo a suelo y vivienda sin vulnerar la normativa vigente.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

El análisis de las metodologías empleadas en los PDOT de Riobamba y Licán revela marcadas diferencias en la calidad técnica, profundidad del diagnóstico y capacidad operativa de los instrumentos utilizados, pese a regirse por el mismo marco legal nacional. Mientras Riobamba evidencia un enfoque metodológico más robusto y multiescalar, con un uso eficiente de herramientas técnicas y mayor articulación interinstitucional, el PDOT de Licán presenta limitaciones importantes que restringen su efectividad, especialmente en un escenario de conurbación. Estas diferencias no responden únicamente a factores técnicos o de recursos, sino que reflejan una débil coordinación entre niveles de gobierno, obstaculizando una planificación territorial coherente y compartida.

Las propuestas planteadas en esta investigación para fortalecer la articulación metodológica entre los PDOT de Riobamba y Licán no surgen de una ruptura con el marco normativo vigente, sino de una interpretación operativa y contextualizada de los instrumentos ya establecidos por la legislación ecuatoriana. En efecto, tanto la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) reconocen la necesidad de una planificación coordinada, multiescalar, participativa y orientada al desarrollo equitativo del territorio. Sin embargo, en la práctica, estas disposiciones no siempre se traducen en mecanismos metodológicos concretos, lo cual justifica la pertinencia de las propuestas aquí formuladas.

Desde un enfoque técnico, las ocho propuestas buscan territorializar principios legales como la coordinación intergubernamental, la subsidiariedad, la coherencia territorial y la integralidad de los instrumentos de planificación. Por ejemplo, el principio de interoperabilidad entre niveles de gobierno, contenido en el artículo 6 de la LOOTUGS, exige que los planes parroquiales, cantonales, provinciales y nacionales guarden coherencia entre sí. No obstante, la normativa no define el “cómo” metodológico para lograr dicha coherencia, especialmente en contextos de conurbación urbano-rural. En este sentido, las propuestas metodológicas de articulación vienen a llenar ese vacío técnico-operativo sin crear una nueva estructura normativa, sino dando aplicación concreta a lo ya establecido.

Asimismo, el artículo 95 del COOTAD reconoce que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben elaborarse de manera participativa y articulada entre los

diferentes niveles de gobierno, respetando las competencias de cada uno. Los enfoques metodológicos expuestos en este documento no interfieren con las competencias autónomas de los GAD Parroquiales o Cantonales. Más bien, fomentan el uso de planificación compartida, el intercambio cruzado de sistemas de información geográfica (SIG) y la construcción colaborativa de escenarios. Estas acciones no solo tienen apoyo legal; también constituyen obligaciones incumplidas que requieren un cumplimiento proactivo.

Las opiniones de expertos como planificadores, ex funcionarios, técnicos espaciales y académicos confirman la precisión de las propuestas. Estos especialistas refuerzan mi argumento de que las brechas imperantes no están en las regulaciones, sino en el enfoque simplista y poco implementado de talla única para diversas realidades espaciales. Entre otras deficiencias críticas, estos especialistas mencionaron registros catastrales desactualizados, la aplicación inconsistente de instrumentos técnicos como los PUGS y una mala coordinación intergubernamental. Las ocho propuestas no buscan reemplazar la normativa vigente, sino traducir sus principios como la coordinación, la participación y la subsidiariedad en mecanismos operativos claros y viables, alineados con lo dispuesto en la LOOTUGS, el COOTAD y los lineamientos de SENPLADES y MIDUVI. En este sentido, representan un paso necesario para fortalecer la planificación multiescalar, mejorar la calidad técnica de los PDOT y avanzar hacia una gobernanza territorial coherente, inclusiva y sostenida en evidencia territorial compartida.

6.2 Recomendaciones

Esta investigación ilustra la falta de estructuras de gobernanza jerárquica dentro y entre los niveles administrativos como un impedimento para la aplicación de políticas espaciales. Por lo tanto, es esencial establecer un marco legal que facilite la planificación integrada del uso del suelo para promover la inclusividad en el medio ambiente de manera transversal; es decir, la sostenibilidad y la protección ecológica en todas las etapas, incluida la formulación del Plan de Desarrollo y Organización Territorial (PDOT).

Con el fin de resolver la coordinación vertical u horizontal y su fragmentación institucional es necesario definir con anterioridad métodos claros de coordinación entre diferentes entidades públicas y actores sociales. Esta coordinación se hace necesaria para la atención de fenómenos, como el crecimiento urbano informal, la expansión no planificada, o la escasez de vivienda adecuada, evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos o el desperdicio de recurso.

La ayuda que se les proporcione a las autoridades locales debe ser técnica y centrada en el fortalecimiento de sus capacidades. Esto solo se logrará si se les proporciona acceso a información relevante y actual, sistemas de análisis, o apoyo técnico constante. Junto a eso, es necesario promover la participación ciudadana, no como algo ocasional, sino como un elemento que esté enraizado en la estructura del proceso de planificación, creando espacios permanentes de diálogo como los observatorios territoriales o mesas técnico comunitarias que aseguren que las propuestas corresponden a las realidades del territorio.

Desde una perspectiva normativa, es especialmente importante en lugares como Licán, con características sociales y geográficas únicas, relajar y modificar las herramientas de planificación para alinearse con las particularidades locales. Esto quiere decir, avanzar en regularización urbana que contemple desde lo social, lo económico y lo cultural desde una perspectiva inclusiva y equitativa. A su vez, hay un estrecho margen para mejorar la integración entre las políticas habitacionales y el ordenamiento territorial, buscando atender las causas que producen el crecimiento de los asentamientos informales a través de la remediación urbana, subsidios directos y diseño social.

De igual forma, urge establecer un vínculo más claro entre las políticas de vivienda y los procesos de ordenamiento territorial. Actualmente, la desconexión entre ambos ámbitos contribuye a la proliferación de asentamientos informales y al deterioro del entorno urbano. Proyectos de remediación urbana, subsidios focalizados y estrategias de intervención con enfoque social pueden ser caminos viables para atender este problema de forma estructural.

Finalmente, se recomienda que futuras investigaciones profundicen en áreas aún poco exploradas, como la gobernanza multiescalar en conurbaciones, la gestión integrada de recursos naturales, y los mecanismos efectivos de participación comunitaria, con el fin de enriquecer y complementar los lineamientos aquí propuestos. Solo a través de un diálogo social permanente y adaptado a la realidad local será posible avanzar hacia una planificación territorial coherente, legítima y sostenible, en la que las propuestas técnicas se traduzcan en soluciones concretas que respondan a los desafíos actuales y futuros.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* [Versión actualizada]. Registro Oficial Suplemento No. 449. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/constitucion-de-la-republica>
- (s.f.).
- (INEC), I. N. (2019). *Metodología para la formulación del Plan de Desarrollo Estadístico Territorial*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial Suplemento No. 449.*, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/constitucion-de-la-republica>.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Reconocimiento oficial de Riobamba como "Ciudad Politécnica, Universitaria y Tecnológica del Ecuador". *REGISTRO OFICIAL*.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2019). La clasificación urbanística del espacio de transición urbano/rural en la legislación del suelo del Ecuador. *Revista academica*, (pp. 3–19).
- CEPAL, C. E. (2017). Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe.
- Chuquiguanga, M. (2014). *ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR*. Cuenca.
- Comercio, E. (8 de Febrero de 2015). El 60% de las edificaciones son informales en el Distrito Metropolitano de Quito. . págs. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/municipio-quito-regulacion-viviendas-informales.html>.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas , s. (2017). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Argentina.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010.

- GAD de la Parroquia de Licán. (2023). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Licán 2023-2027*.
- GAD Riobamba. (2023). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2023-2035*. Riobamba.
- GADM del Cantón Riobamba. (2024). Ordenanza Nro. 009-2024: Aprobación de la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Riobamba. *GADM Riobamba*.
- GADM-Riobamba. (2021). Ordenanza Reformativa a la Ordenanza Nro. 005-2021: Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) en Riobamba. . Registro Oficial, Edición Especial No. 1720. <https://www.soyriobamba.com>.
- Gómez, A. (2020). La pirámide de Kelsen y su influencia en la normativa ecuatoriana: Un análisis de jerarquización en el urbanismo. Editorial Jurídica Universitaria.
- Ilustre Municipio de Riobamba. (2015-2025). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Riobamba.
- INEC, I. N. (2023). *Resultados del Censo de Población y Vivienda 2022*. Quito.
- Klaufus, C. (2009). Construir la ciudad andina: planificación y autoconstrucción en Riobamba y Cuenca. . *FLACSO Ecuador*.
- Martínez, G. (2016). *El ordenamiento territorial en Colombia: desafíos y perspectivas*. Bogota: Editorial Universidad de los Andes.
- MIDEPLAN, M. (2019). *"Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022"*.
- MIDUVI. (2022). *Informe de evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la Zona 3*. . Quito, Ecuador: MIDUVI.
- Municipio de Riobamba. (2024). Ordenanza N° 009-2024 que aprueba la actualización del PDOT de Riobamba. *Concejo Municipal de Riobamba*. , Publicada en Registro Oficial, 4 de enero de 2025.
- Muñoz Osorio, L. V. (2012). Sobre la Teoría Pura del Derecho y la verdadera pirámide planteada por Hans Kelsen.
- Pérez, R. (2015). *El ordenamiento territorial y la disparidad entre lo urbano y lo rural en Argentina*. Universidad Nacional de La Plata.

- Pujol, J., & López, C. (2012). *Planes Reguladores y la Fragilidad Ambiental*.
- Ramos, M. O. (2002). Sistematización de metodologías de planificación local participativa en gobiernos locales alternativos.
- Reino Cuji, X. E. (2022). *Estudio de factibilidad para la creación de una residencia estudiantil en la ciudad de Riobamba*,. Riobamba: ESPOCH.
- Riobamba, G. M. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020-2030* . Riobamba: <https://es.slideshare.net/slideshow/pdot-tomo-iipdf/254054562>.
- Rodriguez, J. (2018). *El ordenamiento territorial en Ecuador: Desafíos y oportunidades para el desarrollo urbano y rural*. Universidad Central del Ecuador.
- Rodríguez, J. (2018). *Desigualdad en la planificación urbana y rural en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica.
- Schneider, M. (2019). La cohesión territorial en Europa: Un enfoque hacia el desarrollo urbano. . *Revista de Estudios Europeos*, 22(3), 51-72.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2023). *Guía para la formulación/actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial: Proceso 2023-2027*. Quito.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Parroquial*. Quito.

ANEXOS

8.1 Tabla de comparación de guías

Tabla 10

Comparación de guías

Contenidos	GUÍA 2023		Observación
	Cantonal	Parroquial	
¿Cómo está estructurada?	<p>Sección I: Marco referencial con definiciones y lineamientos generales.</p> <p>Sección II: Contenidos, especificidades y alcances.</p> <p>Sección III: Procedimiento para la formulación/actualización.</p> <p>Anexos: Diagnóstico financiero, componentes, preguntas orientadoras, programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo y participación ciudadana.</p> <p>Caja de Herramientas: Constituye un conjunto de cuadernillos de trabajo y metodologías que buscan facilitar a los GAD la implementación de las guías en temáticas específicas.</p>	<p>Sección I: Marco referencial con definiciones y lineamientos generales.</p> <p>Sección II: Contenidos, especificidades y alcances.</p> <p>Sección III: Procedimiento para la formulación/actualización.</p> <p>Anexos: Diagnóstico financiero, componentes, preguntas orientadoras, programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo y participación ciudadana.</p> <p>Caja de Herramientas: Constituye un conjunto de cuadernillos de trabajo y metodologías que buscan facilitar a los GAD la implementación de las guías en temáticas específicas.</p>	<p>Estas dos guías, a pesar de ser coherentes y sistemáticas, parecen tener un enfoque demasiado esquemático que complica la adecuación a situaciones regionales concretas. Esto resulta crítico en el caso de las zonas rurales, donde los procesos socioespaciales tienden a ser más dinámicos y concentrados. Aunque la elaboración del Kit de Recursos constituye un avance técnico indiscutible, su aportación será siempre incompleta en la medida en que no se incluya la experiencia del personal técnico local.</p>
¿A quiénes está dirigida?	<p>Autoridades y personal técnico de los GAD municipales y metropolitanos.</p>	<p>Autoridades y personal técnico de los GAD parroquiales rurales.</p>	<p>La distinción entre GAD cantonales y parroquiales es adecuada, aunque no se profundiza en los desafíos diferenciados que enfrentan cada uno. La guía parroquial, por ejemplo, debería incorporar mayores herramientas para enfrentar la limitada capacidad técnica y presupuestaria de estos niveles de gobierno. Esto incide</p>

			directamente en la calidad de la planificación territorial local.
Sección I: Marco Referencial	1.1. ¿Qué es el PDOT cantonal?	1.1. ¿Qué es el PDOT parroquial?	El PDOT, a nivel cantonal establece políticas y proyectos generales, ya nivel parroquial los adaptan a las realidades locales. Permite priorizar inversiones, organizar el uso del suelo y alinear decisiones locales con políticas nacionales. Su efectividad radica en la articulación entre niveles de gobierno y en la participación ciudadana. No obstante, su impacto depende de la voluntad política, capacidad técnica y recursos disponibles en los GAD.
	1.2. ¿Cuál es el propósito de un PDOT cantonal?	1.2. ¿Cuál es el propósito del PDOT parroquial?	La guía logra definir claramente el alcance del PDOT en ambos niveles, sin embargo, no se reflexiona sobre la necesaria integración entre niveles de planificación. Esto puede derivar en una fragmentación en las visiones de desarrollo, debilitando la coherencia del modelo territorial nacional.
	1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?	1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?	Aunque ambas guías establecen plazos claros para actualización, no se problematiza el riesgo que representa la desconexión temporal entre planificación y ejecución, especialmente en cambios de administración. Esto puede generar discontinuidades y pérdida de inversiones.
	1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel cantonal?	1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel parroquial?	Se reconoce la diferencia en escalas, pero se requiere mayor énfasis en mecanismos que fortalezcan la gobernanza territorial desde abajo hacia arriba, incorporando actores comunitarios y sistemas de participación más robustos.
	1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos de	1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos de	Aunque ambas guías comparten directrices comunes, se omite la necesidad de integrar indicadores cualitativos para capturar dimensiones culturales, simbólicas

	planificación y ordenamiento territorial?	planificación y ordenamiento territorial?	y subjetivas del territorio, cruciales en ámbitos rurales e indígenas.
	1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?	1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?	La articulación multinivel es enunciada pero poco operativizada. Se requiere un protocolo o ruta crítica con responsabilidades compartidas que asegure esta articulación, más allá del discurso técnico.
Sección II: Contenidos mínimos del PDOT	Diagnóstico Estratégico - Modelo Territorial Actual	Diagnóstico Estratégico - Modelo Territorial Actual	La descoordinación entre los gobiernos cantonales y parroquiales, junto con la falta de claridad en sus competencias, genera duplicación de esfuerzos y retraso en los proyectos. La dependencia entre los PDOT limita la autonomía de las parroquias, dificultando la implementación de proyectos locales. Además, la centralización de la planificación en los gobiernos cantonales impide que las parroquias gestionen sus territorios de manera efectiva, creando una desconexión entre las necesidades locales y las decisiones cantonales.
	Propuesta – Modelo Territorial Deseado	Propuesta – Modelo Territorial Deseado	La propuesta de un modelo territorial deseado busca una descentralización efectiva mediante la delimitación clara de competencias entre los niveles cantonal y parroquial, otorgando mayor autonomía a las parroquias para planificar y ejecutar proyectos locales. El PDOT cantonal se centraría en la planificación general, mientras que el parroquial asumiría la responsabilidad directa sobre su territorio.
	Modelo de Gestión – Ejecución del PDOT	Modelo de Gestión – Ejecución del PDOT	El modelo de gestión propuesto para la ejecución del PDOT debe garantizar la clara delimitación de competencias y responsabilidades entre los niveles cantonal y parroquial, ya que la falta de precisión en este aspecto puede generar duplicación de esfuerzos y retrasos en los proyectos.

2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente	2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente	La centralización de la planificación en el nivel cantonal, sin un espacio adecuado para la participación de los gobiernos parroquiales, contribuye a una ejecución ineficiente y desconectada de las necesidades reales de las parroquias.
2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio	2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio	La asimetría en el ejercicio de competencias y en la gestión del territorio impide una gobernanza efectiva, ya que no se promueve una planificación conjunta ni se reconocen adecuadamente las capacidades y conocimientos locales.
2.3. Diagnóstico del Estratégico del PDOT	2.3. Diagnóstico del Estratégico del PDOT	La diferencia sustancial radica en la escala y en la capacidad técnica de planificación: mientras el PDOT cantonal integra enfoques sectoriales con visión de largo plazo, el PDOT parroquial carece de herramientas propias para un análisis estratégico robusto, viéndose subordinado en su diagnóstico a las decisiones del nivel superior.
2.4 Propuesta del PDOT	2.4 Propuesta del PDOT	La debilidad del PDOT de Licán radica en su falta de operatividad y enfoque territorial propio, producto de una dependencia técnica y normativa del nivel cantonal. Esto limita su eficacia en la ejecución de proyectos, evidenciando la necesidad de fortalecer la capacidad técnica parroquial y establecer mecanismos claros de articulación que respeten la autonomía y competencia de cada nivel de gobierno.
2.4.1 Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va el cantón en el mediano y largo plazo?	2.4.1 Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va el cantón en el mediano y largo plazo?	Las decisiones estratégicas deberían derivar del conflicto entre modelo actual y deseado, pero esto no se explicita. Existe el riesgo de formular objetivos desconectados del diagnóstico territorial.

Visión de desarrollo	Visión de desarrollo	La visión de desarrollo del PDOT de Licán presenta debilidades técnicas y falta de enfoque estratégico, lo que limita su capacidad para guiar acciones territoriales efectivas. Esta situación evidencia la necesidad de replantar su visión con base en diagnóstico técnico, participación comunitaria y enfoque autónomo.
Objetivos estratégicos de desarrollo	Objetivos estratégicos de desarrollo	La débil estructuración y la dependencia del nivel cantonal, limita la efectividad del PDOT parroquial para orientar intervenciones territoriales autónomas y sostenibles.
Políticas	Políticas	Evidencia de la falta de articulación vertical en las políticas del PDOT de Licán con respecto al PDOT de Riobamba evidencia una ruptura en la planificación territorial integral, lo que contraviene el enfoque sistémico.
Estrategias	Estrategias	Las estrategias deben derivarse del diagnóstico situacional con enfoque diferencial y participativo, lo cual no se cumple plenamente en el caso de Licán. Esto compromete la eficacia del plan y limita la obtención de recursos externos para su implementación.
Metas	Metas	La guía parroquial innova al proponer una estructura para metas, pero requiere mayor acompañamiento metodológico. La ausencia de este soporte puede traducirse en metas poco realistas o vacías de contenido territorial.
Indicadores	Indicadores	La falta de precisión en los indicadores del PDOT parroquial refleja una débil capacidad técnica y metodológica, los indicadores deben ser específicos, medibles y territoriales, lo cual no se evidencia en Licán, limitando la trazabilidad del desarrollo planificado.

Programas/proyectos	Programas/proyectos	La guía parroquial sobresale al incluir matrices diferenciadas, reconociendo competencias propias y concurrentes. No obstante, se corre el riesgo de duplicidad o contradicción con las competencias cantonales si no existe una articulación efectiva.
2.4.2 Modelo territorial deseado	2.4.2 Modelo territorial deseado	La inconsistencia del modelo deseado en el PDOT parroquial responde a una débil capacidad técnica ya la falta de mecanismos de articulación vertical, los modelos territoriales deben construirse sobre diagnóstico espacial riguroso y articulación multiescalar, requisitos que Riobamba cumple, pero Licán no consolida.
2.5 Modelo de Gestión del PDOT	2.5 Modelo de Gestión del PDOT	La falta de procesos claros y la débil coordinación intergubernamental impactan directamente en los resultados de los PDOT parroquiales.
2.5.1 Estrategias de Articulación y coordinación para la implementación del PDOT	2.5.1 Estrategias de Articulación y coordinación para la implementación del PDOT	La guía cantonal propone una matriz de articulación para articular y coordinar las acciones propuestas llamada "Estrategias de articulación y coordinación" y otra para la "Organización institucional". Por su parte, la guía parroquial, propone una definición de estrategias por grupos y propone una matriz para la "Identificación de estrategias de articulación – Grupo 1,2,3"
2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación	2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación	Las guías abordan este punto con enfoques distintos, pero ninguna profundiza en mecanismos de evaluación de vulnerabilidad específicos por zonas. Es urgente integrar mapas de riesgo actualizados y participativos como insumo de planificación.
2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	La falta de una estrategia clara de seguimiento en Licán puede llevar a una

			ejecución menos eficiente y con dificultades para corregir desviaciones.
	2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT	2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT	La diferencia radica en que en la guía Cantonal se incluye el Plan de Uso y Gestión de Suelo en el esquema del proceso de formulación/actualización de los PDOT
Sección III: Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT	3.1. Instancias de planificación	3.1. Instancias de planificación	La guía cantonal profundiza más en derechos humanos, lo que es positivo. La guía parroquial lo menciona superficialmente, lo que puede invisibilizar poblaciones vulnerables como mujeres, adultos mayores o pueblos originarios.
	3.2. Fases para la formulación/ actualización del PDOT	3.2. Fases para la formulación/ actualización del PDOT	Se plantea la misma estructura de las Fases, únicamente haciendo énfasis en las diferencias por los niveles de gobierno, dejando claro, por ejemplo, que a nivel cantonal se pone en vigencia a través de ordenanza, y a nivel parroquial a través de una resolución.
Anexos	Anexo 1. Diagnóstico financiero (análisis del PDOT vigente)	Anexo 1. Diagnóstico financiero (análisis del PDOT vigente)	La falta de un análisis financiero detallado en el PDOT de Licán puede llevar a una gestión ineficaz de los recursos, lo que podría afectar la ejecución de los proyectos y su sostenibilidad.
	Anexo 2. Componentes para análisis del Diagnóstico Estratégico	Anexo 2. Componentes para análisis del Diagnóstico Estratégico	El diagnóstico estratégico del PDOT de Riobamba es más completo, al integrar un análisis de todos los componentes clave que afectan el desarrollo del cantón, permitiendo una mejor planificación a futuro. En cambio, el diagnóstico de Licán, aunque aborda aspectos fundamentales, carece de una visión holística y detallada de los componentes territoriales, lo que podría dificultar la toma de decisiones basadas en un análisis profundo de las interrelaciones territoriales y socioeconómicas.
	Componente Biofísico	Componente Biofísico	El diagnóstico más superficial del PDOT de Licán no permite tener una comprensión profunda de las interacciones

		entre el territorio y el medio ambiente, lo que podría generar problemas en la planificación de proyectos que no consideran adecuadamente los recursos y limitaciones naturales.
Componente económico/productivo	Componente económico/productivo	El PDOT de Riobamba presenta un enfoque integral y detallado en el análisis económico/productivo, alineándose con los principios de desarrollo sostenible y competitividad territorial. En contraste, el PDOT de Licán tiene un enfoque limitado, lo que puede generar una planificación deficiente para aprovechar recursos fuera de la agricultura, clave para diversificar la economía.
Componente sociocultural	Componente sociocultural	El PDOT de Riobamba elabora en detalle sobre el componente sociocultural y enfatiza la consideración de las comunidades locales con su pluriculturalismo en la formulación del plan de desarrollo para la inclusión social y la apreciación del patrimonio. En contraste, el PDOT de Licán tiene una visión más superficial y general respecto a cómo las políticas destinadas a promover la identidad cultural y la cohesión social son menos efectivas.
Componente asentamientos humanos, que incluye movilidad, energía y telecomunicaciones	Componente asentamientos humanos, que incluye movilidad, energía y telecomunicaciones	La guía cantonal se enfoca más en componentes estructurales (movilidad, energía, telecomunicaciones), pero no aborda adecuadamente la informalidad urbana ni los asentamientos no regularizados. En zonas rurales y periurbanas esto es crítico. Se requiere un enfoque más cualitativo y situado.
Componente político institucional	Componente político institucional	El PDOT de Riobamba da evidencias de un enfoque más integral y comprensivo con respecto a la sostenibilidad, la inclusión social y la gestión de recursos. Por el contrario, el PDOT de Licán presenta un

		enfoque reglado que resulta en un análisis superficial y más bien limitado, lo cual podría obstaculizar el monitoreo y la evaluación de las decisiones que se realicen dentro del proyecto.
Anexo 3. Preguntas orientadoras para el Diagnóstico Estratégico	Anexo 3. Preguntas orientadoras para el Diagnóstico Estratégico	El PDOT de Licán considera la sostenibilidad solo como un componente adicional a sus objetivos, en contraste con el PDOT de Riobamba, el cual aborda cuestiones de sostenibilidad, inclusión social y la gestión de recursos. Esto muestra que el PDOT de Licán contempla un enfoque más superficial, lo que probablemente afectará la profundidad y el rigor del análisis.
Anexo 4: Programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo	Anexo 4: Programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo	El Anexo 4 de ambos PDOT presenta los programas y proyectos sector de ambos PDOT presenta los programas y proyectos sectoriales del Ejecutivo, pero con enfoques distintos. lo que puede resultar en una falta de coherencia entre las iniciativas del Ejecutivo y las realidades específicas del territorio.
Anexo 5: La participación ciudadana en la planificación territorial	Anexo 5: La participación ciudadana en la planificación territorial	Riobamba presenta mecanismos más estructurados y continuos de participación ciudadana, incluyendo actores diversos y fomentando la corresponsabilidad en la gestión territorial. En contraste, el PDOT de Licán evidencia una participación más puntual y limitada, centrada en consultas iniciales, lo que debilita el sentido de apropiación comunitaria y reduce la eficacia de la planificación.

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación, 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

8.2 Criterios usados para la evaluación de los PDOT

Tabla 11

Criterios para la evaluación de los PDOT

GUÍA 2023		Criterio para evaluación
Sección	Contenido Clave	
Sección II: Contenidos mínimos del PDOT	2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio	¿Se identifican a todos los actores que influyen en el territorio? ¿Se hace uso de la matriz de referencia como guía?
	2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT	¿Se hace el análisis por componentes? ¿Se cumple con lo referido en el Anexo 2? ¿Componentes para análisis del Diagnóstico Estratégico de la guía?
	2.3.1 Sistematización de problemas y potencialidades	¿Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes? ¿Los problemas y potencialidades están priorizados? ¿Se hace uso de la matriz de referencia como guía?
	2.3.2 Modelo territorial actual	¿Se lleva a cabo una zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas) ¿Se analizan los diferentes subsistemas territoriales? ¿Se complementada con las relaciones multinivel, con los cantones circunvecinos, proyectos estratégicos nacionales (en caso de existir), redes de infraestructura logística, productiva, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, y de riego?
	2.4 Propuesta del PDOT	¿Se definen acciones en base al diagnóstico estratégico? ¿Se hace uso de la matriz de referencia como guía?
	Visión de desarrollo	¿Cuenta con dimensión de tiempo? ¿Es realista? ¿Es consistente? ¿Tiene un enfoque integrador? Responde a la pregunta: ¿Cómo la ciudadanía se ve a sí misma y a su entorno en el mediano y largo plazo? ¿Se toman en cuenta los 3 elementos mencionados en la guía metodológica?
	Objetivos estratégicos de desarrollo	Números de objetivos estratégicos (máximo 12). ¿Relaciona con problemas y potencialidades? ¿Responde a las acciones estratégicos mencionadas como mínimo en la guía metodológica?
	Políticas	¿Están las políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial? ¿Estas diseñadas en infinitivo, con frases cortas y concisas?

Estrategias	<p>¿Permiten lograr las políticas a las que están vinculadas?</p> <p>¿Estas diseñadas en infinitivo, con frases cortas y concisas?</p>
Metas	<p>¿Metas precisas, cuantificables y un período de tiempo determinado?</p> <p>¿Están vinculadas a las metas nacionales PNBV?</p> <p>¿Las fuentes de información para el cálculo de metas son la información estadística o geográfica?</p> <p>¿Cuentan con la estructura sugerida en la guía metodológica de verbo en infinitivo, cuantificación, unidad de medida y temporalidad?</p>
Indicadores	¿Permiten medir el cumplimiento de la meta?
Programas/proyectos	<p>¿Los Programas y proyectos tienen relación con los contenidos de la propuesta, metas e indicadores?</p> <p>¿ Los Programas y proyectos cuentan con presupuestos, temporalidad y resultados esperados?</p> <p>¿Los programas y proyectos cuentan con indicadores y metas de gestión?</p>
Propuesta de proyectos de competencias exclusivas y concurrente	¿Para PDOT Parroquial La usan como base?
Propuesta de proyectos que no tienen relación con las competencias	¿Para PDOT Parroquial La usan como base?
Matriz referencial de programas/proyectos	¿La usan como base?
2.4.2 Modelo territorial deseado	<p>¿Contiene las categorías de ordenamiento territorial?</p> <p>¿Contiene la estructura básica establecida en las guías metodológicas?</p>
2.5 Modelo de Gestión del PDOT	¿Contiene al menos las cuatro estrategias mínimas planteadas en la guía?
2.5.1 Estrategias de Articulación y coordinación para la implementación del PDOT	¿Se establecen los mecanismos de articulación y coordinación?
Estrategias de articulación y coordinación	¿Se hace uso de la matriz de referencia como guía?
Organización institucional	¿Se hace uso de la matriz de referencia como guía?
2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación	¿ Se abordan las temáticas mínimas planteadas en la guía?

	2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	<p>¿Se Identifican los componentes del PDOT y otros instrumentos complementarios que se considere importante para su gestión (metas del PDOT, programas/ proyectos, entre otros) y la periodicidad?</p> <p>¿Se delimita el método y la técnica que utilizará para la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación?</p> <p>¿Se establece un equipo responsable para el seguimiento?</p> <p>¿ Se detallan los productos resultantes del proceso de seguimiento y evaluación?</p>
	2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT	¿ Se establecen las actividades, responsabilidades y recursos que permitan transmitir a la población, los objetivos y resultados del proceso para su participación y apropiación?
Sección III: Procedimiento para la formulación/ actualización del PDOT cantonal	3.1. Instancias de planificación	¿Se cumplen con las tres instancias principales de planificación?
	3.2. Fases para la formulación/ actualización del PDOT	¿Se cumplen con las cuatro Fases para formulación/actualización del PDOT?
	Fase 1. Inicio	¿Se ha definido el equipo técnico, roles y responsabilidades?
	Fase 2. Formulación/ actualización	Al término de esta fase, ¿se ha consolidado el documento preliminar del PDOT, mismo que contará con los aportes e insumos del SPC y de los actores involucrados?
	Fase 3. Validación	¿El PDOT está validado por el Consejo de Planificación Local?
	Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia	<p>¿Por medio de la máxima autoridad del GAD, se somete a consideración del Concejo Municipal o Juan Parroquial la versión final del PDOT, órgano que, basado en la resolución favorable del Consejo de Planificación Local, sanciona el PDOT, mediante ordenanza municipal o resolución de Consejo?</p> <p>¿ El GAD debe consolidar su Sistema de Información Local para garantizar la disponibilidad de información para el seguimiento y evaluación del PDOT?</p>

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación, 2023)

Elaboración: (Guijarro 2025)

8.3 Competencias municipales y parroquiales

Tabla 12

Competencia de Riobamba y Licán según la Constitución en concordancia con el COOTAD.

Competencias de los gobiernos municipales o metropolitanos	Competencias de los gobiernos parroquiales rurales
---	---

1. Integrar la planificación nacional, regional, provincial y parroquial para regular la utilización y ocupación del suelo urbano y rural, así como el desarrollo cantonal permitiendo la elaboración de planes de ordenamiento territorial en concordancia con la planificación multinivel.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

3. Planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad urbana.

4. Proveer servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental, y los demás establecidos por ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.

6. Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público en su ámbito territorial cantonal.

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.

4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos para el desarrollo social, cultural, deportivo con el cumplimiento legal pertinente.

8. Proteger, conservar y promover el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón, así como construir espacios públicos para estos fines.

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Fuente: (Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008) (COOTAD, 2010)

Elaboración: (Guijarro 2025)

8.4 Transcripción de entrevistas semiestructuradas

Entrevistado: Remache Rivera Juan Diego - Director De Gestión De Ordenamiento Territorial GAD Riobamba

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?,

Entrevistado:

No del todo. Si bien se cuenta con instrumentos de planificación como el PDOT y el PUGS, estos no han logrado de manera eficaz controlar y reglamentar los límites entre Licán y Riobamba. Un error notable fue la vaguedad en la opción elegida sobre la franja que se consideraría sobre la expansión urbana a definir al 2017 cuando se colocaron los límites urbanos. Esto ha conllevado a un debilitamiento de la capacidad de control territorial efectivo y, la normativa vigente, como la LOOTUGS, bloquea cualquier intento de alterar los límites urbanos por un periodo de 12 años. Adicionalmente, los mecanismos de control territorial funcionan con una lentitud extrema debido a la burocracia y la falta de poder para multar por infracciones al orden normativo lo que agrava el caos en la expansión urbana.

Las regulaciones existentes, aunque buenas en algunas áreas, aún requieren una mayor colaboración interinstitucional para abordar verdaderamente la regulación transfronteriza del territorio entre Riobamba y Licán.

Pregunta 2: Si se ha cumplido en su mayoría con lo que exigen las metodologías para la elaboración del PDOT, ¿cuál considera que es la causa principal del desorden en la conformación de conurbaciones en la zona de intersección entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La causa principal es la expansión incontrolada de la mancha urbana. Un dato importante es que el 40% - 45% del área urbana declarada en 2017 aún está desocupada. Ello se traduce en una ineficiencia más aguda de la tierra urbanizable dentro de la ciudad y obliga a la gente a instalarse en las periferias donde resultan más económicos, muchas veces carentes de infraestructura. Adicionalmente, la oferta integrada de vivienda social no existe y el largo tiempo para la obtención de permisos de construcción ha intensificado las irregularidades en la construcción. También, debido a la escasez de personal y los complejos procesos administrativos, hay una aplicación inadecuada de la planificación espacial, lo que dificulta la penalización del incumplimiento de las leyes de planificación. Esto, junto con la definición vaga de los límites de planificación espacial para la expansión urbana, ha alimentado un desorden de aglomeración incontrolado. Si bien tenemos una planificación PDOT en profundidad, la efectividad del PUGS ha empeorado la situación.

Pregunta 3: ¿De qué manera se relaciona el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

El PDOT parroquial de Licán y el PDOT cantonal de Riobamba no se articulan en la práctica. Ambos planes procuran orientar el desarrollo territorial en sus límites, pero faltan claros niveles de integración en la coordinación de las políticas en las metas tal como el control del crecimiento poblacional en zonas consideradas urbanas. A nivel parroquial, Licán enfrenta dificultades para adaptarse al rápido crecimiento de Riobamba, lo que ha generado un desajuste entre las directrices establecidas en los dos PDOT. Además, la falta de una articulación más fluida entre los niveles parroquial y cantonal en temas como la regulación de la expansión urbana y el manejo de los servicios básicos ha contribuido a la formación de conurbaciones desordenadas.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

Las normas y planes de ordenamiento territorial como el PDOT y PUGS cuentan con una buena lógica, aunque son particularmente poco efectivas en regular y controlar la relación interfase de Licán y Riobamba. La mayor deficiencia aparece por la falta de definición en los umbrales de expansión metropolitana y el escaso nivel de cumplimiento del Plan de Uso y Gestión del Suelo. Asimismo, hay escaso personal y la burocracia de la administración hace que el control espacial sea muy deficiente, al igual que la imposición de castigos, lo que afecta un gran número de procesos de control y el ordenamiento territorial.

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales y de servicios hacia la zona de conurbación, ¿cree usted que Riobamba podría absorber a Licán o al menos el sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

Es probable que Riobamba termine absorbiendo a Licán o al menos las partes que ya son parte de la conurbación. La nueva infraestructura vial y la expansión de servicios hacia esa región están ayudando a esta integración. Licán ha sido impactado por la expansión no planificada de Riobamba, particularmente en las áreas periféricas donde la gente busca terrenos económicos, incluso si no están bien dotados de infraestructura. Esta expansión está

fusionando gradualmente las dos áreas. Además, la falta de gobernanza territorial efectiva junto con una planificación del uso del suelo inadecuada ha permitido que este proceso se desarrolle sin mucho control. Si bien ambos territorios tienen sus propios planes de desarrollo, la interrelación entre ellos es tan superficial que plantea la posibilidad de que Riobamba absorba estratégicamente parte del territorio de Licán a mediano plazo, especialmente aquellas partes más cercanas a la zona de conurbación.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?"

Entrevistado:

Hasta ahora, no existen mecanismos de aplicación integral que consideren la propiedad en la zona de conurbación. Una preocupación notable es que la Subsecretaría de Tierras y el MIDUVI otorgan la asignación de parcelas rurales de propiedad estatal sin una verificación adecuada de los principios socioambientales. La ineficacia de la administración del usufructo de la tierra en conjunto con la falta de un catastro sistematizado y modernizado, da posibilidad ligera a acceder a la tierra sin excesivos logísticos. Todo esto permite ser poseionarios sin mucha justificación. Además, hay escasa supervisión regulatoria en casos de prescripción, lo que contribuye a problemas serios de apropiación territorial. Estos organismos sociales deberían trabajar juntos para fomentar el control catastral y controlar la expansión desregulada en la ciudad.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La conurbación entre Riobamba y Licán surge por el descontrolado crecimiento de la expansión urbana. Aunque hay espacios urbanos en Riobamba, muchos no están en uso, lo cual genera que las personas se instalen en la parte externa donde costos son bajos, aunque no tengan acceso a servicios. Además, la falta de pecho social accesible, morosidad administrativa en la ejecución de obras, y falta de regulación de superestructura urbana ha facilitado que se formen conurbaciones de manera desordenada.

Entrevistado: Especialista de Gestión de Riesgos GAD Riobamba - Hidalgo Vázquez Jorge Benigno

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?

Entrevistado:

Las deficiencias de las regulaciones actuales radican en la intersección superpuesta entre regulaciones más antiguas y marcos más nuevos, como el PDOT y el PUGS. La ambigüedad en la aplicación de estas normas, sumada a la falta de claridad en los límites de expansión y la ausencia de políticas urbanísticas bien definidas, genera un marco legal débil que no logra controlar eficazmente la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba.

Pregunta 2: Si se han cumplido en su mayoría todo lo que piden las metodologías para elaboración de PDOT. ¿Cuál es el problema o posible causa para el nacimiento o conformación de conurbaciones de manera desordenada en la zona de intersección territorial entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

Hay dos factores que se dan para tener una conurbación:

La primera es las condiciones preexistentes que era la normativa vigente hasta el 2017 como PDUR y a partir del 2017 cambia las normas del juego y sale el PDOT y el PUGS. Pero no se contrastaron las normas existentes con la nueva normativa legal. Entonces al existir una ambigüedad la ciudadanía se orienta a un proceso que viene desde 1980. Al tener este polígono macro no se delimitó un área específica, ejes viales ni tampoco políticas urbanísticas. Solo se planteó una zona geográfica de expansión.

En ese entonces debieron hacer algo como en Brasilia que a mi parecer es de las mejores formas de desarrollo, una cruz y de ahí todas las calles que sean horizontal y vertical una cuadrícula perfecta. Un mal que tiene Riobamba es que como es “amigo”, quiere que cada polígono tenga calles a gusto de cada quien. Eso es una de las razones del desorden y caos vehicular.

La segunda es la legalidad de los terrenos. En Licán más del 80% no tiene legalidad. Los asentamientos informales depende más de otros factores como el político.

Los municipios son pésimos litigantes, porque se encargan de todo y de nada.

La constitución del 2008 muy garantista, la idea de la subsecretaría de tierras era brindar territorios para personas asentadas para cultivos, pero la gente quiere construir. Donde queda la ordenanza de que el territorio mínimo en lo rural es de una hectárea. El cuerpo legal

esta carente de conocimiento expreso, y no hay especialistas en la materia en los municipios a nivel jurídico y tienen vacíos legales.

Se hizo borrón y cuenta nueva y eso no es coherente con la planificación anterior.

El equipo técnico que desarrolló el PDOT de Riobamba no puede ser el mismo que revisa y aprueba.

El PDOT tiene que ser holístico y albergar todos los temas y sistemas. Además, no se tiene a los responsables del trabajo. Muchas veces se dejan de lado temas sociales, económicos, productivos y ambientales.

No se respeta la norma existente. Falencias de normas, en productividad, por ejemplo, como se da ha sin normas o leyes. La constitución complica a los municipios, porque obliga en dar el resto de servicios. Y la empresa eléctrica si da un servicio, obliga a dar lo demás.

Pregunta 3: ¿Cómo se articula el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

La falta de coordinación y la inconsistencia entre los planes y normativas de ambos territorios, sumado a las ambigüedades y vacíos legales, contribuyen a la desorganización en la zona de conurbación. las municipalidades deben usar personal cualificado para la revisión de PDOT, además ponerle más énfasis en lo tema legal, tanto en la construcción del PDOT como en la administración.

Dejar candados en la planificación.

La población no solo necesita vivienda, o espacios públicos. Donde está la productividad, la vegetación y áreas verdes, se ha planificado para el crecimiento de Riobamba sin considerar las facilidades futuras para la prestación de servicio y se eliminó el bosque, se eliminan quebradas. Significa que las personas que están planificando no conocen el territorio.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

Las normativas y los instrumentos de planeación resultan ser ineficaces. Aun con el PDOT y los PUGS, hay una desconexión no articulada que integra las políticas vigentes con

normativas de reciente creación que resulta en un limbo legal que impide un control efectivo en la región Limite Licán Riobamba. Adicionalmente, la ausencia de normas claras sobre la derivación de límites del área de urbano en expansión sumada a la escasa aplicación del plan da origen a un orden caótico sistémico.

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales y de servicios hacia la zona de conurbación, ¿cree usted que Riobamba podría absorber a Licán o al menos el sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

Va a depender de la política. Pero si, lo que va a pasar eventualmente.

En Licán le cercenaron 500 hectáreas y fueron a poner en una zona donde la cota de agua no da, por tanto, no pueden tener el servicio de agua potable. Suelos con mucha arena, riesgosos para urbanizar. El Bosque Protector que eliminaron también desde Riobamba y desde Licán, anularon las ordenanzas.

En Licán primaron los beneficios económicos, más que responder a consolidación urbana o de vivienda. Un tráfico de tierras. La legalización de urbanizaciones a través de ordenanza no está bien estructurada.

Se ve que hay unas deficiencias.

Riobamba tiene para donde crecer, no está consolidado, no hace falta una zona de expansión.

La altura de edificaciones de 1 o 2 pisos no ayuda a una mayor consolidación, debería promoverse el crecimiento en altura.

Lamentablemente todos los polígonos están cercanos a Licán, por lo que se va subir el precio de esos lotes. Sobrevalorización del suelo, incluso antes de la implementación de futuras vías.

Personas muy jóvenes están tomando las decisiones, no tienen la experiencia.

Hay partes que son copiadas de otros PDOT en el caso de PDOT de Riobamba.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

No, no existe un catastro actualizado y completo de la titularidad en esa zona. Ese es justamente uno de los principales problemas. Más del 80% de los terrenos en Licán carecen de legalidad, son asentamientos informales. Y al no tener un catastro consolidado ni actualizado, es imposible saber quién tiene qué, bajo qué condiciones, o siquiera si es legal. Eso dificulta toda planificación, prestación de servicios y control del territorio. Además, la información que hay está desarticulada entre instituciones, no hay una base común de datos, y eso refleja una debilidad estructural del sistema de gestión territorial.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La conurbación se da por varios factores. Primero, porque nunca se delimitaron de forma clara los límites de expansión ni se establecieron políticas urbanísticas bien definidas. Se hablaba de zonas de crecimiento, pero sin ejes viales claros, sin estructuras. Segundo, hay un arrastre de condiciones normativas desde los años 80 que no se contrastaron con la nueva legislación desde 2017, como el PDOT y el PUGS. Y tercero, hay una fuerte influencia política y social en los asentamientos. La gente construye sin legalidad porque no hay control, y los municipios no tienen capacidad técnica ni legal para litigar o regular. Todo eso ha generado una expansión espontánea, desorganizada, y sin planificación coherente.

Entrevistado: Dra. Transito Llucó – ExViceprefecta de Chimborazo

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?

Entrevistado:

Varios elementos. El PDOT Provincial tiene una connotación en virtud de sus competencias. Los instrumentos de planificación son levantados desde una perspectiva desde un plan de gobierno administrativo, no un tema técnico. Es algo que pesa en la aplicación de los PDOT locales. La gestión pública en general en nuestro país tiene esas falencias. Necesitamos que desde la academia se sensibilice a los actores políticos, de la importancia del componente técnico. A las obras que no sirven a una necesidad sino a fines políticos. Por temas de geografía y de competencias, algunas autoridades se desentienden. El 67% de los

predios son adquiridos a través de prescripciones. Irresponsabilidad de decisiones políticas. La parte Partidista es muy fuerte.

Pregunta 2: Si se han cumplido en su mayoría todo lo que piden las metodologías para elaboración de PDOT. ¿Cuál es el problema o posible causa para el nacimiento o conformación de conurbaciones de manera desordenada en la zona de intersección territorial entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

Varios elementos;

El PDOT Provincial tiene una connotación en virtud de sus competencias. Los instrumentos de planificación son levantados desde una perspectiva desde un plan de gobierno administrativo, no un tema técnico. Es algo que pesa en la aplicación de los PDOT locales.

La gestión pública en general en nuestro país tiene esas falencias. Necesitamos que desde la académica se sensibilice a los actores políticos, de la importancia del componente técnico.

A las obras que no sirven a una necesidad sino a fines políticos. Por temas de geografía y de competencias, algunas autoridades se desentienden.

67% de los predios son adquiridos a través de prescripciones.

Irresponsabilidad de decisiones políticas. La parte Partidista es muy fuerte.

Pregunta 3: ¿Cómo se articula el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

La articulación no está suficientemente clara debido a las falencias en la planificación y la falta de un enfoque técnico. Se escoge, una vez más, abordar la problemática desde su vertiente estrictamente política.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

Rotundamente no. Desde mi punto de vista son ineficaces. A mi modo de ver, los instrumentos de planificación existentes no se están aprovechando de forma lógica y

sistemática. Esto, sin lugar a dudas, imposibilita un control efectivo sobre la interacción que existe entre las fronteras de Licán y Riobamba.

Necesitamos combatir las invasiones a las zonas agrícolas.

Proyectos de remediación para evitar la transformación del suelo agrícola.

Proyectos productivos con GIZ para reconocer como una especie de subsidio para que no sean invadidas las áreas de protección.

Buscar subsidios para evitar la transformación en suelo urbano, contra el tráfico de tierras.

Mayor firmeza en aplicabilidad de la ley

Voluntad política-técnica

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales y de servicios hacia la zona de conurbación, ¿cree usted que Riobamba podría absorber a Licán o al menos al sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

Si, es decisión política de las autoridades, es lo que pasará. Sin embargo, hay que tener en cuenta las limitaciones que impone la legislación y los riesgos relacionados con el tráfico de tierras y las invasiones, las jerarquías en leyes, menciona que la legislación local siempre va a ser la más débil. Para caso de ello, están las prescripciones.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

No, debido a la falta de control respecto a la propiedad de bienes raíces, particularmente en lo que respecta a las prescripciones, es un problema clave que agrava el desorden de la conurbación.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

Desde mi perspectiva, la conurbación ocurre como resultado de la irresponsabilidad en la toma de decisiones políticas, la ausencia de aplicación de normas profesionales en los

PDOT, y la ineptitud de la ley local. Esto ha llevado a que los intereses políticos, la presión de las invasiones y el tráfico de tierras prevalezcan sobre un desarrollo ordenado y planificado.

Entrevistado: Dra. Mercedes Tixi – Ex Directora de la Subsecretaría de Tierras

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?

Entrevistado:

El problema se puede atribuir a tres factores principales. Primero, surgen problemas legales por la falta de escrituras públicas que certifiquen la propiedad de la forma en la que se posee el suelo, generando dudas sobre la tenencia de los terrenos. Seguido a lo anterior, existen problemas administrativos puesto que los municipios no otorgan las facilidades necesarias para llevar a cabo la legalización o el traspaso de la propiedad, por lo que las personas tienden a ocupar los terrenos sin resolver su situación jurídica. Anteriormente, Licán tuvo la declaración de zona urbana lo cual generó controversia en la comunidad que solía disfrutar de un carácter más rural. Por si no fuera suficiente, la falta de conocimientos sobre las normativas y la burocracia de los trámites en cuestión complican aún más la situación. En mi opinión, lo que realmente no influye son las leyes, sino la falta de control y planificación que está dotada los municipios. Aunque ordenamiento no es atribución de los municipios, sí lo es el suelo, por lo que la escasez de empoderamiento en dicho ámbito resulta frustrante. Quédense con el mensaje que solamente estas autoridades son las que pueden hacer algo para manejar el avance de las construcciones regulando la utilización del espacio. El mayor obstáculo es la falta de coordinación entre las autoridades y la supervisión deficiente, mientras que las inmobiliarias a menudo tienen más poder que las entidades encargadas de regular el uso de las tierras. Aunque hoy existen más regulaciones, las prescripciones han disminuido en comparación con el pasado.

Pregunta 2: Si se han cumplido en su mayoría todo lo que piden las metodologías para elaboración de PDOT. ¿Cuál es el problema o posible causa para el nacimiento o conformación de conurbaciones de manera desordenada en la zona de intersección territorial entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

Para mí son 3 temas diferentes, sin embargo, hay problemas legales como la falta de escrituras públicas que garanticen las escrituras públicas. Por lo tanto, no hay seguridad jurídica en la tenencia del suelo.

Administrativo porque las municipalidades no presentan las facilidades para legalizar o transferir la tenencia. La gente quiere donde vivir y por eso se posesiona.

Hubo un periodo donde Licán fue declarado zona urbana, el pueblo se levantó diciendo que no quería ser rural.

El desconocimiento de las normas y su aplicación y los trámites administrativos engorroso también ocasionan problemas.

Para mí la norma no es el problema, el problema es la falta de construcción de los planes. Los municipios deben ordenar el territorio. Le falta empoderamiento del control de los municipios. Si no se debe construir tienen que controlar antes de que se termine de construir o derrocar. Los municipios son los únicos que tienen la competencia de controlar el uso de suelo del territorio.

Las agencias inmobiliarias tienen más poder que la secretaría de tierras mismo.

Las prescripciones no se hacen tanto como antes. Ahora hay más regulaciones.

Pregunta 3: ¿Cómo se articula el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

Esta falta de articulación se debe a la falta de empoderamiento y supervisión que tienen los municipios respecto a los sistemas de gobernanza de la planificación espacial y su zonificación. Como se mencionó antes, tanto los municipios parroquiales como los distritales no cuentan con el sistema y los recursos financieros para ejercer un control efectivo sobre la planificación del uso del suelo; esto crea problemas en los diferentes niveles de planificación para la integración de la gobernanza. Además, la falta de una estructura de planificación sólida y la ausencia de una supervisión adecuada contribuyen a que los planes no se implementen de manera coherente y conjunta. Por lo tanto, la articulación entre el PDOT de Licán y el PDOT de Riobamba está limitada, lo que impide una gestión integral y ordenada del territorio en la zona de conurbación.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

No, porque, aunque existen normas, la falta de coordinación, supervisión y el empoderamiento de los municipios en el control del uso del suelo hacen que no sean eficaces. Además, las inmobiliarias tienen más poder que la misma secretaría de tierras.

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales, de servicios y demás están creciendo hacia ese lado ¿Usted cree que Riobamba puede absorber a Licán, o al menos al sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

Claro, pero desde los municipios debería hacerse un mejor control.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La ausencia de un catastro actualizado en la zona genera un problema de falta de seguridad jurídica respecto a la propiedad de los terrenos. También, la carencia de control y vigilancia por parte de los municipios, sumada a los problemas burocráticos, parecen indicar que existe en Licán una ausencia de formalidad en el acceso o en la implementación de un sistema formal de catastro.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La conurbación se da por la falta de control en la tenencia del suelo, la falta de seguridad jurídica, la escasa coordinación y supervisión por parte de las autoridades, y el empoderamiento de las inmobiliarias sobre las políticas de tierras. La gente se posesiona en terrenos sin garantías legales, y los municipios no tienen los recursos ni la voluntad para ordenar el territorio de manera adecuada, se debe implementar mayor coordinación entre entidades y mayor supervisión de los entes de control. Una problemática de las zonas es que enseñan conductas inapropiadas legales con fines de lucro. Tráfico de tierras.

No hay participación ciudadana, no se piensan en comunidad sino por el bienestar individual y no siguen los procedimientos de manera adecuada.

Ingeniera Marcela Rodríguez - Técnica de Planificación del GAD parroquial de Licán.

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?

Entrevistado:

Los reglamentos y las guías de ordenamiento no son totalmente funcionales. Se reconoce la existencia de normativas y planes tales como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, pero se considera que en la práctica la ejecución es deficiente por la falta de coordinación y articulación entre las distintas instancias. Señala que si bien hay dispositivos de planificación, su cumplimiento queda muchas veces incumplido por falta de vigilancia, e incluso por la inestabilidad permanente de las administraciones municipales que decantan en la imposición de nuevos modelos de gestión que desatienden los anteriores. Además, menciona que no hay una delimitación clara entre las zonas urbanas y rurales, lo cual ha generado una expansión urbana desordenada y problemáticas como el crecimiento de áreas urbanas en sectores que no están plenamente definidos.

Pregunta 2: Si se ha cumplido en su mayoría con lo que exigen las metodologías para la elaboración del PDOT, ¿cuál considera que es la causa principal del desorden en la conformación de conurbaciones en la zona de intersección entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

El desorden que acompaña el desarrollo de las conurbaciones proviene de los constantes cambios en las administraciones municipales, aun cuando se ha intentado cumplir con el PDOT. Cada nueva administración trae consigo sus propias ideas y planes, lo que resulta en un desarrollo incoherente y se aleja de los planeamientos realizados a mediano o largo plazo. La falta de normativas claras y respetadas para zonificación ha propiciado el crecimiento suburbano descontrolado. Este cambio de administraciones, sumado a la escasa rigurosidad en el monitoreo de la ejecución de los planes de ordenamiento, ha propiciado que las conurbaciones se desarrollen sin un diseño estructural o planificado.

Pregunta 3: ¿Cómo se articula el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

La articulación entre el PDOT de la parroquia Licán y el PDOT del cantón Riobamba no es muy efectiva. Señala que, aunque hay intentos de coordinación, en muchas instancias las responsabilidades de la parroquia están muy minimizadas y las decisiones se toman principalmente a nivel cantonal. También resalta que, en algunos casos, existen discrepancias en cuanto a las delimitaciones territoriales y la gestión del suelo, lo que genera conflictos y desorden en la planificación y el crecimiento urbano. La falta de una clara delimitación entre las áreas rurales y urbanas, junto con la escasa coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, dificulta una articulación adecuada de los planes de desarrollo.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

No creo que las normativas vigentes permitan la administración y el control de los límites entre Licán y Riobamba. Muestra que hay una falta de aplicabilidad y seguimiento porque hay normativas y planes de desarrollo. También, destaca las dificultades de implementación respecto a las lagunas institucionales que son encargadas de los escopos geopolíticos delimitados, afectando así el asunto de gobernanza eficiente en torno al desarrollo potencialmente viable del espacio. Por la otra parte, indica que en algunas partes el municipio no ejerce control absoluto sobre las actividades que se realizan, principalmente en la zona periurbana, lo que empeora la situación de crecimiento urbano descontrolado.

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales y de servicios hacia la zona de conurbación, ¿cree usted que Riobamba podría absorber a Licán o al menos el sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

Es probable que en el futuro Riobamba incorpore una porción de Licán o, al menos, el área donde se encuentran conturbados. Riobamba ya tiene un antecedente que le justifica esta clase de intervenciones, ya que en 2003 Licán “fue elevada” a zona urbana de Riobamba. Sin embargo, esta suposición fue retirada por el decidido apoyo de la comunidad que prefería el abandono al carácter rural, por lo que Licán volvió a ser parroquia rural. Este caso demuestra el problema de la zonificación en la planificación territorial y la urgencia de equilibrar las decisiones administrativas en función de las realidades sociales y culturales de las

comunidades involucradas. Aunque la expansión urbana y la conurbación podrían resultar en que algunas porciones de Licán se integren en Riobamba, la acción colectiva socialmente organizada y comunitaria está mayormente activa en obstruir o retrasar tales procesos.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

No tienen un registro actualizado de la propiedad de los bienes inmuebles en el área de conurbación entre Riobamba y Licán. Se hace mención que el municipio tiene un registro, el mismo se encuentra desactualizado. Esto ha generado inconvenientes para el municipio en temas de ordenamiento y control territorial en la zona. También se menciona que gran parte de los predios se encuentran fraccionados en menos de parcelario, lo que agrava la situación. Prácticamente todos los predios poseen solamente escrituras primarias, lo que hace más difícil el proceso de regularización. Rodríguez indica que contar con un registro actualizado haría mucho más simple resolver los problemas que surgen de la expansión urbana descontrolada y falta de planificación.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La conurbación de Riobamba y Licán se debe, en gran parte, a la falta de planificación que ha tenido el municipio. Explica que no hay una sistematización anterior capaz de controlar el balance entre la población existente y el crecimiento de la ciudad en la zona de conurbación, facilitando así que áreas rurales se conviertan en zonas pobladas difusas entre lo aglomerado y lo campestre. Igualmente, menciona que los conflictos de límites y competencias entre el municipio y la parroquia han exacerbado el asunto, en virtud de que muchas veces no hay la más mínima noción de a qué entidad territorial corresponde determinado espacio, lo cual ha resultado en un crecimiento desordenado y el surgimiento de zonas urbanas en sitios donde no debería haber. Finalmente, enfatiza que la falta de control sobre los especuladores ha propiciado también este caos porque estos han adquirido terrenos sin considerar la localización respecto a servicios públicos básicos.

Arq. Ramiro Orna - Analista de Ordenamiento Territorial del GAD Riobamba.

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?

Entrevistado:

Bueno, la normativa y los instrumentos de planificación se basan principalmente en la conectividad de ejes estructurantes que son dados a través de vías de conectividad, como la red estatal que conecta directamente a Licán con el área urbana de Riobamba. Esto permite que Licán, siendo una cabecera urbana parroquial, esté prácticamente incrustado en el área urbana de Riobamba. Sin embargo, la normativa vigente, como el código urbano y el plan de uso y gestión de suelo, ha intentado regularizar este crecimiento, tanto urbanístico como habitacional, para darle una connotación urbana similar a Riobamba. A pesar de estos esfuerzos, el tráfico de tierras y la falta de legalización de varios barrios han afectado este control. El crecimiento desordenado en parte se debe a estos factores y a decisiones políticas previas, como la reversión de Licán a parroquia rural en 2003. Así que, aunque la normativa es eficaz en parte, todavía hay desafíos importantes que superar.

Pregunta 2: Si se ha cumplido en su mayoría con lo que exigen las metodologías para la elaboración del PDOT, ¿cuál considera que es la causa principal del desorden en la conformación de conurbaciones en la zona de intersección entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

El tráfico de tierras es la causa principal del desorden en la conformación de conurbaciones entre Riobamba y Licán. Licán siempre ha crecido por este fenómeno y en consecuencia ha tenido un crecimiento desordenado. Si bien estamos sujetos a la normativa nacional y trabajamos con los métodos que dicta el consejo técnico de planificación y la ley de ordenamiento territorial, la verdad es que el tráfico de tierras ha hecho que exista un crecimiento urbanístico desordenado. La particularidad de Licán es que, al estar incrustado en gran parte del área urbana de Riobamba, esto genera conflictos en la planificación y desarrollo territorial. A pesar de que se han hecho esfuerzos por agrupar sectores y definir polígonos urbanos, este tráfico de tierras sigue siendo un problema que afecta la planificación.

Pregunta 3: ¿Cómo se articula el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

Los PDOT parroquial de Licán y el PDOT cantonal de Riobamba se articulan bajo los lineamientos del ente rector que es el consejo técnico de planificación y la ley de ordenamiento territorial. Se intenta integrar las particularidades sociales, económicas, etnográficas y urbanísticas de ambos espacios con áreas que posean rasgos comunes para el diseño de un plan de desarrollo integral. Uno de los puntos más importantes y fundamentales para esta interrelación, es el eje estructurante de la red estatal que une Licán con Riobamba, facilitando una planificación más lógica y controlada del crecimiento. No obstante, todavía hay áreas en Licán que no están completamente regularizadas, lo que puede causar algunas desalineaciones con el plan cantonal.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

En un sentido más general, las normas de planificación y regulación existentes han tenido cierto éxito parcial y bastante restricciones. Se ha logrado controlar el crecimiento urbanístico y poblacional en Licán, particularmente lo Riobambeño. Sin embargo, como mencioné con anterioridad, el tráfico de tierras ha sido un obstáculo bastante determinante que impide tener un control absoluto. Así mismo, el cambio de Licán a parroquia rural en el año 2003 ha tenido, en planificación y desarrollo territorial, avances, pero también retrocesos que incrementan los plazos esperados. En síntesis, los instrumentos son eficaces en parte, pero hay más factores que requieren ajustes para un tratamiento más integral de la relación Licán–Riobamba.

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales y de servicios hacia la zona de conurbación, ¿cree usted que Riobamba podría absorber a Licán o al menos el sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

Licán está prácticamente incrustado en el área urbana de Riobamba, y efectivamente, ha adoptado ya muchas características urbanísticas de una ciudad de desarrollo. La infraestructura básica, como agua potable, alcantarillado y luz eléctrica, ya está complementada con la red de servicios de Riobamba en gran parte del territorio de Licán. La única área que se ha mantenido con una cierta independencia es el núcleo de la cabecera urbano parroquial, pero incluso esa área está sujeta a la expansión de Riobamba. Creo que,

con el tiempo, la posibilidad de que Riobamba absorba completamente a Licán o, al menos, el sector que está en la conurbación, es alta. Pero esto también dependerá de la disposición social de los residentes de Licán para querer integrarse oficialmente en la estructura urbana de Riobamba.

En 2003, Licán fue integrado en el cantón de Riobamba como un área urbana, una decisión dirigida a moderar las crecientes presiones de desarrollo. Sin embargo, esta decisión fue revocada debido a los intereses sociales de la comunidad que prefería mantener su estatus de parroquia rural. Este escenario ha creado un desorden caótico en la planificación de la parroquia porque, debido a la ubicación de Licán, literalmente comprimida entre la creciente área metropolitana de Riobamba, la mayor parte de su terreno ahora está semi-urbanizado y urbanizado sin ninguna planificación. El crecimiento no planificado es causado, sin duda alguna, por falta de normas y políticas reguladoras definidas que, junto con la especulación de terrenos, ha resultado en conurbaciones descontroladas.

La zona rural de Licán sigue siendo parte de la parroquia a pesar de los esfuerzos por gestionar el crecimiento de la parroquia. No obstante, su infraestructura, así como sus condiciones políticas y sociales, dificultan su desarrollo. La parroquia se encuentra parcialmente integrada en la infraestructura urbana de Riobamba, lo cual permite la asimilación parcial o total de Riobamba con el tiempo, aunque esto depende de la comunidad y su disposición a cambiar su condición toda vez que la decisión reside en ellos. El municipio intentó mejorar el orden social estableciendo normas y planeando nuevas expansiones urbanas, pero la noción de equidad en la cobertura de bienes y servicios y los factores socio-políticos continúan siendo grandes limitantes.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

Sí, hay un catastro; sin embargo, está restringido en algunas regiones debido a la regularización incompleta de ciertas zonas. En Licán, gran parte del área ha sido impactada por el tráfico de tierras, lo que complica la situación catastral. No obstante, estamos intentando renovar el catastro en aquellas áreas donde se ha realizado la regularización, así como donde se han establecido a lo largo del tiempo sistemas claros de tenencia de tierras. El proceso de regularización está en curso y es uno de los objetivos esenciales en esta etapa para mejorar la supervisión y la planificación dentro del área de conurbación.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La conectividad y el crecimiento de la infraestructura de Riobamba hacia Licán son los factores que propician la conurbación. La infraestructura pública que da acceso a ambos lugares asegura la circulación incesante de población, bienes y servicios, lo cual integra los espacios urbanos. También, la ausencia de regulación sobre el uso del suelo en Licán ha ralentizado, pero de forma caótica, el avance de la conurbación. La proximidad física junto con las necesidades de expansión de la ciudad ha permitido que Licán se convierta en un área de interés para el desarrollo, y de a poco, Licán ha ido adquiriendo rasgos urbanísticos de Riobamba.

Dr. Cesar Dávalos - Líder de Regularización de Asentamientos Humanos Informales del GAD de Riobamba.

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?

Entrevistado:

Los planes estratégicos más los marcos legales deberían de estar en funcionamiento. Existen PDOT, planos de desarrollo y ordenación territorial, que tienen como objetivo funcionar. Pero, lastimosamente, su cumplimiento ha sido deficiente. Esto conlleva un crecimiento descontrolado sin sistemas para movilizarse, aparte de la salud y la educación. Además, muchos fraccionamientos se han realizado sin respetar la normativa de zonificación, y sin la adecuada provisión de infraestructura, lo que ha generado una conurbación desordenada. La falta de coordinación entre las entidades competentes, como el GAD cantonal, el consejo provincial y el GAD parroquial, ha dificultado la correcta implementación de estos instrumentos de planificación.

Pregunta 2: Si se ha cumplido en su mayoría con lo que exigen las metodologías para la elaboración del PDOT, ¿cuál considera que es la causa principal del desorden en la conformación de conurbaciones en la zona de intersección entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

A pesar de que en su mayoría se han seguido las metodologías para la elaboración del PDOT, el principal problema ha sido la falta de coordinación entre las instituciones

competentes. Además, se han dado procesos de fraccionamiento sin una planificación adecuada, lo que ha permitido el tráfico de tierras. Este tráfico ha llevado a la expansión desordenada de sectores territoriales, sin considerar la dotación de servicios básicos y la provisión de infraestructura. También, ha habido especulación sobre el valor del suelo, lo que ha incentivado la creación de asentamientos informales en áreas que no están preparadas para recibirlos.

Pregunta 3: ¿Cómo se articula el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

La articulación entre el PDOT parroquial de Licán y el PDOT cantonal de Riobamba ha sido deficiente debido a la falta de coordinación entre las entidades involucradas. El GAD parroquial, el consejo provincial y el municipio no han trabajado de manera conjunta para establecer una planificación coherente en la zona de conurbación. Además, la normativa actual exige que para regularizar asentamientos y dotar de infraestructura, se debe obtener la autorización del Ministerio de Agricultura para el cambio de uso de suelo de rural agrario a suelo de expansión urbana. Sin embargo, este proceso ha sido lento y no ha sido ejecutado de manera efectiva, lo que ha afectado la correcta articulación entre los PDOT.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

No creo que las regulaciones y herramientas de planificación disponibles sean lo suficientemente efectivas. Hay PDOT, planes de uso de suelo y planes de manejo de suelos; sin embargo, estas herramientas a menudo se exageran, pero se implementan mal. El crecimiento descontrolado de los sectores, junto con la falta de prestación de servicios e infraestructura, ilustra claramente el régimen de control inadecuadamente efectivo que corresponde a la relación Licán—Riobamba. El crecimiento de la conurbación ha sido desordenado, impulsado principalmente por la falta de colaboración entre las autoridades competentes y la especulación sobre la tierra, lo que ha facilitado la formación de asentamientos informales.

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales y de servicios hacia la zona de conurbación, ¿cree usted que Riobamba podría absorber a Licán o al menos el sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

Riobamba puede que absorba a Licán, o por lo menos a la parte que está dentro de la conurbación. Todo esto depende de la planificación y concurrencia entre las instituciones. A pesar del avance poblacional y el continuo crecimiento demográfico, no se había llegado a algún acuerdo entre el GAD parroquial y el GAD cantonal, lo cual mantenía estancada la opción de que Licán fuera incorporada a Riobamba. No obstante, si se logra resolver el importante conflicto de planificación y dotación de servicios en el área de la conurbación, a largo plazo sería muy probable que Licán fuera parte de Riobamba.

A través de una resolución administrativa en el 2003, Licán llegó a ser parte de Riobamba, cuando se optó por considerarlo como zona urbana dentro del cantón. Esto buscaba regularizar el desarrollo territorial de la parroquia, permitiendo que se interconectara con la infraestructura y servicios de la ciudad. Sin embargo, la decisión terminó siendo retractada por los habitantes de la comunidad que hayan querido conservar su estatus de parroquia rural. Esta reversión generó un desafío significativo en términos de planificación urbana, ya que gran parte de Licán ya había comenzado a adoptar características urbanas, como la infraestructura básica y la expansión residencial, lo que creó una especie de "conurbación" no regulada entre ambos territorios.

Con el tiempo, y a medida que la infraestructura de Riobamba se extiende hacia Licán, el proceso de absorción de la parroquia parece más probable. En la actualidad, muchas áreas de Licán están ya integradas a la red de servicios urbanos de Riobamba, como agua potable, alcantarillado y electricidad. Esto ha llevado a una reflexión sobre la posibilidad de que Riobamba termine absorbiendo completamente a Licán, o al menos la parte de la parroquia que ya forma parte de la conurbación. Aunque, según el analista de ordenamiento territorial, aún existen factores sociales, políticos y económicos que determinan si esto ocurrirá. Parece que no existe un acuerdo formal o un convenio explícito entre el GAD Cantonal de Riobamba y la parroquia de Licán en cuanto a la realización de esta absorción, lo que nos sugiere que la decisión de la comunidad de Licán y educación social de la parroquia continuarán siendo un elemento clave en este proceso.

A pesar de que en muchos aspectos son inevitables el crecimiento y la expansión de Riobamba hacia Licán, la decisión de integrar por completo a Licán dentro del espacio urbano de Riobamba no recae únicamente en las autoridades competentes, sino también en la disposición de los habitantes de Licán, que aún se identifican como pobladores de la zona rural. Además, la falta de una planificación adecuada durante años, el tráfico de tierras y la falta de una normativa clara han dificultado la implementación de una política eficiente en esta zona. Sin embargo, la tendencia hacia la conurbación parece ser una cuestión de tiempo, aunque será necesario un enfoque más organizado y consensuado para evitar los problemas de desorden que se han presentado en el pasado.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

El catastro sobre la propiedad de los inmuebles en la zona de conurbación se ha tratado de modernizar a la par de las posibilidades que tiene la municipalidad. No está totalmente desactualizado, se han hecho levantamientos en sectores en donde no se ha hecho un levantamiento catastral apropiado, sobre todo donde hay terrenos vacantes, predios no regulados o terrenos huérfanos. La falta de un catastro oficial y completo ha complicado el control y ordenamiento de la zona de conurbación.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

La conurbación que sucede entre el crecimiento de Riobamba y Licán es resultado de las dinámicas de crecimiento espacial que ha tenido la región. A pesar de que Licán es una parroquia rural, su población ha aumentado de forma acelerada hacia el área metropolitana de Riobamba. Tal como se registra en otras regiones que están en fusión, tal crecimiento ha venido amparado no únicamente por la necesidad de espacio, sino también por la especulación acerca del precio de la tierra, fomentando la creación de subdivisiones y asentamientos informales. Además, la falta de planificación y coordinación entre las entidades competentes ha contribuido a que este proceso de conurbación sea desordenado. También, el tráfico de tierras y la herencia de terrenos han jugado un papel importante en la expansión territorial desorganizada en la zona.

Arq. Farid Espinoza – Docente de la carrera de arquitectura de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Pregunta 1: ¿Cree que la normativa y los instrumentos de planificación actuales son eficaces para regular y controlar la interacción entre los bordes de Licán y Riobamba?

Entrevistado:

Los instrumentos de planificación y normas vigentes se relacionan, de forma amplia y superficial, con las zonas de Licán y Riobamba. A pesar de que hay documentos de referencia, en todo el país, no hay un esfuerzo para adaptar estos elementos a nivel local, que permita contextualizar, social y espacialmente, ciertas regiones. Además, uno de los mayores problemas es la baja participación cívica. La normativa establece que las comunidades deben ser parte del proceso a ser planificado, pero es poco clara respecto a durante qué etapa se debe llevar a cabo la consulta. De esta forma, la normativa pierde efectividad en la cohesión de fronteras espaciales con límites legales y administrativos. En el caso concreto de la conurbación, el desfase entre el control de los planes y la participación ciudadana resulta determinante para el ejercicio adecuado del control de estas zonas.

Pregunta 2: Si se ha cumplido en su mayoría con lo que exigen las metodologías para la elaboración del PDOT, ¿cuál considera que es la causa principal del desorden en la conformación de conurbaciones en la zona de intersección entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

Las metodologías integradas dentro de los marcos de los PDOT tienen una preocupación central: están excesivamente homogeneizadas. No responden adecuadamente a las condiciones locales, los marcos socioespaciales y el nivel de participación de la comunidad en el proceso de planificación. Como resultado, hay una alta probabilidad de que las soluciones propuestas no aborden los verdaderos desafíos de la región. En el caso de Riobamba y Licán, la falta de participación cívica junto con la falta de interconexión entre las diversas escalas territoriales a nivel de parroquia y cantón resulta en desorden en la construcción de las conurbaciones.

Pregunta 3: ¿Cómo se articula el PDOT parroquial de Licán con el PDOT cantonal de Riobamba?

Entrevistado:

La relación entre los PDOT de las parroquias y el de los cantones es bastante entreverada, puesto que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) delimita claramente las atribuciones y competencias de cada nivel administrativo. No obstante, la falta de enfoques integradores en estas territoriales crea dificultades como, por ejemplo, en el caso de Licán y Riobamba, donde en la coordinación de trabajos que implican fronteras vecinas, las múltiples fracturas político-administrativas no logran un trabajo mancomunado. Esto hace que la acción conjunta se complique y, en consecuencia, exista un déficit de control y planificación lógica en las zonas de intersección.

Pregunta 4: ¿Para usted es eficaz la normativa e instrumentos de planificación existente para regular y controlar los bordes entre Licán y Riobamba y su interacción?

Entrevistado:

Hay de hecho normas e instrumentos de planeación, mas no resulta del todo eficiente. El problema central es que las metodologías y los términos de referencia en los instrumentos de planificación son demasiado estandarizados y no se ajustan adecuadamente a las necesidades locales ni a las particularidades del territorio. Además, la falta de una verdadera participación ciudadana en las diferentes fases de planificación provoca que no se reflejen correctamente las problemáticas reales de la población que habita en estas zonas de interacción entre Riobamba y Licán.

Pregunta 5: Dado el crecimiento de nuevas infraestructuras viales y de servicios hacia la zona de conurbación, ¿cree usted que Riobamba podría absorber a Licán o al menos el sector que está en la conurbación?

Entrevistado:

A lo largo de una década, Licán debería ser considerado un suburbio de Riobamba debido a la cercanía y a los límites urbanos existentes. Aun así, el principal problema es que, si hubiera un cambio al estatus de parroquia urbana, algunos poderes actualmente ejercidos por el municipio, como el suministro de agua, el control de riego, etc., resultarían en descontento entre los residentes por tener que estar bajo el control del municipio. Esto obstaculiza el progreso hacia la integración formal de Licán en Riobamba, a pesar de que el progreso es evidente en términos de expansión de infraestructura, servicios y concesiones.

Pregunta 6: ¿Existe un catastro de la titularidad de los inmuebles en la zona de conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

El entrevistado no explica si existe un catastro que cubra el área de conurbación entre Riobamba y Licán. Sin embargo, la falta de diferentes planificación y coordinación sirve como indicación de que la información catastral está desactualizada o que hay una mala gestión en la administración de los documentos de título de propiedad en las áreas limítrofes. La ausencia de divisionismo claro entre los gobiernos locales para la planificación y el manejo del territorio puede comprometer la calidad de este tipo de registros.

Pregunta 7: ¿Por qué cree usted que se da la conurbación entre Riobamba y Licán?

Entrevistado:

Por razones y hechos geográficos e históricos, se ha producido la conurbación entre Riobamba y Licán. Esto ocurrió en el caso de Licán; su cercanía a zonas urbanas como Riobamba le otorgan servicios lo cual ha acelerado el crecimiento demográfico en sus límites. Muchas personas que emigraron de áreas rurales encontraron en Licán una alternativa cercana y accesible, especialmente debido a la cercanía con centros de comercio y trabajo. La conurbación se ha visto también impulsada por el acceso a mejores condiciones de vida, como internet, educación y empleo, lo que ha provocado que estas zonas perimetrales sean atractivas para nuevos asentamientos.