

La aplicación de los lineamientos de la N.A.U en la planificación urbana

EÍDOS N°15.

Revista Científica de Arquitectura y Urbanismo,

ISSN: 1390-5007

revistas.ute.edu.ec/index.php/eidos



¹Arq. Pamela Jácome Peñaherrera, ²Arq. Gabriel Morocho Durán, ³Arq. Carlos Vayas Castillo

¹Universidad UTE, Quito - Ecuador, jppa45958@ute.edu.ec

²Universidad UTE, Quito - Ecuador, mdga100079@ute.edu.ec

³Universidad UTE, Quito - Ecuador, carlos.vayas@ute.edu.ec

Resumen:

La planificación urbana de las ciudades a lo largo de la historia ha buscado encontrar el equilibrio entre el medio ambiente y el entorno construido, entre la sociedad y su economía, sin embargo, hasta la fecha no se han logrado los resultados suficientes para disminuir la brecha de la desigualdad, especialmente en países latinoamericanos como Ecuador y México. La Nueva Agenda Urbana NAU es un documento que orienta los esfuerzos en materia de desarrollo urbano de las ciudades y establece principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas, en busca de la inclusión social y eliminación de la pobreza. No obstante, los esfuerzos realizados a lo largo de los últimos años, aún persisten dificultades en su aplicación dentro de los países de Ecuador y México. El presente artículo evalúa el marco jurídico en ambos países y su relación con la NAU y los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y analiza la jerarquía de las diferentes escalas de gobierno. Se evidencia como los diferentes niveles de gobierno se ven en la ardua tarea del cumplimiento de la NAU y los ODS durante su gestión, para lo cual deberán, en base a cada realidad territorial, alinear adecuadamente el marco jurídico, la institucionalidad, la voluntad política y el sistema de planeación del desarrollo urbano.

Palabras clave: Planificación Urbana, gobierno, Nueva Agenda Urbana, lineamientos, leyes.

Abstract:

The urban planning of cities throughout history has sought to find a balance between the environment and the built environment, between society and its economy. However, sufficient results have not been achieved to reduce to date the gap in inequality, especially in Latin American countries like Ecuador and Mexico; The New Urban Agenda is a document that guides the efforts in the urban development of cities and establishes principles for planning, construction, development, management and improvement of urban areas, in search of social inclusion and elimination of poverty; However, in recent years, difficulties persist in its application within the countries of Ecuador and Mexico, this article assesses the legal framework in both countries and its relationship with NAU and ODS (Objectives of Sustainable Development) and analyzes the hierarchy of the different levels of government. Different levels of government are faced with the arduous task of complying with the New Urban Agent and ODS during their management, to this end, they must, based on each territorial reality, adequately align legal framework, institutional framework, political will and urban development planning system.

Keywords: Urban Planning, Government, New Urban Agenda, Guidelines, Laws.

I. INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) promueven pueblos y ciudades socialmente y ambientalmente sostenibles. ONU-Hábitat busca lograr ciudades y otros asentamientos humanos bien planificados, adecuadamente gobernados y eficientes, con viviendas adecuadas, infraestructura, acceso universal al empleo y servicios básicos como el abastecimiento de agua, energía y saneamiento (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Las principales conferencias realizadas por este organismo son: la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I), la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y el Programa de Hábitat, la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio y la Resolución 56/206 de la Asamblea General, siendo la última conferencia la llevada a cabo en la ciudad de Quito-Ecuador en 2016 en la que se adoptó la Nueva Agenda Urbana HIII (NAU).

La NAU es el documento que “presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local” (Organización de las Naciones Unidas, 2018), sin embargo, a los cuatro años de su implementación es menester analizar su efectividad y aplicabilidad en los diferentes niveles de gobierno, en torno al ámbito de la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano en los países de Ecuador y México, en los que se evidencia un esfuerzo significativo por alcanzar los ODS, así como su participación activa en la última conferencia Hábitat III.

En el marco del Hábitat III realizado en la ciudad de Quito, varios gobiernos se comprometieron con la implementación de la Nueva Agenda Urbana en sus

respectivos territorios para lo cual deberán alinearse a la Agenda 2030 y a los ODS. Dentro de la NAU existen dos etapas que son: i) Aplicación Efectiva y ii) Seguimiento y Examen; en el presente artículo se analizarán los lineamientos en el ámbito de la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano dentro de la Aplicación Efectiva, con el fin de establecer los vacíos tanto técnicos como jurídicos al momento de implementarlos en la gestión por parte de los gobiernos de cada país.

El Ecuador, como sede del Hábitat III, asume grandes retos en cuanto a su desarrollo y planificación urbana, mientras que para México las Conferencias de Hábitat han tenido un impacto significativo en su desarrollo urbano, primeramente por la institucionalización de la Planificación Urbana dentro de un marco jurídico especializado y, segundo, por contar en la actualidad con una Ley General de Asentamientos Humanos, que busca superar las condiciones de los últimos años (Chaparro, 2017).

Dentro de Latinoamérica, Ecuador y México son países con realidades territoriales semejantes, lugares en los que la desigualdad social, económica y territorial ha aumentado exponencialmente en los últimos años y que, sin duda, su reducción es la meta primordial de ambos gobiernos. A pesar de los esfuerzos realizados, la mayoría de las ciudades de ambos países continúan siendo insostenibles por lo que es necesario identificar las razones que impiden el alcance de los objetivos de la NAU en sus territorios, especialmente el de “(...) promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo” (ONU-Habitat México, 2020).

II. DESARROLLO DEL ARTÍCULO

Metodología

El diseño metodológico del presente artículo se basa en el análisis del marco jurídico en el que se circunscriben la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tomando como

punto de partida el análisis de las leyes implementadas por Ecuador y México, siendo la Constitución del Ecuador y las leyes orgánicas, en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana, las principales fuentes para enmarcar las competencias asignadas a cada nivel de gobierno. Paralelamente, se estudia y analiza el caso particular de México y su experiencia en las conferencias del Hábitat organizadas por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. La Nueva Agenda Urbana HIII es el documento principal de este análisis, que tiene como fin establecer la aplicabilidad y el alcance de lineamientos definidos por la ONU y su Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

Una vez establecido este marco de actuación y su influencia en Ecuador y México, se pretende determinar los puntos débiles en la aplicabilidad de la NAU, así como de los indicadores de la Agenda 2030 y los ODS, finalmente se analiza la calidad de los informes de avance para el cumplimiento de la Agenda 2030 presentados por los países antes mencionados.

Desarrollo.

Según Juan Chaparro, para la implementación de la NAU se requiere de un marco normativo que favorezca el logro de los compromisos adquiridos (en las conferencias de Hábitat III) y de un sistema de planeación del desarrollo urbano renovado que impulse la participación (Chaparro, 2017), por ello, es necesario para la aplicación de los principios y lineamientos de la NAU, analizar el marco jurídico de ambos países: Ecuador y México.

Entender los diferentes cuerpos legales y su ordenamiento jurídico permite tener una perspectiva más clara para una adecuada gestión tanto para los gobiernos nacionales como locales. Para el caso del Ecuador, el orden jerárquico de aplicación de las normas está definido en los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador, donde se establece a la Constitución como norma suprema y que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, luego, los

tratados y convenios internacionales, seguidos por las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales, los decretos y reglamentos, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones, y los demás actos y decisiones de los poderes públicos (figura 1).

El orden jerárquico permite definir el alcance y el ámbito de aplicación de las diferentes normas, siendo estas las herramientas con las que cada gobierno cuenta para una adecuada gestión según sus competencias, así como también, permite ubicar a los principios de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) frente a las leyes que rigen en Ecuador.

La NAU se define como “una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades para una amplia gama de actores (Estados, líderes urbanos y regionales, donantes, programas de las Naciones Unidas, academia, la sociedad civil, entre otros) para los próximos 20 años” (ONU-Habitat México, 2020), y como un documento que “(...) establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas

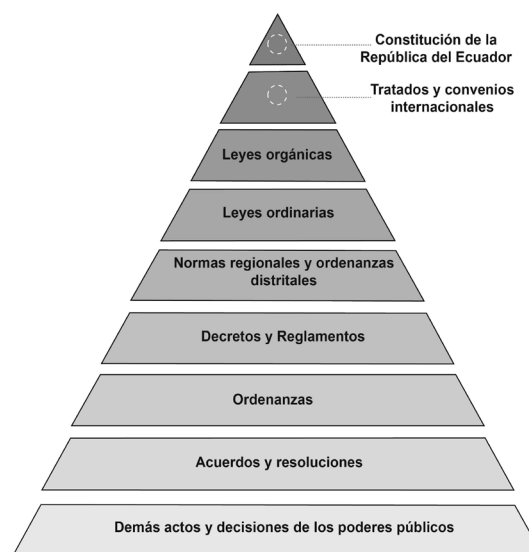


Figura 1. Orden Jerárquico de la aplicación de las normas Fuente: Elaboración propia / Constitución de la República del Ecuador 2008

municipales e implementación local” (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

Entendiéndose como definición de norma, a todo principio que se impone o se adopta para dirigir la conducta o la correcta realización de una acción o actividad, la NAU se define como tal, sin embargo, carece de fuerza de ley, ya que no está dentro de la jerarquía como tratado internacional, lo cual se evidencia según lo mencionado por el doctor Joan Clos, exalcalde de Barcelona y director ejecutivo de UN-Hábitat en una de las sesiones en Quito: “La Nueva Agenda Urbana es un esfuerzo por crear una estrategia que sirva de guía para los retos del proceso de urbanización. Pero eso, finalmente, es un asunto de política nacional, no es posible en este caso un tratado internacional que fuerce acciones. En este sentido, la agenda debe ser entendida como una colección de líneas de actuación para generar debates nacionales que sean implementados a nivel local” (García, 2016). La NAU es un documento refrendado, validado por medio de la firma de una persona autorizada, mas no contiene las firmas de los representantes de los gobiernos locales ni nacionales o de otros actores involucrados, sino únicamente la del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) del Programa ONU-HABITAT.

México ha participado activamente desde el Hábitat I, como evidencia de sus esfuerzos desde 1976 sienta las bases para la institucionalización de la Planeación Urbana (PLU), así como también expide la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que tuvo como objeto establecer la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación y regularización de asentamientos humanos a nivel nacional, ley que dio la apertura para la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Posteriormente, el Hábitat II impulsó la creación del Sistema Nacional de Planes de Desarrollo Urbano, el fortalecimiento de las competencias locales en la materia y la reforma urbana nacional a principios de los noventa (Chaparro, 2017).

Para el Ecuador esta realidad no es muy distante ya que en busca del fortalecimiento institucional, mediante Decreto Ejecutivo n.º 1372 del 20 de febrero de 2004 se creó la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES), como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex Oficina de Planificación (ODEPLAN) y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación; esta secretaría es la encargada del seguimiento a través del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), el cual está basado en la verificación del uso de los recursos que el Estado asigna a los diferentes gobiernos locales, en aras del desarrollo de todos los ciudadanos, de manera equitativa y equilibrada. De tal manera, se garantiza el buen desempeño de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones y competencias (Peñaherrera-Cabezas, 2016).

Dentro del ámbito de la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano, en el artículo 96 la NAU establece que se deberán reconocer “(...) los principios y las estrategias de ordenación territorial y urbana que figuran en las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial adoptadas por el Consejo de Administración de ONU - Hábitat en su resolución 25/6, de 23 de abril de 2015” (Organización de las Naciones Unidas, 2017); en el capítulo “Gobernanza y políticas urbanas” del documento referido se detallan las responsabilidades y lineamientos que los gobiernos nacionales, locales, sociedad civil y profesionales de la planificación y sus asociaciones deberían cumplir en pro de la NAU.

Tanto en Ecuador como en México el ordenamiento territorial, su organización y leyes varían de acuerdo a las competencias otorgadas a cada una de las escalas de gobierno. En Ecuador, particularmente, es la ley orgánica denominada Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), que clasifica los niveles de gobiernos en: nacional, regional, provincial, municipal o metropolitano y parroquial. Mientras que en México la “(...) organización racional del quehacer de la Administración son tan solo aparentes, y que en diversos

sectores como en el territorial han sido desarticuladas para hacer de ellos ámbitos de intervención de varias Secretarías de Estado y de los tres órdenes de gobierno” (Ugalde, 2010), clasificados en Federal, Estatal y Municipal (figura 2).

¿Debería la NAU establecer lineamientos específicos para cada nivel de gobierno, aun cuando cada país difiere en su organización territorial? tal como lo menciona Michelle Álvarez: “(...) crear ciudades pensadas en su población. No todas las poblaciones son iguales, ¿Por qué el lugar donde viven debería serlo?” (Álvarez, 2019). Es importante destacar que la NAU, como guía, establece principios y lineamientos a los que cada gobierno, sea nacional o local, debe enfocarse para encontrar los mecanismos y herramientas hacia la consecución de los ODS planteados internacionalmente.

La ONU-Hábitat en calidad de Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos fue ordenada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1978 para abordar cuestiones de crecimiento urbano, y colaborar con gobiernos y socios locales para definir la visión urbana del mañana. Dentro de sus competencias no puede obligar o superponer sus ideales a los de los Estados miembros, considerando que cada país cuenta con soberanía y autonomía. Para el caso del Ecuador, su Constitución lo expresa en el artículo 1. “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (...)” (Asamblea Nacional, 2008). Es responsabilidad del Gobierno Nacional establecer leyes y planes específicos para la consecución de los objetivos planteados en la NAU, así como de los gobiernos locales, elaborar ordenanzas y planes que fortalezcan su cumplimiento, limitando el accionar de las Naciones Unidas como organismo

internacional que no puede obligar a los gobierno nacionales o locales, sino brindar apoyo técnico y quizás financiero dependiendo de sus recursos.

Entender el alcance de cada nivel de gobierno de acuerdo a sus competencias y sus facultades legislativas, así como administrativas, es el fundamento para definir las razones por la cuales no se ha logrado que “(...) las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Organización de las Naciones Unidas, 2018), tal y como lo menciona el objetivo 11 de los ODS.

La NAU establece dos ámbitos de intervención para los gobiernos nacionales y locales: i) Aplicación Efectiva, y ii) Seguimiento y Examen, sin embargo, es importante entender la capacidad de acción en cada nivel de gobierno, así como su facultad legislativa en torno a qué normas pueden ser expedidas en cada nivel y qué materias pueden ser tratadas en relación con el ordenamiento territorial y a la planeación urbana (figura 3).

Cada nivel de gobierno debe cumplir con sus funciones para que cada engranaje del sistema funcione adecuadamente, siendo uno de los retos principales tanto para México como para Ecuador, el fortalecer las instituciones para la consecución de los ODS y el cumplimiento de la Nueva

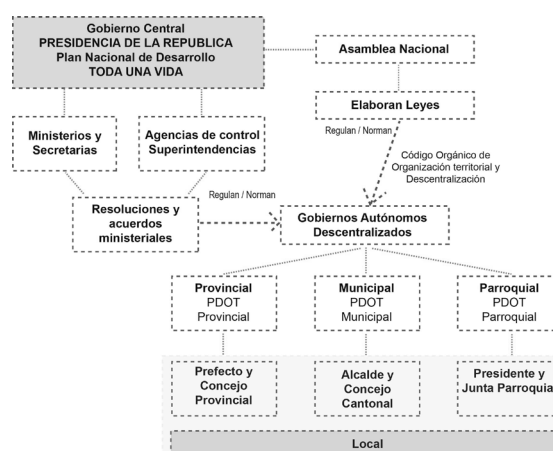


Figura 2. Organización de los niveles jerárquicos del gobierno en Ecuador
Fuente: Elaboración propia / Código Orgánico de Organización Territorial

Agenda Urbana, tal y como lo menciona Juan Chaparro refiriéndose a México: “Nuestra hoja de ruta en el camino hacia la NAU adolece de trazos firmes porque la realidad de nuestras instituciones revela limitantes estructurales que no han podido superarse, condicionando el cumplimiento de los compromisos de la NAU debido, entre otras razones, a la inercia de la actuación institucional y a la obsolescencia instrumental” (Chaparro, 2017).

En concordancia con el ámbito de análisis del presente artículo, alrededor de los lineamientos y principios para la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano, las directrices establecidas en el numeral 93 de la NAU tienen como propósito “(...)ser un marco para mejorar a nivel mundial las políticas, los planes, los diseños y los procesos de ejecución que han de conducir a unas ciudades y territorios más compactos, socialmente incluyentes, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible y puedan adaptarse al cambio climático” (Organización de las Naciones Unidas, 2017). En el documento se detalla un marco referencial universalmente aplicable y flexible, para la elaboración de diversos enfoques de la planificación que se adaptan a los diferentes contextos y escalas y promueven el desarrollo urbano sostenible tanto para gobiernos nacionales, regionales y locales. Es a tal propósito que cada uno de los numerales de la NAU, inician con palabras como: velaremos, apoyaremos, reconocemos, alentaremos, etc. Esto evidencia el débil carácter mandatorio del documento.

Nivel de Gobierno	Facultad Legislativa	Competencias atribuidas	Planes
Gobierno Nacional	Leyes orgánicas y ordinarias, decretos, reglamentos y guías.	1. Planificación Nacional 2. Planificación del desarrollo 3. Ordenamiento territorial	Plan Nacional del desarrollo
Gobierno Provincial	Ordenanzas Provinciales	1. Planificación del desarrollo 2. Ordenamiento territorial	PDOT
Gobierno Municipal o Metropolitano	Ordenanzas Municipales	1. Planificación del desarrollo 2. Ordenamiento territorial 3. Uso de Suelo 4. Espacio Público	PDOT, Planes de Uso y Gestión del Suelo, Planes
Gobierno Parroquial	Acuerdos resoluciones y normativa reglamentaria según competencia	1. Planificación del desarrollo 2. Ordenamiento territorial 3. Espacio público	PDOT

Figura 3. Facultades y competencias de los niveles de gobierno en Ecuador en torno al ordenamiento territorial y la planeación urbana.
Fuente: Elaboración Propia / Código Orgánico de Organización Territorial

La NAU impulsa de manera significativa el desarrollo urbano sostenible, cuyo objetivo es lograr “un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer” (Organización de las Naciones Unidas, 2017), sin embargo, en el marco de la NAU se pretende promover la sostenibilidad, aun cuando el término “desarrollo” en sí mismo implica una demanda de recursos que muy difícilmente promueven el cuidado y la preservación del medio ambiente y el planeta, siendo el desarrollo sostenible el desafío al que se enfrentan las ciudades contemporáneas.

Tanto Ecuador como México cuentan con informes referentes al cumplimiento de la NAU y los ODS, expedidos en el 2018 para México y en el 2019 para Ecuador.

El Ecuador posee un Informe de Avance del Cumplimiento de la NAU 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual presenta los avances en el desempeño de los indicadores del ODS 11: porcentaje de kilómetros de la red vial estatal con mantenimiento a través de modelos de gestión sostenible; hogares en extrema pobreza que tienen una vivienda propia y digna; tiempo de respuesta en emergencias para seguridad ciudadana; tiempo de respuesta en emergencias de gestión sanitaria; número de muertes; personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100 000 personas; porcentaje de personas con empleo adecuado que realizan actividades culturales (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).

Mientras que México, en el Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible-Avance en el cumplimiento de la agenda 2030, presenta varios indicadores: porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda; porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda; emisión nacional de contaminantes por partículas suspendidas con diámetros menores de 2.5 micrómetros y 10 micrómetros; calidad del aire; reparto modal; área verde per cápita; crecimiento de la mancha urbana; población de

estratos bajos con accesibilidad a transporte público (Gobierno de la República de México, 2018). A más de los indicadores, los dos informes presentan políticas públicas empleadas; resultados de gestión e iniciativas impulsadas por varios sectores; desafíos; acciones emblemáticas sin embargo ningunos de los dos países cumplen con el reporte de todos los 15 indicadores definidos en el Objetivo 11 de los ODS.

México cuenta con un Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) de libre acceso, los metadatos presentan información referente a: objetivo; meta; nombre del indicador; definición; tipo de indicador; algoritmo; descripción narrativa del cálculo del indicador; unidad de medida; cobertura geográfica; cobertura temporal; oportunidad; periodicidad del indicador; fuente generadora de la información estadística utilizada para el cálculo del indicador; fecha de actualización; Unidad del Estado (UE) responsable de calcular el indicador; importancia y utilidad del indicador; referencia nacional y/o internacional; observaciones y datos del contacto en caso de inquietudes. El SIODS detalla las metas alcanzadas: "Meta 11.1.3 Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias, Meta 11.4.2 Total de gasto público per cápita en la protección ambiental, Meta 11.5.1 Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100 000 habitantes y Meta 11.5.3 Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) nacional" (Gobierno de México, 2019), metas que son especializadas a través de un mapa y pueden ser descargadas en formato shape (.shp).

En Ecuador sucede lo contrario, no se dispone de un sistema de información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin embargo, en el informe presentado existen varios esfuerzos entre los que se destaca el "Plan Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres en Educación" (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018). En este documento se definen las herramientas para brindar a los ciudadanos una respuesta eficaz, teniendo como principales objetivos:

salvar vidas, satisfacer las necesidades humanas y garantizar los derechos de las personas afectadas (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).

III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para la gestión de todo gobierno, ya sea nacional o local, en el ámbito de la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano, las leyes son el marco normativo que permiten establecer el accionar de sus competencias y los lineamientos a los que deben someterse. Sin embargo, al momento de establecer la base jurídica de la NAU, se evidencia que es un documento internacional pero no un tratado, es decir no tiene carácter mandatorio en los países del Ecuador y México, dependiendo únicamente de la voluntad política de los gobernantes de turno, el alinearse o no para su cumplimiento.

El objetivo 11 de los ODS, que busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, está claramente definido y cuenta con metas e indicadores, a más de los numerales del 93 al 125 de la NAU, que abarcan la mayoría de los temas referentes al planeamiento urbano, a esto se suma el documento titulado: *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*. Todos estos son aportes que impulsan el desarrollo equilibrado de los territorios, sin embargo, el esfuerzo de Ecuador y México durante los últimos años es insuficiente frente a las grandes brechas de inequidad existente.

Estas dos naciones cuentan con un marco normativo que impulsa la gestión del desarrollo, muestra de ello en México la publicación del Libro V del Código Administrativo del estado de México "Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población", que entró en vigencia el 13 de marzo de 2001 sustituyendo a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México; así también Ecuador cuenta con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) aprobado en el 2010 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión

de Suelo emitida en el año 2016. Se trata de marcos normativos que impulsan la gestión descentralizada de cada gobierno en su territorio. Para el caso particular del Ecuador existen algunas desigualdades en cuanto a las competencias asignadas a cada nivel de gobierno para la materia de ordenamiento territorial y planeación urbana: los gobiernos provinciales y parroquiales tienen la competencia del ordenamiento territorial, pero poseen muy pocas facultades institucionales y limitados instrumentos de actuación en el territorio; todo esto considerando que gran parte del territorio nacional es rural.

Pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, que continuamente expide guías y lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), a través de la SENPLADES—en la actualidad denominada Secretaría Técnica Planifica Ecuador—, los Gobiernos Autónomos Descentralizados han elaborado una serie de PDOT en los cuales se evidencia un alto contenido en el diagnóstico frente a propuestas muy escasamente desarrolladas, además se averigua deficiencias en gestión y control de los planes. Al haber analizado la cadena de lineamientos, leyes, políticas, normas y planes, se comprueba que existen documentos que impulsan y promueven los ODS; las facultades y competencias están claramente definidas, pero en cambio se evidencia una clara debilidad en la gestión y control para que dichos lineamientos se vean territorializados.

Dentro de los resultados obtenidos en el presente análisis, la problemática no radica en que la NAU o los ODS presenten incompatibilidad con las leyes o normas de los países del Ecuador y México, sino la poca institucionalidad y débil gobernanza, que los países presentan para la gestión de planes y proyectos que fomentan el cumplimiento de los indicadores y metas planteados.

Pueden existir errores o falencias en el desarrollo de leyes, planes y/o normas, inclusive en la misma NAU, sin embargo, las brechas más evidentes se notan en la gestión, donde se destaca una falta de priorización en los recursos asignados, una débil institucionalización, especialmente en los gobierno locales,

y un control deficiente en cumplimiento de los planes, “Se alude la estricta observancia y aplicación de Planes en todos sus niveles, precisando al mismo tiempo que su cumplimiento requiere del liderazgo y la voluntad política, de marcos jurídicos e institucionales adecuados, de una gestión eficiente, de una cada vez mayor y mejor coordinación, y de la más amplia participación de la sociedad civil” (Chaparro, 2017), siendo de vital importancia para el cumplimiento de la NAU instituciones sólidas, eficientes y transparentes, como brazos ejecutores de los lineamientos y políticas planteadas.

Buscar soluciones enfocadas hacia un mismo objetivo a nivel región también debería ser la meta de los países que adoptan la NAU como herramienta de planeación urbana, considerando que durante las conferencias del Hábitat III, tal y como lo describe Carrión: “los gobiernos nacionales se comprometieron y los municipios deberán acatar lo resuelto; es decir, se hizo realidad el viejo principio de pensar globalmente y actuar localmente, que conduce a la pérdida de la autonomía municipal” (Carrión, 2016), ya que la participación de los gobiernos locales quedó relegada, así como también la ciudadanía, si bien pudieron participar del evento pero no activamente.

Temas referentes a la mercantilización del suelo y su gestión no son abordados con fuerza en la NAU ni en los ODS, estos requieren de normativa con fuerza jurídica además de un control muy minucioso por parte de las autoridades, siendo los gobiernos nacionales y locales los responsables de su regulación y control. Aun cuando se ha demostrado que la NAU por su naturaleza no tiene fuerza impositiva sobre estos, sus lineamientos son un norte al que todos deberían apuntar partiendo de sus diferentes realidades y limitantes territoriales, a pesar de ser generales y flexibles permiten ser adoptados por la realidad de quienes lo requieran para su aplicación. Es esta generalidad la que no los vuelve incompatibles ya que a nivel internacional tanto la realidad jurídica de cada país como su organización territorial y las competencias asignadas a cada escala de gobierno difieren, por lo que es un desacierto exigir a la NAU que defina ámbitos de actuación para cada uno de

los diferentes niveles de gobierno o a su vez incluya especificidad en materia de planeamiento urbano.

Son los gobiernos nacionales y locales los que basándose en sus competencias y realidades territoriales, sociales y económicas deberán encontrar las leyes, normas, ordenanzas, planes y, finalmente, descender a programas y proyectos que busquen el desarrollo sostenible para su territorio.

Es indiscutible que los países del Ecuador y México han realizado esfuerzos en pro del desarrollo sostenible y el cumplimiento del objetivo 11 de los ODS, sin embargo los desafíos primordiales en planeación urbana y desarrollo sostenible para México se relacionan con: “marco jurídico obsoleto, instituciones rígidas e inadecuadas para el fomento del desarrollo urbano, falta de visión integral del desarrollo urbano, incertidumbre para la inversión privada en el desarrollo urbano, debilidad de los gobiernos locales con horizontes temporales” (Chaparro, 2017).

Queda un camino por recorrer en el que toda la cadena debe estar funcionando, desde el Gobierno Nacional hasta cada uno de los gobiernos locales. La Nueva Agenda Urbana está disponible, con ciertos temas que se han dejado de lado y otros que quizás se los haya abordado de manera general, donde no se trata de temas de discurso, el ordenamiento territorial y planeación urbana requieren de acción y gestión, principalmente un marco jurídico adecuado, voluntad política de todas las esferas de gobierno, un sistema de planeación del desarrollo urbano eficiente y un fortalecimiento institucional en todos los niveles de gobierno (figura 4).

Existen principios importantes, dentro de la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano de la NAU, como es el numeral 96 en el que se impulsa la aplicación de políticas y planes de ordenamiento territorial integrados, sin embargo los indicadores todavía son insuficientes, cualitativa y cuantitativamente, considerando la falta de tecnología e institucionalidad que los gobiernos requieren para poder medirlos con precisión. Indicadores que midan

la gestión de los gobiernos nacionales y locales se vuelven una necesidad indispensable, para conseguir los resultados deseados. En el apartado de análisis del ámbito de la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano, dentro de la Aplicación Efectiva de la NAU, se detallan 32 numerales, mientras que en la Agenda 2030 y los ODS existen únicamente 11 indicadores, por consiguiente, deberían existir igual número de compromisos que de indicadores, aun cuando esto resulta motivo de otro análisis.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La fuerza jurídica de la NAU y los ODS pierden relevancia frente a la autonomía, soberanía e independencia de los países, los mismos que cuentan con competencias diferenciadas en cada uno de sus niveles de gobierno. La NAU y los ODS deben ser expresados de manera general sin perder valor ni objetividad y guardar una relación directa entre los documentos. Cada lineamiento o directriz deberían estar vinculados con al menos un ODS, siendo la obligación de cada gobierno el establecer leyes adecuadas, así como planes y ordenanzas que apunten al cumplimiento de los mencionados objetivos, sin dejar de lado cuatro temas importantes, cuya carencia dificulta la efectividad de los documentos en análisis: (1) la evaluación del cumplimiento de las agendas anteriores

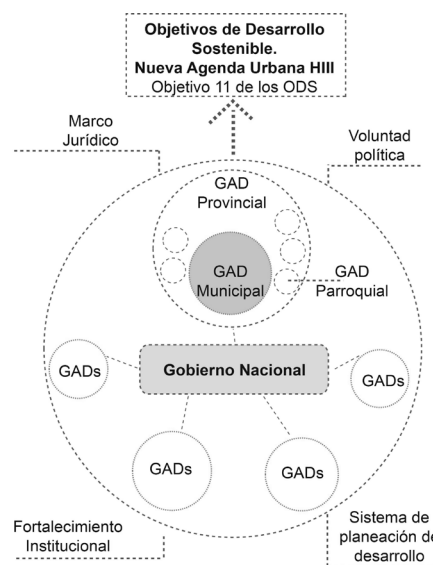


Figura 4. Esquema para la consecución de los ODS y el cumplimiento de la Nueva Agenda
Fuente: Elaboración Propia / Código Orgánico de Organización Territorial

al Hábitat III, que servirían como insumo para establecer metas y objetivos claros y coherentes con la realidad actual de los países latinoamericanos; (2) la relación entre cada uno de los numerales de la Nueva Agenda Urbana con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tanto cualitativa como cuantitativamente, esto con el fin de conseguir una mejor calidad en la información al momento de evaluar su cumplimiento, ya que si la herramienta misma de los indicadores no es la adecuada, difícilmente se podrá definir si la agenda cumplió o no su objetivo; (3) la participación activa de la ciudad y gobiernos locales que son sin duda, los principales actores en el ordenamiento territorial de las ciudades para su desarrollo espacial urbano; (4) las principales falencias por las cuales no se territorializa la Nueva Agenda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Respecto a este último punto se destacan: el marco normativo de ambos países, la voluntad política, el fortalecimiento institucional y un adecuado sistema de planeación del desarrollo urbano.

Se trata de temas que requieren especial atención para lograr una gestión adecuada en cada nivel de gobierno, especialmente en el gobierno local, el cuales evidentemente el encargado de materializar los lineamientos (internacionales), políticas, leyes, normas (nacionales) y planes a través de una adecuada priorización de los programas y proyectos que impulsen territorios sostenibles.

V. AGRADECIMIENTOS

A todos los profesores involucrados en el desarrollo del presente artículo, especialmente al Arq. Ms. Daniele Rocchio, a la Arq. PhD María Fernanda León y a la Arq. Dra. Marianela Cruz.

VI. REFERENCIAS

(2018)., N. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago

Álvarez, M. Y. (2019). Crítica a la Nueva Agenda Urbana. *Cuadernos Fronterizos* (45).

Arias, F. (2006). Desarrollo Sostenible y sus indicadores. *Sociedad y Economía*, 200 - 228.

Asamblea Nacional. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Ciudad Alfaro, Manabí, Ecuador.

Blanco, C. (2016). El rol de los municipios en tiempos de la Nueva Agenda Urbana en América Latina. *ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano. Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*, 4.

Carrión, F. (14 de Noviembre de 2016). *HABITAT3*. Obtenido de EL PAIS: https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html

Chaparro, J. J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. Hoja de ruta con trazos invisibles, Incapacidades institucionales en el estado de México. *Bitácora Urbano Territorial*, 27 (2): 35-43.

Del Ecuador, A. C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Tribunal constitucional del Ecuador: Registro oficial n.º 449, 20 de octubre.

Descentralizados. (2018). *COOTAD*. Quito: V&M Gráficas.

Ecuador, A. N. (2018). *Ley Organica de ordenamiento territorial uso y gestión de suelo*. Quito.

García, T. (14 de noviembre de 2016). *Seres Urbanos*. Obtenido de EL PAIS: https://elpais.com/elpais/2016/11/07/seres_urbanos/1478538106_736010.html

Gobierno de la República de México. (2018). *Informe Nacional Voluntario para el foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible*.

Gobierno de México. (2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <http://agenda2030.mx/ODSind.html?ind=ODS011000050020&cveind=343&cveCob=99&lang=es#/Metadata>

Gobierno del Estado de México. (20 de septiembre de 2017). Obtenido de https://edomex.gob.mx/niveles_gobierno

Gobierno Vasco, D. d. (2003). *Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento Urbano*. Euskadi.

Gutiérrez, J. J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. *Bitacora* 27: 35-43.

ONU - HABITAT. (2015). *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*. B. P. 30030, 00100 Nairobi GPO KENIA.

ONU-Habitat México. (2020). *ONU HABITAT por un mejor futuro urbano*. Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. Obtenido de La ONU y el ESTADO DE DERECHO: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/>

Organización de las Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana. Quito.

Organización de las Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Peñaherrera-Cabezas, J. (Diciembre de 2016). La planificación nacional

en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD. *Revista Ciencia UNEMI*, Vol. 9(20), 168-179.

Pérez, S. M. (2007). El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable. *Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública*: 2-25.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2017). *ONU-HABITAT Por un mejor futuro urbano*. Obtenido de La Nueva Agenda Urbana en Español: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

Secretaría de Gestión de Riesgos. (23 de mayo de 2018). Plan Nacional de Respuesta Ante Desastres. Samborondón, Ecuador.

Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Informe de Avance del Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Quito-Ecuador.

Ugalde, V. (Mayo de 2010). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47: 105-120.

Villalobos, A. M. (2019). México y la Nueva Agenda Urbana. *Cuadernos Fronterizos*, 4 (15): 34-46.

Vivanco, M. F. (2017). El Ordenamiento Territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencia. *CyTET XLIX* (194): 714-726.