

La agenda política y la gestión frente a los dilemas del siglo XXI

A agenda política e a gestão diante dos dilemas do século XXI

The political agenda and governance in the face of 21st-century dilemmas

Juanita Bersosa WEBSTER^{1*}, María Elina GUDIÑO²

Artigo recebido em
12 de novembro de 2025

Versão final aceita em
16 de abril de 2026

Publicado em
28 de agosto de 2026

Resumen: La crisis mundial genera incertidumbre y reabre debates estructurales: ¿debemos continuar apostando a las ciudades o buscar un desarrollo territorial más equilibrado?, ¿la reducción de la brecha de pobreza requiere medidas asistencialistas o acciones integrales vinculadas al hábitat?, ¿cómo se afrontan los nuevos escenarios que plantea el cambio climático? ¿con medidas de protección o medidas planificadas que surjan de una gobernanza territorial? Estos interrogantes evidencian las tensiones persistentes en los modelos de desarrollo actuales. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, se incorporan a la agenda política global como marco orientador. Sin embargo, su implementación no ha logrado los resultados esperados. Se pretende comprobar que su cumplimiento depende de políticas sectoriales y parciales, sin considerar que los planes de Ordenamiento Territorial proponen estrategias, acciones e instrumentos integrales que responden a los ODS. La investigación utiliza el estudio de caso, bajo el paradigma de la complejidad y la teoría de los sistemas complejos, para determinar cómo los planes de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina, y Cuenca, Ecuador analizan problemáticas relacionadas con el cambio climático, el hábitat y la pobreza y qué políticas e instrumentos proponen. Los resultados demuestran que los planes aplican enfoques integrales en concordancia con los ODS y utilizan instrumentos que permiten territorializar las políticas y metas establecidas. Sin embargo, los informes gubernamentales de seguimiento utilizan estadísticas e indicadores sectoriales sin considerar los planes de Ordenamiento Territorial avalados por la sociedad, lo que demuestra su débil institucionalidad. En consecuencia, la incorporación de los ODS es formal y no sistémica, lo que limita su potencial para evaluar impactos territoriales y generar cambios estructurales en el modelo de desarrollo. Se espera contribuir a la conexión entre la Agenda 2030, el territorio y el ordenamiento territorial.

Palabras clave: planes de ordenamiento territorial; objetivos de desarrollo sostenible; gestión pública; políticas e indicadores integrales.

Resumo: A crise mundial gera incerteza e reabre debates estruturais: devemos continuar apostando nas cidades ou buscar um desenvolvimento territorial mais equilibrado? A redução da desigualdade de renda requer medidas assistencialistas ou ações integrais relacionadas ao habitat? Como enfrentar os novos cenários que a mudança climática apresenta? Com medidas de proteção ou medidas planejadas que surjam de uma governança territorial? Essas questões evidenciam as tensões persistentes nos modelos de desenvolvimento atuais. Nesse contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2030 são incorporados à agenda política global como um marco orientador. No entanto, sua implementação não alcançou os resultados esperados. O objetivo é comprovar que seu cumprimento depende de políticas setoriais e parciais, sem levar em conta que os planos de Ordenamento Territorial propõem estratégias, ações e instrumentos integrais que respondem aos ODS. A pesquisa utiliza o estudo de caso, sob o paradigma da complexidade e da teoria dos sistemas complexos, para determinar como os planos de ordenamento territorial de Mendoza, na Argentina, e de Cuenca, no Equador, analisam questões relacionadas às mudanças climáticas, ao habitat e à pobreza,

1 Universidad del Azuay (UDA),
Cuenca, provincia de Azuay,
Ecuador.

2 Universidad Nacional del
Cuyo (UNCuyo), Mendoza,
provincia de Mendoza,
Argentina.

* E-mail de contato: jbersosa@uazuay.edu.ec

e quais políticas e instrumentos propõem. Os resultados demonstram que os planos adotam abordagens integrais em consonância com os ODS e utilizam instrumentos que permitem a territorialização das políticas e metas estabelecidas. No entanto, os relatórios governamentais de acompanhamento utilizam estatísticas e indicadores setoriais sem levar em conta os planos de Ordenamento Territorial endossados pela sociedade, o que demonstra a fragilidade de sua institucionalidade. Consequentemente, a incorporação dos ODS é formal e não sistêmica, o que limita seu potencial para avaliar impactos territoriais e gerar mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento. Espera-se contribuir para a conexão entre a Agenda 2030, o território e o ordenamento territorial.

Palavras-chave: planos de ordenamento territorial; objetivos de desenvolvimento sustentável; gestão pública; políticas e indicadores integrados.

Abstract: The global crisis is creating uncertainty and reigniting structural debates: Should we continue to focus on cities or seek a more balanced territorial development? Does reducing the poverty gap require welfare measures or comprehensive actions related to the built environment? How should we address the new challenges posed by climate change – through protective measures or planned actions stemming from territorial governance? These questions highlight the persistent tensions in current development models. In this context, the 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) have been incorporated into the global political agenda as a guiding framework. However, their implementation has not achieved the expected results. The aim is to demonstrate that their achievement depends on sectoral and piecemeal policies, without considering that land-use planning proposals offer comprehensive strategies, actions, and instruments that address the SDGs. This research uses a case study approach, grounded in the paradigm of complexity and complex systems theory, to determine how land-use plans in Mendoza, Argentina, and Cuenca, Ecuador, analyze issues related to climate change, habitat, and poverty, and what policies and instruments they propose. The results show that the plans adopt comprehensive approaches in line with the SDGs and use tools that enable the territorial implementation of established policies and goals. However, government monitoring reports rely on sectoral statistics and indicators without taking into account the land-use plans endorsed by society, which highlights the weakness of the institutional framework. Consequently, the incorporation of the SDGs is formal rather than systemic, which limits their potential to assess territorial impacts and bring about structural changes in the development model. It is hoped that this will help bridge the gap between the 2030 Agenda, the territory, and land-use planning.

Keywords: territorial planning plans; sustainable development goals; public management; comprehensive policies and indicators.

1. Introducción

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se marca un compromiso planetario expresado en la voluntad de los países miembros de la Naciones Unidas de garantizar de manera inalienable los derechos y libertades de todo ser humano en condiciones de igualdad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015a). En este marco, diferentes acuerdos internacionales han sentado las bases para la articulación de los derechos, el desarrollo y el territorio, tal como la Agenda 2030 que acuerda en el 2015 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Su propósito es disminuir la incertidumbre frente al panorama que plantea la crisis económica, social y ambiental a nivel mundial (ONU, 2018). La acumulación ilimitada del capital producida por el extractivismo y el incremento del consumismo ha generado una excesiva concentración en ciudades, aumento de desigualdades y pobreza expresadas en condiciones inadecuadas de hábitat; mientras que la ruptura del equilibrio ecológico producido por el cambio climático se manifiesta en el aumento en intensidad

y frecuencia de amenazas naturales en distintos lugares del planeta (Gudynas & Acosta, 2011; Svampa, 2022).

Se habla de sostenibilidad y de la necesidad de cumplir con los ODS, pero cabe preguntar: ¿cuánto se ha avanzado en la implementación de acciones y políticas para lograrlo? La verdad es que los resultados hasta el momento no son los esperados, a pesar de ser un tema que figura en la agenda política de muchos países y los esfuerzos de incorporarlos a las prácticas habituales (ONU, 2020).

La investigación requiere el desarrollo de un marco teórico-metodológico basado en el paradigma de la complejidad y la teoría de los sistemas complejos para abordar problemáticas que surgen de las interrelaciones de los subsistemas físico-natural o ecológico, socio-económico y político-institucional que conforman un territorio y que son las que intentan solucionar los ODS. Se utiliza la técnica de estudio de caso (Yin, 2004), ya que permite profundizar en la naturaleza compleja y sistémica de los Planes de Ordenamiento Territorial, para luego profundizar en las relaciones de estos con los ODS.

La atención se centra en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Mendoza – Argentina, aprobado en el año 2017, correspondiente al período de gestión 2015-2019, y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Cuenca – Ecuador aprobado en el 2010 y su actualización en el 2022. Se indaga sobre los contenidos de los planes, la forma en que se formulan las políticas e instrumentos propuestos para solucionar problemáticas del hábitat, la pobreza y el cambio climático, los nexos de vinculación con los ODS y el grado de incidencia que tienen en su cumplimiento. Posteriormente, se analizan los cambios producidos en la estructura y funcionamiento de la gestión para poder determinar las competencias y funciones de los organismos y áreas vinculadas a la gestión territorial.

Finalmente, se selecciona una serie de categorías conceptuales para comparar ambos planes e identificar semejanzas y diferencias y proponer una estrategia que permita territorializar las metas propuestas en los ODS mediante la formulación e implementación de políticas integrales que respondan a las reales demandas del territorio. El objetivo final es contribuir al cumplimiento de los ODS 2030 para alcanzar un desarrollo más equilibrado, equitativo y sostenible, proponiendo acciones de intervención que produzcan cambios estructurales en el modelo de desarrollo.

2. Marco teórico-metodológico

La investigación es abordada desde el paradigma de la complejidad que introduce una racionalidad pos-clásica al incorporar problemas relacionados con el caos, la no linealidad, el desequilibrio, la incertidumbre, la temporalidad y la auto-organización (García, 2006), un nuevo horizonte epistemológico que permite organizar el pensamiento, una nueva manera de ser, pensar, actuar y convivir, con la finalidad de una transformación en la sociedad (Gómez et al.

2016). Alude a algo difícil de comprender debido a la cantidad y diversidad de elementos interrelacionados. Convoca a enlazar y articular la evidente dispersión del conocimiento, con el propósito de aumentar y mejorar la comprensión del mundo natural y social (Aronson, 2013). Entiende que los problemas están compuestos por una cantidad de variables interrelacionadas en algo que conforma un todo y no necesariamente de forma lineal (Narváez & Gallo, 2015).

La teoría de los sistemas complejos adaptativos responde a este paradigma porque permite comprender el comportamiento de los sistemas sociales y sistemas ecológicos, los que son interdependientes, se autorregulan y cambian de una manera impredecible (Lara-Rosano et al. 2021). Se trata de subsistemas que interactúan entre sí y conforman diferentes estructuras cuyas interrelaciones son cambiantes y adaptables cuando se producen rupturas y crisis (Morin, 1990). Es decir que un sistema es complejo en el sentido de que es diverso y compuesto por múltiples elementos interrelacionados, y es adaptativo porque tiene la capacidad de cambiar.

La obra de Edgar Morin sobre el pensamiento complejo y de Rolando García destacado investigador y teórico que realiza importantes contribuciones para la investigación interdisciplinaria de sistemas complejos (Luengo González, 2018; Rodríguez Zoya, 2012), son los principales exponentes de esta teoría mientras que las primeras investigaciones sobre sistemas adaptativos complejos las realiza el Instituto de Tecnología de Massachusetts y el Instituto Santa Fe en Estados Unidos, siendo Jay Wright Forrester, (1950-1960) el referente sobre el estudio de los sistemas socioeconómicos y organizacionales (Luengo González, 2018).

La teoría comprende una formulación teórica breve con una fundamentación epistemológica de raíz constructivista (Piaget y escuela de Ginebra) y un conjunto de principios generales acerca de la composición, dinámica y evolución de un sistema, lineamientos metodológicos que permiten descubrir los impactos que genera en el territorio la crisis económica, social y ambiental, en busca del desarrollo (García, 2006).

Ante esta realidad, la Agenda 2030, aprobada en Naciones Unidas en el año 2015, plantea los ODS que son de naturaleza compleja y se sustentan en el paradigma del desarrollo sostenible, el desarrollo humano y el territorial. El primero involucra lo económico, lo social y ambiental, mientras que el segundo elige a las personas como centro del desarrollo, siendo sus consignas: “libertad para vivir sin miedo, libertad para vivir sin miseria o necesidad y libertad para vivir con dignidad” (United Nations Development Programme [UNDP] & Inter-American Institute of Human Rights, 2011, p. 8), porque si bien el bienestar y equidad son principios de una vida sin necesidades y carencias, el sello distintivo de una vida sin temor, implica crear las condiciones para vivir en un ambiente sano y seguro.

En consecuencia, el desarrollo territorial, pasa a ser la expresión más profunda y abarcativa del desarrollo que se da una comunidad o una sociedad

de comunidades e individuos para definir, generar y administrar recursos, a fin de determinar y satisfacer las necesidades legítimas de todos sus miembros, lograr una mayor cohesión social y económica, con el propósito de eliminar las desigualdades a partir de un proceso permanente y cooperativo para fortalecer la democracia participativa, lo que se conoce como gobernanza territorial (Gudiño, 2015).

Las acciones tendientes al desarrollo sostenible y el desarrollo humano se materializan en un territorio a través de la implementación de políticas, planes, programas y proyectos que buscan mayor equilibrio, equidad y sostenibilidad, principios básicos del Ordenamiento Territorial (Farinós Dasí, 2008).

La conceptualización de territorio ha pasado por diferentes enfoques: la tradición jurídico-política lo entiende como control político por parte del Estado; la tradición naturalista asociada a la etología; la marxista lo considera como una reproducción material de un grupo y su apropiación y la humanista lo entiende como espacio vivido, Benedetti (2011). Autores más contemporáneos como Claude Raffestin, a partir de la teoría relacional del poder de Michel Foucault, lo consideran como una producción del espacio, en el cual existen distintas relaciones sociales y conjugaciones de múltiples poderes que influyen en las escalas regionales y locales (Raffestin, 1993). Por su parte, Sack (1986) y Altschuler (2013) lo consideran como un lugar donde se ejerce una territorialidad, una estrategia de un individuo o grupo que busca controlar a todos los actores y relaciones en un área geográfica. Milton Santos lo entiende como un lugar multiescalar en el cual interactúan diversos actores con intereses públicos, privados, comunitarios, que a través de distintos procesos de interacción dinamizan una organización territorial con sus relaciones de poder (Santos, 1990; 2004).

Las diferentes acepciones sobre territorio, demuestran que se trata de un concepto complejo como lo es también el Ordenamiento Territorial el que, a partir de la renovación conceptual y metodológica producida en los años 80 con la Carta Europea de Ordenación Territorial, pasa de ser una forma de planificación normativa a transformarse en una forma de planificación estratégica, de gestión en red y de política pública transversal a la política económica, social y ambiental (Farinós Dasí, 2008; Gómez Orea, 2003). Autores como Massiris (2015), Méndez (1990), Santos (1990, 2004) y Zoido Naranjo (1998) aportan distintas perspectivas metodológicas, modelos y fundamentos conceptuales que permiten intervenir en el territorio y pueden contribuir al cumplimiento de los ODS.

El compromiso de la Agenda 2030 es poner fin a problemáticas complejas tales como pobreza, desigualdad y la degradación ambiental, las que varían según las características físico-naturales y la estructura social, económica y política resultante de las relaciones que surgen en cada lugar. Sin embargo, los avances en el cumplimiento de los ODS se están estancando y uno de los motivos es que los Estados no incorporan la dimensión territorial que tienen los objetivos (ONU, 2018). Las metas propuestas exige cambios en la

dinámica de funcionamiento de la gestión (mayor coordinación) y el diseño de políticas públicas más integrales, lo que implica pasar de una concepción positivista de la política pública (teoría burocrática weberiana que explica la conformación de un Estado jerárquico y centralizado a partir de la pirámide de Kelsen), a una gobernanza multinivel de la política territorial, lo que se conoce como gobierno relacional en redes, coordinador, participativo (Comisión Europea, 2017).

3. Acuerdos de la agenda 2030 con los países miembros

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible nace en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2015, ante la necesidad de transformar el paradigma de desarrollo actual. Su proclamación surge de un proceso de negociación abierto, democrático y participativo de 193 Estados miembros de las Naciones Unidas y un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado (ONU, 2015b).

Este documento pretende integrar las dimensiones económica, social y ambiental a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, con una visión de largo plazo, dimensiones que se dan en un territorio-espacio geográfico-con sentido de pertenencia de la comunidad y delimitado por pautas institucionales y normativas en busca de un desarrollo sostenible, humano y territorial. Establece un marco común para la acción que debe ser articulada entre los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y los ciudadanos, siendo los gobiernos “los principales responsables del seguimiento de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas” (ONU, 2015b, p. numeral 47). Las acciones que se emprendan para alcanzarlos deben tener en cuenta su naturaleza compleja, la necesidad de identificar las problemáticas que intentan solucionar (que también son complejas) y el uso de herramientas que se aplican en los planes de ordenamiento territorial para intervenir en el territorio.

En esta investigación, se presta especial atención a problemáticas complejas de América Latina y el Caribe relacionadas con los efectos de cambio climático, el hábitat y la pobreza. Con respecto a los efectos del cambio climático, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2015) asegura que la región mencionada es la segunda en el mundo, más propensa a inundaciones, deslizamientos de tierra, terremotos y sequías, y que tiene menos abastecimiento de agua potable en zonas rurales, situación que impacta en la población más vulnerable. Al respecto, en las conclusiones del encuentro CIOT, autores como Farinós Dasí et al. (2022, p. 30), expresan con respecto al cambio climático que

una ordenación del territorio eficaz prevé y evita problemas y consecuencias de localizar los usos más vulnerables en zonas de riesgo, siendo clave para reducir daños.

El empleo de cartografías de peligrosidad y de vulnerabilidad resulta imprescindible para la toma de decisiones con éxito. (Farinós Dasí et al. 2022, p. 30)

En cuanto al hábitat y la pobreza, tanto en la Declaración de Río del año 2012 como en la Agenda 2030 se reconoce que: “La erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible” (ONU, 2015b, p. 1), a lo que hay que agregar que en el caso de América Latina es el problema más preocupante (Parlamento Latinoamericano, 2012). Una de las dimensiones de la pobreza es la carencia de una vivienda digna, lo que incluye no solamente la tenencia y la infraestructura de servicios, sino las condiciones adecuadas del entorno, tal como ha sido expresado en las cumbres mundiales de “Hábitat I” y “Hábitat II” (ONU, 1996).

Autores como Gudiño et al. (2017) sostienen que la multidimensionalidad de los aspectos involucrados en la resolución del hábitat adecuado involucra una amplia diversidad de actores e intereses que propugnan por la apropiación del espacio; por lo que el Ordenamiento Territorial debe atender las necesidades de todos los actores que intervienen en la configuración del territorio, equilibrando sus fuerzas y asegurándoles la participación en la construcción de su propio hábitat. Si esto no es contemplado, se produce el desequilibrio territorial que, traducido en el territorio, genera fragmentación territorial, hábitat inadecuado e insostenibilidad en el manejo de los recursos naturales.

Al ser problemas tan complejos, la Agenda 2030 propone varios ODS; entre los que involucran al hábitat están: Fin de la pobreza (ODS1), Hambre Cero (ODS2), Salud y Bienestar (ODS3), Educación de Calidad (ODS4), Agua limpia y saneamiento (ODS6) y Ciudades y comunidades sostenibles (ODS11). Los referidos a la reducción de la pobreza implican actuar sobre la condición socioeconómica de la población, mejorando las condiciones de la alimentación (ODS2), la vivienda (ODS11), la educación (ODS4), la asistencia sanitaria (ODS3) y el acceso al agua potable (ODS6). Con respecto al ODS 13, Acción por el clima se enfatiza la necesidad de la resiliencia territorial frente al cambio climático, fenómeno que demanda conocer el comportamiento de los sistemas sociales y ecológicos para poder actuar y evitar pérdidas humanas y económicas. Este último objetivo se relaciona con los ODS referidos al hábitat y especialmente con el ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles.

Cada uno de los problemas mencionados son competencias de distintas instituciones y organismos gubernamentales, motivo por el que el abordaje de los ODS no puede realizarse en forma sectorizada o parcializada y las acciones y políticas a implementar deben sustentarse en el conocimiento de las interrelaciones de los subsistemas físico-natural o ecológico, socio-económico y político-institucional que conforman un territorio como sistema complejo.

4. Metodología

El abordaje de los desequilibrios, la pobreza, el hábitat como una de las dimensiones de la pobreza y los efectos vinculados al cambio climático, no puede ser estudiado en forma parcializada porque su naturaleza es compleja. Estas problemáticas son el resultado de las interrelaciones de los subsistemas físico-natural o ecológico, socio-económico y político-institucional que conforman un territorio como sistema complejo. Desde esta perspectiva, los condicionantes de la pobreza en áreas marginales urbanas no son los mismos que en zonas rurales, ni las amenazas naturales de una zona tropical son las de una zona desértica, por lo que las vulnerabilidades y el riesgo resultante también son diferentes. Sin embargo, las políticas que pretenden solucionar estos problemas se aplican desde una mirada sectorial y desde un ministerio, secretaría o dirección, aunque debería ser competencia de distintas instituciones y organismos gubernamentales.

En este contexto, lo que se pretende comprobar es que los indicadores para medir el cumplimiento de los ODS se basan en los resultados de políticas sectoriales y parciales, mientras que los planes de Ordenamiento Territorial proponen estrategias, acciones e instrumentos más integrales que no son considerados.

Dada la complejidad que reviste la investigación, se adopta un enfoque metodológico cualitativo orientado a la comprensión profunda de casos de estudio y a la interpretación de sus relaciones estructurales y funcionales. (Hernández Sampieri et al., 2014).

Se seleccionan dos casos paradigmáticos, los planes de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina, y Cuenca, Ecuador, instrumentos de intervención en el territorio que aplican la teoría de sistemas complejos adaptativos para interpretar por qué y cómo surgen estas problemáticas que son de interés para los ODS y que proponen formas de actuación coordinadas mediante la aplicación de políticas e instrumentos de intervención más integrales.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina, es elaborado a partir de un proyecto de transferencia de la Universidad Nacional de Cuyo y el CONICET-Mendoza al Gobierno de la Provincia de Mendoza, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley N° 8051 y el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (Proyecto PID 08/09-ANPCyT) (Gudiño, 2017).

En el caso del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca, su análisis se realiza a partir de los resultados obtenidos del proceso investigativo desarrollado en la tesis doctoral titulada “El territorio y su ordenamiento como espacio de garantía de derechos humanos: Caso de Cuenca entre 2010 y 2019”¹.

Si bien el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina, corresponde a una escala provincial y Cuenca, Ecuador, a una escala cantonal o urbana, y los niveles jurisdiccionales de modelos de Estados y normativas referidas al Ordenamiento Territorial son distintas, los motivos de su elección se fundamentan en el interés por conocer si varía o no la toma de decisiones referida al territorio y a la medición y seguimiento de los ODS. Para ello se analizan y comparan las mismas categorías conceptuales referidas a la estructura metodológica de los planes, los mecanismos e instrumentos de intervención según las competencias delegadas a las instituciones involucradas en la gestión territorial y los nexos de vinculación existentes entre los planes y los ODS.

El propósito final es generar conocimiento que contribuya a propiciar la adecuada conexión entre la Agenda 2030, el Territorio y el Ordenamiento Territorial.

4.1. Técnicas para el levantamiento de información

Para el levantamiento de información se utilizan varias técnicas cualitativas, entre ellas:

1. **Revisión bibliográfica especializada.** Enfocada en consultar literatura académica y científica sobre los conceptos de complejidad, desarrollo sostenible, sistemas territoriales, gobernanza y planificación. Para ello, se llevaron a cabo las búsquedas en bases de datos académicas reconocidas, como, por ejemplo: Scopus, RedALyC, Scielo y Google Scholar, garantizando así la pertinencia, actualidad y rigor científico de la literatura consultada. Esta revisión sirvió para consolidar el marco teórico y contextualizar los casos de estudio en el debate actual que existe sobre sostenibilidad y gestión del territorio.
2. **Análisis documental.** Se realiza la revisión exhaustiva de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de Mendoza y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Cuenca, junto con los marcos normativos que los sustentan. Asimismo, se revisan documentos oficiales nacionales e internacionales relacionados con la Agenda 2030 y los ODS, leyes, decretos, planes sectoriales, informes técnicos, evaluaciones institucionales y estrategias de desarrollo sostenible. Esta técnica permite conocer la estructura, los objetivos, las políticas, los instrumentos de

1 Bersosa, Juanita: “El territorio y su ordenamiento como espacio de garantía de derechos humanos: Caso de Cuenca entre 2010 y 2019”, Universidad Nacional del Cuyo. (tesis doctoral en proceso de evaluación defensa prevista en 2026).

gestión y los mecanismos de implementación y ejecución de los POT y de los PDOT.

4.2. Técnicas para el análisis de información

El análisis comparativo entre el POT de Mendoza y el PDOT de Cuenca se ha realizado utilizando las siguientes categorías conceptuales: Estado, normativas, planes, gestión, instrumentos, políticas y ODS. Los indicadores seleccionados para el análisis son: modelo de Estado, normativas referidas al ordenamiento territorial, planes de Ordenamiento Territorial, gestión pública (sujetos de aplicación y toma de decisiones), políticas públicas y relaciones con los ODS.

El tratamiento de estos indicadores cualitativos se realiza mediante la aplicación de la técnica de análisis de contenido la que permite identificar relaciones conceptuales, y del método descriptivo para caracterizar el contexto en el que se desarrollan los planes y detallar las políticas, los instrumentos y las estructuras de gestión asociadas a los ODS; el método analítico para identificar la metodología utilizada en los planes y los mecanismos de articulación de los subsistemas territoriales que explican las problemáticas seleccionadas. También se utiliza el método comparativo para establecer diferencias y similitudes en cuanto a los sujetos de aplicación de los planes, la toma de decisiones políticas, la forma de gestionar el territorio y los nexos de vinculación con los ODS.

5. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y plan de ordenamiento territorial en la agenda política

El Plan de Ordenamiento Territorial, al definir acciones de intervención en el territorio y los ODS, al ser metas o fines que hay que alcanzar para mejorar las condiciones de vida de la población, forma parte de la agenda política, ya que es esta la que, en definitiva, decide sobre las políticas que la gestión implementa en un territorio. Sin embargo, Gudiño (2009, p. 23) afirma que:

La existencia de una estructura de gestión verticalista y poco flexible y el diseño de políticas públicas que no tienen en cuenta la complejidad de las problemáticas ni el horizonte a mediano o largo plazo que exige la planificación han generado acciones poco efectivas (Gudiño, 2009, p. 23).

Las políticas siguen siendo sectoriales y verticalistas, a pesar de que la mayoría de los gobiernos cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial que proponen estrategias, acciones e instrumentos más integrales que responden a los ODS.

5.1. Plan de ordenamiento territorial de Mendoza, Argentina

Se elige el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina, aprobado por Ley N° 8999 en el año 2017. Se trata de un instrumento previsto en la

Ley N°8051, denominada Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, primera en el país a escala provincial y resultado de un proceso liderado por la Universidad Nacional de Cuyo con amplia participación social (Ley n° 8999, 2017).

Es importante mencionar que Mendoza es una provincia del oeste de Argentina que cuenta con más de 2.000.000 de habitantes, la mayoría concentrados en oasis creados por el hombre para el aprovechamiento del agua que desciende de la cordillera de Los Andes que la divide de Chile. La fragilidad de su ecosistema impulsa a la sociedad a cuidar el ambiente y su territorio, pero su posición geográfica le permite ser puerta de salida del Mercosur hacia mercados del Pacífico, transformando al oasis norte, donde se asienta la metrópolis de mayor cantidad de población y actividades, en un polo logístico y comercial que aumenta los desequilibrios con respecto al resto del territorio.

5.1.1. El plan como instrumento de la política territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza se sustenta en 3 principios básicos: equilibrio, equidad y sostenibilidad. La metodología que se adopta para su elaboración es sistémica porque permite analizar e interpretar la estructura y dinámica del sistema territorial; es además estratégica-situacional porque responde a las demandas estructurales y permite trabajar a nivel operativo con programas y proyectos direccionales y es participativa, ya que intervienen diferentes actores cuyos roles y mecanismos de participación están claramente explicitados en la Ley N° 8051 y en el Reglamento del Plan. (Ley n° 8051, 2009).

El plan presta especial atención a las interacciones del sistema físico-natural con el sistema social, en el que interactúa lo social (población, cultura, historia) con lo económico (producción, actividades, trabajo) y lo político institucional (organismos públicos, instituciones de la sociedad civil, empresas), los que definen distintas formas de organización en el territorio que se autorregulan, adaptan y cambian de una manera impredecible.

Las interrelaciones entre componentes del sistema territorial permiten, por ejemplo, determinar condiciones adecuadas o no del hábitat a partir del análisis del acceso a la vivienda, las infraestructuras de redes básicas (luz, agua, saneamiento, transporte público), los equipamientos sociales (escuelas, hospitales) y la existencia de un ambiente sano y seguro (sin contaminación, sin amenazas de origen natural como inundaciones, sequías, sismos, etc.).

En el diagnóstico se identifican unidades de integración territorial, que expresan las características homogéneas y particularidades que existen en un territorio, así como los problemas, limitaciones, amenazas y potencialidades, insumos que contribuyen a la construcción del modelo actual de organización territorial, el deseado y el posible, mediante técnicas prospectivas.

La elaboración de estos modelos se somete a consideración de la sociedad y permite formular los objetivos del Plan, además de definir directrices,

lineamientos, programas y proyectos a ser cumplidos en el corto, mediano y largo plazo. En el plan se identifican siete problemas estructurales que requieren políticas y estrategias a largo plazo, y se formulan siete objetivos para alcanzarlos, para lo que se proponen siete programas como instrumento de intervención. Los relacionados con los ODS referidos al hábitat, pobreza y cambio climático son los siguientes:

El programa Gestión integrada del hábitat y el subprograma Participación organizada en la construcción del Hábitat, contribuyen al alcance del ODS N° 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), el ODS N° 3 (Salud y bienestar), el ODS N°4 (Educación de calidad) y el ODS N° 6 (Agua limpia y saneamiento).

El Programa Áreas Prioritarias de Intervención Socio-Territorial vinculado al ODS N° 1 (Fin de la pobreza), el ODS N°2 (Hambre cero) y al ODS N°10 (Reducción de las desigualdades).

El Programa Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas y los subprogramas Bases para la definición del Plan de gestión de riesgos de la Provincia, Conservación de la biodiversidad y Gestión y Monitoreo de las Tierras Secas no irrigadas, relacionados con el cumplimiento del ODS N°13 (Acción por el Clima) y el ODS N°15 (Vida de ecosistemas terrestres).

El Plan, además de los programas, señala las instituciones responsables, los procedimientos a cumplir en el tiempo y las probables fuentes de financiamiento para ejecutarlos. Establece además mecanismos para su implementación, identificando instrumentos de Ordenamiento Territorial tales como la clasificación del territorio, la zonificación municipal, lineamientos para localización y habilitación de conjuntos inmobiliarios y proyectos habitacionales con financiamiento estatal.

Un instrumento que incorpora y que amerita una consideración especial es el Plan de acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial, porque obliga a la coordinación de los organismos del gobierno que deben diseñar sus políticas y acciones anualmente, en función del cumplimiento del Plan, según competencias delegadas.

5.1.2. Implementación del plan

Según los registros oficiales de la Agencia de Ordenamiento Territorial, hasta el año 2023 únicamente cinco de los 18 municipios aprobaron sus Planes de Ordenamiento Territorial por Concejo Deliberante y actualizaron sus códigos de ocupación en función del nuevo plan, mientras que solo 2 no tenían ningún avance; el resto estaba en proceso de aprobación de la audiencia pública y actualización de sus códigos de ocupación en función del nuevo plan (Albornoz, 2024).

Si bien los municipios más alejados no habían aprobado sus planes hasta el año 2024, la aprobación de los pertenecientes al área metropolitana no asegura la implementación de acciones tendientes al equilibrio y equidad territorial entre la metrópoli y las ciudades cabeceras departamentales y entre

estas y las ubicadas en áreas de oasis y áreas semiáridas conocidas como el secano.

El contar con un plan avalado por el sector científico-académico y la sociedad, le permitió al gobierno provincial acceder a fuentes de financiamiento internacional, especialmente las destinadas a mejorar el hábitat en el área metropolitana. Se inicia así una serie de obras para mejorar la vialidad en las ciudades, ciclovías, parques, tren urbano, etc. Acciones puntuales que se articulan entre los municipios que conforman la metrópolis, pero que no tienen en cuenta una planificación integral con las áreas que circundan la ciudad, la necesidad de densificar el tejido del continuo urbano y el avance de los planes municipales en el resto de la provincia.

A pesar que surgen algunas reglamentaciones para impedir la expansión urbana, hacia áreas productivas y de fragilidad ambiental, los municipios impulsan el desarrollo de proyectos inmobiliarios en las periferias, lo que provoca externalidades negativas al generar mayores riesgos ante eventos climáticos, aumentar la demanda por servicios básicos esenciales, especialmente de agua potable y producir el colapso de la red vial en algunos sectores, problemas que repercuten en las condiciones del hábitat y que demuestra la falta de articulación administrativa e institucionales. Cabe preguntar entonces, ¿por qué no se respetan las acciones previstas en el PDOT? Situaciones como las mencionadas, ¿son contempladas en la medición de indicadores de los ODS?

5.1.3. Nexos de vinculación con los objetivos de desarrollo sostenible

Mendoza firma un convenio de colaboración con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para trabajar en el diseño e implementación de la Agenda 2030. Designa a la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial como punto focal para el avance de la tarea, delegando en la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) la responsabilidad de buscar indicadores para evaluar si el Plan contribuye a alcanzar los ODS. Sin embargo, en el informe presentado por la provincia en el año 2018-2019, en muy pocas ocasiones se mencionan acciones vinculadas con las propuestas del plan, lo que comprueba que se sigue trabajando en forma sectorial y no integral.

En el ODS 1 referido a la pobreza, se mencionan medidas de protección social para una amplia cobertura de las personas pobres y una propuesta legislativa de creación de un sistema integral de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el ODS 2: Poner fin al hambre, la asistencia alimentaria para comedores, la entrega de subsidios, etc. En ninguno de los 2 casos se vinculan estas acciones con las desarrolladas dentro del subprograma del PPOT denominado Áreas prioritarias de intervención socio-territorial del POT.

En el ODS 3: Salud y bienestar, se informa sobre las obras realizadas, la compra y entrega de equipamientos.

En el ODS 4: Educación de calidad, se enuncian el cumplimiento de varios programas, pero no vinculados con el territorio

En el ODS 6: Agua limpia y saneamiento, se detallan una serie de obras, pero no lo relacionan con la densidad de viviendas o población ni con áreas prioritarias de intervención social, que son contempladas en el POT.

Para el cumplimiento del ODS11 Ciudades y comunidades más sostenibles, se mencionan el Plan Integral de Hábitat y Vivienda y Plan Provincial Mendoza Construye y obras como el tranvía eléctrico urbano, la compra de buses eléctricos, la restauración de museos, teatros etc., mientras que en el Plan se establece como prioridad, equilibrar el territorio provincial a través del fortalecimiento de las ciudades y localidades menores en cuanto a la provisión de infraestructuras y equipamientos, como también, acciones concretas para dinamizar las áreas más deprimidas.

En cuanto al ODS13 “Acción por el clima”, citan al Programa de Educación Ambiental, el financiamiento e instalación de red de estaciones nívoo meteorológicas e hidrológicas, el proyecto integral de forestación y reforestación urbana, etc., mientras que la conservación de Bosques Nativos, la Gestión del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (ANP), como también acciones llevadas a cabo contra los incendios en sur provincial, el sistema de monitoreo y control de la calidad del aire y control de ruidos, el proyecto de gestión integrada de residuos sólidos urbanos son incorporados en el ODS 11 pero no se los consideran como medidas de acción por el clima, ni lo vinculan con el programa de Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas del PPOT.

5.2. Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de Cuenca, Ecuador

A nivel del cantón Cuenca, se han elaborado desde la expedición del COOTAD en el 2010 tres PDOT 2010-2014, 2015-2019 y 2022. Para esta investigación se estudia el PDOT 2022, que se encuentra vigente y que debió aprobarse en mayo 2021 luego del cambio de autoridades en el 2019. Sin embargo, la aprobación en segundo debate se da en el 2022.

Este plan se inscribe en el contexto de Cuenca, ciudad ubicada al sur del país y tiene aproximadamente 600.000 habitantes y es considerada la tercera ciudad de Ecuador en importancia política y económica (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca [GAD Cuenca], 2022). Estudiar el Ordenamiento Territorial en esta ciudad es clave para comprender cómo opera a nivel local los desafíos y oportunidades del desarrollo nacional. Al ser reconocida por su riqueza cultural, histórica y ambiental, se la mira como un laboratorio vivo para analizar la interacción entre el crecimiento demográfico, la defensa de los derechos humanos y de la naturaleza, la preservación del patrimonio y el manejo sostenible del territorio. Además, al comparar la dinámica local con la del país, se evidencian modelos exitosos en protección ambiental, provisión de servicios básicos, desconcentración de

procesos y promoción de la equidad social; elementos claves para avanzar a un desarrollo local sostenible.

5.2.1. El plan como instrumento de la política territorial

El PND es el máximo instrumento de gestión pública que detalla las políticas, programas y proyectos a ser ejecutados por el presidente de la república a través del poder ejecutivo conformado por sus diferentes ministerios y secretarías nacionales. Este instrumento, de acuerdo con el artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), tiene siete elementos que en la práctica se organizan en cuatro secciones:

1. Diagnóstico que analiza el contexto histórico y la realidad del país sobre la base de evaluar el cumplimiento del PND vigente, las estadísticas oficiales y el proceso de participación impulsado por la secretaria nacional de planificación.
2. La propuesta que detalla la visión de largo plazo, las políticas de gobierno, estrategias, metas y sus indicadores planteados para dar solución a los problemas priorizados de acuerdo con el diagnóstico realizado, así como los criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública; y
3. La estrategia territorial nacional (ETN), que detalla los lineamientos de planificación territorial; y,
4. Instrumentos complementarios (Asamblea Nacional, 2010).

Con relación a los PDOT constituyen el máximo instrumento normativo de gestión territorial cuya actualización debe realizarse cada cuatro años con el cambio de autoridades locales (GAD Cuenca, 2022). Este instrumento se compone de tres secciones:

1. Diagnóstico de la realidad local sobre la base de la evaluación del PDOT vigente, análisis de la estadística local y los procesos de participación ciudadana en donde se analiza con la ciudadanía la problemática local.
2. Propuesta que detalla, en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno, las políticas, programas y proyectos que dan respuesta a los problemas priorizados y
3. Modelo de gestión que detalla el modelo de gobernanza territorial que viabiliza la implementación del PDOT.

De acuerdo con lo regulado en la Constitución y la ley, los PDOT de todo el país deben mantener estrecha relación con el PND y este a su vez responde a los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano, particularmente la Agenda 2030 y los ODS. Esta alineación multiescalar asegura la coherencia de las políticas y programas y orienta la inversión pública para la consecución del régimen de desarrollo sostenible, con miras a lograr acciones nacionales y locales complementarias en torno a la Agenda

2030. El PDOT de Cuenca no es la excepción; cada dos años debe enviar a la Secretaría Nacional de Planificación las matrices de alineación con el PND y con los ODS, de acuerdo con lineamientos y competencias priorizadas por esta entidad rectora.

5.2.2. Implementación del plan

Uno de los temas centrales es analizar si las estrategias priorizadas abordan las problemáticas identificadas en el PDOT, así como evidenciar si existe o no vinculación con los ODS. Se observa que la sección “propuesta” del PDOT 2022 conserva el enfoque de los PDOT anteriores al diseñar estrategias por sistema territorial, pese a que pareciera que busca articularlos de forma transversal. Para cada sistema se define un objetivo estratégico, políticas, metas e indicadores y líneas de acción que debe ejecutar la gestión territorial.

Con respecto al hábitat, el objetivo del sistema de asentamientos humanos es “articular y potencializar los centros poblados urbanos y rurales ...” (GAD Cuenca, 2022, p. 113). Los problemas de inequidad en la distribución de equipamientos e infraestructura, la desconexión urbano-rural y débil conectividad, se articulan con las políticas relacionadas con fomentar la planificación territorial, garantizar una adecuada movilidad y eficiente conectividad, consolidar y densificar el área urbana, garantizar la eficiente provisión de servicios básicos y equipamientos, prevenir, gestionar y mitigar los riesgos (Sili, 2022).

Algunas de las metas son: incrementar la densidad urbana de 57 hab/ha. en 2019 a 61 hab./ha al 2023, contar al 2027 con el 80% de las cabeceras urbano-parroquiales con planes urbanísticos, alcanzar el 70% de ejecución presupuestaria en mantenimiento vial, alcanzar el 98% y el 96% de la población con servicio de agua potable y alcantarillado al 2023, alcanzar el 100% de área de expansión con estudios de riesgos al 2034 (GAD Cuenca, 2022). En el ámbito de pobreza y necesidades básicas se plantea como objetivo del sistema socio cultural “promover el desarrollo humano y la sostenibilidad del cantón (...)” (GAD Cuenca, 2022, p. 56).

Los problemas identificados son: deficiencia en acceso a servicios básicos y equipamientos especialmente en el sector rural, los que se articulan con políticas que plantean facilitar el acceso, cobertura, permanencia y culminación de la educación básica y bachillerato, fortalecer la red hospitalaria y prevención de enfermedades, garantizar la seguridad ciudadana y acceso a espacios públicos seguros e inclusivos y fortalecer programas de prevención, atención, protección y restitución de derechos (GAD Cuenca, 2022).

Como metas al 2023, tenemos superar el 90 % de tasa de educación inicial, superar 90 % de tasa de asistencia neta en bachillerato, mantener la tasa de analfabetismo por debajo del 3%, disminuir la tasa de embarazo adolescente del 3,16% del 2017 al 3%, disponer al 2027 de una agenda de política pública 100% intersectorial en relación con la garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria, entre otras (GAD Cuenca, 2022).

Con respecto al cambio climático, el sistema biofísico propone como objetivo “garantizar la conservación y sostenibilidad ambiental (...)” (GAD Cuenca, 2022, p. 26). Con relación a los problemas de degradación ambiental, deforestación, vulnerabilidad climática, las políticas pretenden garantizar los derechos de la naturaleza, promover la ética ambiental corresponsable con miras a reducir la presión sobre los ecosistemas y fortalecer la resiliencia frente a riesgos climáticos, articulando la acción ambiental con la planificación territorial (GAD Cuenca, 2022). Como metas al 2023, por ejemplo, plantea mantener el 75% de suelo de vocación de conservación, reducir la tasa de deforestación por debajo del 0,26%, incrementar el índice de calidad del agua sobre rango (65-67) luego del tratamiento de oxigenación, incrementar a 12m2 el área verde recreacional y natural por habitante (GAD Cuenca, 2022).

5.2.3 Nexos de vinculación con los objetivos de desarrollo sostenible

Para la articulación con los ODS, la Dirección de Planificación Estratégica del GAD llena la matriz diseñada por la Secretaría Nacional de Planificación para la “articulación de las políticas y metas del PDOT al PND y a los ODS” y determina en otra matriz la forma de vinculación con los ODS desde las competencias del GAD. En la matriz de “articulación” se vincula la competencia del GAD con el objetivos y metas del PDOT, los ODS y el PND. Por lo tanto, el proceso de articulación con los ODS no responde a una lógica sistémica o transversal dentro del enfoque de complejidad territorial, sino que se limita al cumplimiento formal mediante el llenado de matrices que se incluyen como anexos. Esto reduce la capacidad del PDOT para adaptarse a contextos cambiantes y formular estrategias verdaderamente integradas, debilitando su potencial como instrumento de gestión y acción política territorial.

En la matriz se reporta la articulación con 9 de los 17 ODS (3, 6, 8,9, 11,12, 15,16 y 17), lo que no implica que se esté midiendo el grado de concreción de la política y su impacto en el territorio. Con respecto a los ODS analizados en este trabajo, se detalla:

- El ODS 6 se articula con la competencia cantonal de gestión ambiental a través del sistema biofísico meta “Garantizar la conservación y sostenibilidad ambiental (...)” (GAD, 2022, p.124) y con la competencia de prestar los servicios públicos a través del sistema de asentamientos humanos en las metas del PDOT “mantener bajo el 30% el porcentaje de agua no contabilizada” y alcanzar el 98% y 96% de la población con servicio de agua y alcantarillado (GAD, 2022, p. 127).
- El ODS 11 se conecta a la competencia de ejercer control sobre el uso y ocupación del suelo a través del sistema de asentamientos humanos y la meta del PDOT “Incrementar la densidad del área urbana (...)” (GAD, 2022, p. 126).

6. Estructura y funciones de la gestión territorial

Existe diferencia entre lo que se conoce como administración o gestión pública y la gestión territorial. Una es la estructura burocrática del poder gubernamental que se encarga de aplicar políticas, programas y proyectos en forma parcializada y verticalista, mientras que la otra es la encargada de materializar las acciones referidas al territorio mediante la articulación de las escalas nacional, regional, provincial o estadual y municipal y la construcción de redes colaborativas entre el Estado, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

Estas dos formas de administrar o gestionar impactan en el territorio porque la estructura rígida de la administración pública ha dado como resultado el diseño de políticas sectoriales, mientras que la política territorial es integral y transversal a las políticas sectoriales. En la estructura de gestión, los organismos gubernamentales cumplen diferentes funciones según competencias delegadas y niveles jerárquicos. Esto es muy importante de considerar para poder interpretar el rol de los sujetos del Ordenamiento Territorial y de los encargados de monitorear el cumplimiento de los ODS.

6.1. Caso Mendoza, Argentina

Argentina tiene un sistema federal de gobierno y las provincias, al ser preexistentes a la Nación, dictan su propia Constitución y normativas. Esta potestad le ha permitido a Mendoza no adherir a la reforma constitucional nacional del año 1994, por lo que los municipios que forman parte de esta provincia argentina tienen un alcance limitado de autonomía.

Previo a la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, se realiza un diagnóstico de la realidad de la provincia de Mendoza. A nivel político-institucional se presta especial atención al análisis de las estructuras organizativas, competencias, capacidades legales y financieras para la toma de decisiones referidas al territorio. Se comprueba que, en la organización del Poder Ejecutivo Provincial, la administración responde específicamente a una planificación sectorial con escasas o nulas instancias y espacios de integración programados, que no están contemplados en el presupuesto público.

Conforme a ello, la Ley N°8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo determina la autoridad de aplicación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los contenidos básicos que debe incluir este plan y los planes municipales.

Con respecto a los espacios creados para la gestión del Ordenamiento Territorial, se crea el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). En ambos casos la institucionalidad es incipiente. En el CPOT, actúa como organismo consultor y asesor y participan distintos actores sociales y representantes de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Con respecto a APOT, se ubica en el ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente y es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial cuya misión es coordinar la

elaboración, implementación, seguimiento y revisión de la planificación del ordenamiento territorial de la provincia.

A medida que pasa el tiempo, estas figuras se debilitan. Al CPOT no se lo convoca, siendo este cooptado por funcionarios del gobierno provincial. En el caso de la Agencia la designación de personal es más política que técnica, por lo que se entabla una lucha de poderes para la designación de técnicos que forman parte de este espacio.

El hecho de que el Ordenamiento Territorial no tenga un espacio propio dentro del gobierno provincial impide que cumpla las funciones que su propia naturaleza reclama, la de coordinar las acciones entre ministerios, ya que la política territorial debe ser integral y transversal a las políticas económicas, sociales y ambientales, mientras que, al estar bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente, las competencias prioritarias son las ambientales y no las territoriales.

En definitiva, las decisiones sobre el rol que cumplen los sujetos del Ordenamiento Territorial quedan en manos del gobierno de turno. Actualmente, hay reclamos por mayor participación de parte de miembros del CPOT, representantes de universidades, ONG, grupos ambientalistas, mientras que la Agencia ha perdido presencia y funciones al pasar a depender del Ministerio de Gobierno, Infraestructura y Desarrollo Territorial y dentro de este, de la Subsecretaría de Infraestructura y Desarrollo Territorial de la provincia de Mendoza y la Dirección de Planificación Territorial. Este marco institucional afecta la aplicación metodológica para construir indicadores y verificar el cumplimiento de los ODS 2030, porque no se sabe qué organismo asume la competencia delegada a la Agencia en lo relacionado con estos objetivos.

6.2. Caso Cuenca, Ecuador

La gestión de la planificación nacional y local en el Ecuador se asienta en el modelo de organización territorial definido en la Constitución y que organiza al territorio en regiones (no conformadas), provincias, cantones y parroquias; correspondiendo a cada una de estas circunscripciones geográficas un nivel de gobierno denominado Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).

Este modelo de gestión territorial se gobierna de manera descentralizada a través del Sistema Nacional de Competencias. La Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) detallan las atribuciones, funciones y competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno. En paralelo al modelo descentralizado, el gobierno nacional implementa, mediante decreto ejecutivo en el año 2010, el modelo desconcentrado del Ejecutivo, en donde la Secretaría Nacional de Planificación es la entidad rectora a nivel nacional de la planificación.

Este concepto de ente rector se crea en la Constitución a través de la definición de “sistemas” de gestión (Asamblea Nacional, 2008). Sistemas que organizan centralizadamente la gestión sectorial (ministerial) del Estado, al

crear territorialmente instancias ministeriales desconcentradas organizadas en Zonas, Distritos y Circuitos con el objetivo de acercar el Estado a la ciudadanía y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios.

Finalmente, es necesario indicar que existe una tensión entre el modelo descentralizado de los GAD y el desconcentrado del gobierno nacional. Mientras la descentralización otorga autonomía política, administrativa y financiera a los GAD, la desconcentración mantiene la autoridad de los ministerios y entidades nacionales sobre las decisiones y recursos en los territorios.

Estas dos formas de gestión territorial generan conflicto en la coordinación de competencias, ya que los GAD buscan ejercer su autonomía en la planificación territorial y gestión local, mientras que las entidades rectoras del Ejecutivo establecen directrices nacionales que pueden entrar en contradicción con las prioridades locales. La superposición de funciones entre gobierno nacional y los GAD dificulta la articulación de las políticas públicas, limitando la capacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de la población.

Para la implementación de la planificación y el ejercicio de la administración pública cantonal, el GAD de Cuenca crea en el 2011, a nivel asesor, un sistema de secretarías coordinadoras para atender “la toma de decisiones, la generación de políticas, la coordinación de los distintos ámbitos de gestión municipal y el manejo en asuntos específicos encargados por el alcalde” (Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, 2011, p. 3).

Las cuales cambiaron el nombre a coordinación general en el 2018. En el reglamento orgánico de gestión organizacional por proceso, se determina en el artículo 32 que la Coordinación General de Planificación será la responsable de “coordinar y articular la planificación territorial e institucional con todas las instancias involucradas en este proceso de manera directa e indirecta, es decir, con las direcciones o áreas del GAD Municipal y nivel desconcentrado o Corporación Municipal (...)”. (Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, 2011, p. Art. 32)

La responsabilidad en la gestión y cumplimiento de los ODS no está regulada en el reglamento orgánico de gestión organizacional por proceso; por lo tanto, no hay una entidad municipal responsable de este proceso. El nuevo modelo organizativo, si bien coloca a las coordinaciones generales a nivel asesor, la de planificación se trasladó a nivel operativo, quedando por debajo de las otras coordinaciones; es decir, no tiene peso jerárquico para coordinar y gestionar el cumplimiento y articulación de las políticas públicas territoriales con el PDOT y los ODS. Además, la Dirección responsable de la planificación territorial no incide en la toma de decisiones en la gestión territorial, pues su nivel jerárquico la ubica por debajo de las coordinaciones y al mismo nivel de las demás direcciones.

Con respecto a la competencia en los ODS, el gobierno nacional, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 371 del 30 de julio del 2018, adopta la Agenda 2030

como política pública. Además, determina que la Secretaría de Planificación, en coordinación con el resto de las entidades del Estado, garantizará la alineación con los instrumentos de planificación, el seguimiento y evaluación de metas e indicadores y la elaboración del informe de avance sobre su implementación, así como la convocatoria a espacio de participación para la difusión y monitoreo.

El 30 de julio de 2018, la Secretaría de Planificación expide mediante Acuerdo N°046 la norma técnica para el seguimiento y evaluación de los ODS y el 17 de septiembre de 2021 el Acuerdo Nro. SNP-2021-0003, mediante el cual se aprueban los lineamientos metodológicos para vincular los ODS con el PND, lineamientos que se aplicaron en el PND Creando Oportunidades 2021-2025. El 16 de febrero de 2024, el Consejo Nacional de Planificación, mediante Resolución Nro. 003-2024-CNP, aprueba el PND para el Nuevo Ecuador 2024-2025 vinculado a los ODS.

Las entrevistas realizadas a exdirectores de planificación y desarrollo estratégico del GAD de Cuenca indican que en el 2015 se tuvo apoyo del PNUD para articular los ODS a los POA a través de una matriz especializada que se reportó a la Secretaría Nacional de Planificación. Posteriormente, esta metodología se implementó para evaluar los proyectos del PDOT. En el 2018, la Secretaría Nacional de Planificación diseña una matriz de articulación del PDOT con los ODS, que se llena anualmente y consta en el anexo del PDOT. En el 2019, la misma Secretaría aprueba la Guía para la formulación/actualización del PDOT cantonal, en la que se indica el proceso de alineación con los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 16 y 17, que tienen relación con las competencias cantonales (Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador, 2019).

El proceso de articulación implica analizar los proyectos planteados en el PDOT y determinar cuál o cuáles están relacionados con los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 16 y 17. Sin embargo, tanto a nivel nacional como local, aún no se cuenta con un mecanismo que permita medir de manera sistemática el impacto de estos proyectos en la consecución de las metas de los ODS.

7. Semejanzas y diferencias del plan de ordenamiento territorial y los objetivos de desarrollo sostenible

El análisis realizado permite comprobar que los Planes son instrumentos que proponen formas de intervención que pretenden solucionar problemas estructurales mediante la implementación de políticas más integrales, lo que contribuiría a hacer más efectiva la toma de decisiones referidas al territorio y encontrar indicadores más precisos para medir el cumplimiento de los ODS.

La realidad de los Planes de Ordenamiento Territorial de Mendoza-Argentina y de Cuenca-Ecuador demuestra que todavía existen obstáculos para lograrlo.

El paso siguiente es establecer semejanzas y diferencias entre ambos

planes para profundizar en los problemas de implementación y en la medición y el seguimiento de los ODS. Para ello se seleccionan las siguientes categorías conceptuales: Estado, normativas, planes, gestión, instrumentos, políticas y ODS; siendo los indicadores objeto de comparación: modelo de Estado, normativas referidas al ordenamiento territorial, tipología de los planes de Ordenamiento Territorial, forma de gestión pública (sujetos de aplicación y toma de decisiones), políticas públicas y relaciones con ODS. Tabla 1.

Tabla 1 Semejanzas y diferencias en el proceso de implementación del PDOT y ODS en Cuenca y Mendoza

Criterios	Cuenca	Mendoza
Modelo de estado	Unitario. Nación, región (no conformadas), provincias, cantones, parroquias.	Federal: Nación, provincias y departamentos o municipios.
Normativa sobre OT	Consta como principio en la Constitución. Es responsabilidad de los GAD elaborar y aprobar los PDOT desde el 2010	No hay una normativa a nivel nacional; la Ley N° 8051 de OT de la provincia de Mendoza es la 1° en el país. Año 2009.
Instrumento de análisis	PDOT, Ordenanza Cantonal aprobada por el Concejo Cantonal de Cuenca el 26 de octubre del 2022.	PDOT, aprobado por Ley N°8999 del año 2017.
Estructura del POT y PDOT	1. Análisis sistema territorial por subsistema o componente. 2. Diagnóstico de la realidad local, análisis estadístico por componente y procesos de participación ciudadana en donde se analiza con la ciudadanía la problemática local. 3. Propuesta que detalla, en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno, las políticas, programas y proyectos que den respuesta a los problemas priorizados por componente y a las ofertas de campaña cada 4 años. 4. Modelo de gestión que detalla el modelo de gobernanza territorial que viabiliza la implementación del PDOT.	1. Análisis del sistema territorial por subsistema. 2. Diagnóstico: identificación de problemas estructurales que surgen de la interrelación de los subsistemas. 3. Prospectiva: elaboración de modelos territoriales que son puestos a consideración de los actores sociales. 4. Plan: contiene objetivos, programas e instrumentos de OT y gestión, a implementarse en el corto, mediano y largo plazo. Es aprobado por la sociedad y convertido en ley.
Sujetos de aplicación del POT (gestión pública)	– La Coordinación General de Planificación no tiene el suficiente peso jerárquico para coordinar y gestionar el cumplimiento de los PDOT y los ODS. – La Dirección responsable de la planificación territorial no tiene peso jerárquico para incidir en la gestión territorial. – Los Ministerios no coordinan la gestión territorial con el GAD ni consideran el PDOT. – El cumplimiento de los ODS se limita a un procedimiento técnico de llenado de matrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación y que va como anexo del PDOT	– Carencia de espacio propio para el OT en el organigrama funcional. – Planificación sectorial con escasas instancias y espacios de integración. – Débil institucionalidad del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y la Agencia de Ordenamiento Territorial (APOT). – La APOT es responsable de los informes de los ODS, pero las acciones declaradas no responden al POT.
Toma de decisiones políticas	– El proceso decisional es político. – PDOT no ha logrado asumirse como un instrumento normativo cantonal de acción política y gestión territorial – Las políticas, programas y proyectos dan respuesta a las ofertas de campaña, no al Plan.	– Apoyan el proceso del OT. – Obtienen financiamiento internacional para implementar el Plan. – Promueven el OT y los ODS, pero sus decisiones siguen siendo sectoriales.
Políticas públicas	Políticas y programas diseñados de manera sectorial por subsistema, con mayor énfasis en el área urbana.	Acciones de intervención puntuales y sectoriales, especialmente en el área metropolitana.

Criterios	Cuenca	Mendoza
Vinculación con los ODS	– La vinculación es técnica a través de una matriz de carga de los proyectos del PDOT que guardan mayor relación con ODS priorizados por la Secretaría de Planificación de acuerdo a las competencias municipales. – No se cuenta con un mecanismo que permita medir de manera sistemática el impacto de estos proyectos en la consecución de las metas de los ODS.	– Solo informan sobre políticas que responden a los ODS. – Los problemas relacionados con el hábitat, los desequilibrios, la pobreza y el cambio climático son considerados en el Plan y los ODS. – No figuran en los informes que elabora la APOT, en los que se detallan políticas sectoriales que no tienen en cuenta la complejidad de las problemáticas identificadas en el POT que contribuyan a alcanzar los ODS. – No se evalúa el impacto en el territorio.

La comparación de los casos seleccionados demuestra que ambos tienen un plan aprobado por normativa, pero la estructura de su contenido difiere en la forma de abordaje del diagnóstico y en la identificación de propuestas de intervención. Por el contrario, las decisiones políticas son similares, no tienen en cuenta al Plan y los espacios creados para coordinar no cuentan con el poder para hacerlo. En consecuencia, las políticas implementadas son sectoriales, no integrales, como lo reclama la complejidad de los problemas a resolver.

Las medidas de acción para solucionarlos también son semejantes porque en ninguno de los casos se han producido cambios profundos en la toma de decisiones ni en la manera de gestionarlas, lo que demanda un enfoque distinto en la manera de concebir a la política pública. En cuanto a la relación del Plan con los ODS, el Plan aborda las problemáticas relacionadas con el hábitat, la pobreza y el cambio climático, pero lo hace de manera diferente, y si bien se informa sobre la vinculación del Plan con los ODS, no se evalúa el impacto de las políticas sectoriales en el territorio, ni el grado de cumplimiento de los ODS, según las metas propuestas.

8. Estrategia para la vinculación de los ODS con el ordenamiento territorial

Tal como se mencionó anteriormente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contiene 17 objetivos y 169 metas. Para su seguimiento, se diseñaron 231 indicadores para obtener información de los países miembros de la ONU.

Si bien existen iniciativas como Cities Investment Index o Quality of Life, la mirada está en las ciudades y no en el territorio como un sistema complejo en que se generan interrelaciones urbano-rurales que terminan generando desequilibrios, inequidades y deterioro ambiental.

Lo que intentan medir es el desarrollo urbano mediante indicadores de PIB, flujo de capitales, dinámica del mercado, infraestructura y conectividad digital, acceso a la información, talento, innovación (patentes, adopción de IA), sostenibilidad (impacto ambiental, gestión de los recursos); indicadores

que no siempre pueden ser medidos debido a que muchos países carecen de datos sistematizados.

En el caso de indicadores de calidad de vida, lo que se busca es medir es el bienestar físico, material, social, emocional y de desarrollo de las personas. En general los países cuentan con estadísticas sobre ingresos, vivienda, empleo, esperanza de vida, tasas de mortalidad, acceso a servicios sanitarios, nivel de escolaridad, alfabetización, espacios verdes, calidad del aire, etc., pero son datos sectoriales no georreferenciados. Pero la medición de la calidad de vida incluye además otros indicadores que son más difíciles de obtener, tales como son los relacionados redes de apoyo, relaciones familiares, participación comunitaria, autoestima, libertad, seguridad, etc.

Es decir que muchas de las estadísticas no siempre son adecuadas para la medición de indicadores, por lo que el diseño de políticas públicas se hace a partir de estadísticas que no permiten identificar problemáticas que se reflejan en los territorios.

En general, los gobiernos tratan de aplicar indicadores sectoriales, pero no contemplan que los ODS buscan responder a problemáticas que se manifiestan a distintas escalas; por ejemplo, a escala de países, el ODS 10 se refiere a las desigualdades, el ODS 11 a las problemáticas urbanas, el ODS 13 al cambio climático. A una escala de mayor detalle y sectorial están el ODS 3 (salud), ODS 4 (educación), ODS 6 (agua y saneamiento), ODS 8 (crecimiento económico, empleo y trabajo); mientras que otros son más complejos al involucrar a varios sectores y ODS: ODS 1: pobreza, ODS 2: hambre, ODS 7: energía, ODS 8: infraestructuras a escala local.

Otro ejemplo que habla de la complejidad de los ODS es si se consideran temas como hábitat, en el que los ODS a alcanzar, están a escala de ciudades (ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles) pero también a escala local (ODS 6, 4, 3) para garantizar el acceso a viviendas y servicios básicos seguros, adecuados y asequibles (Meta: 11.1), reducir el impacto ambiental per cápita en las ciudades (Meta: 11.6), lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos (Meta: 6.1) y a servicios de saneamiento e higiene (Meta: 6.2), garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación (Meta: 3), entre otros. Buscar un hábitat sano y adecuado significa considerar la vivienda, la provisión de servicios de agua, luz, saneamiento y un ambiente sin contaminación ni riesgos ante amenazas naturales.

Con respecto a la pobreza, el ODS propuesto tiene diferentes metas e indicadores que no diferencian los que viven en centros urbanos o en ambientes rurales, además de incluir indicadores que corresponden a metas de otros ODS tales como el 11 y el 6. Reducir la pobreza implica no solo actuar sobre la condición socioeconómica de la población urbana sino también la rural, mejorando las condiciones de la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria y el acceso al agua potable.

En el caso del Objetivo 13, adoptar medidas urgentes para combatir el

cambio climático y sus efectos, las metas e indicadores son a escalas diferentes, pero no contienen indicadores relacionados con la vulnerabilidad y amenazas de origen natural, lo que tiene directa relación con el territorio. Reducir el riesgo ante desastres naturales, requiere conocer el grado de vulnerabilidad de la población e identificar las amenazas naturales como también las medidas estructurales y no estructurales implementadas.

Por lo tanto, reconocer la complejidad de los ODS y su vinculación con los problemas del territorio y las políticas implementadas constituye la base para construir una estrategia que permita vincular los ODS con el Ordenamiento Territorial mediante la territorialización de las metas a alcanzar.

El cómo hacerlo implica centrar la atención en la selección de indicadores del POT o PDOT y hacer el seguimiento de las acciones de intervención previstas en el plan, para lo cual es importante seguir las siguientes recomendaciones:

- Identificar la forma de relacionar el POT o PDOT con los ODS, los que algunos de ellos coinciden con los objetivos del Plan avalado por la sociedad.
- Trabajar con los resultados del análisis y diagnóstico territorial en cuanto a la identificación de problemáticas; para ello sería importante que los sistemas de estadísticas nacionales y provinciales incluyan indicadores que incorporen la georreferenciación.
- Construir índices que sean el resultado de la sumatoria de indicadores sectoriales (educación, salud, infraestructura, etc.) con indicadores territoriales. Se entienden por indicador territorial aquellos indicadores sociales, ambientales o económicos que tienen una georreferenciación espacial (por ejemplo, áreas de influencia, densidad).
- Aplicación de esos índices a nivel territorial, por ejemplo, detección de áreas prioritarias para atender la pobreza, los problemas del hábitat y riesgos ante desastres naturales.
- Evaluar el impacto de las acciones de intervención propuestas en el Plan (programas, proyectos) y determinar el grado de cumplimiento del Plan y de los ODS.

9. Consideraciones finales

Las políticas públicas implementadas por los gobiernos de turno para resolver los problemas relacionados con el hábitat y la pobreza o para enfrentar los efectos que ocasionan actualmente los desastres naturales provocados por el cambio climático, siguen fracasando y esto se debe a la permanencia de un modelo de gestión verticalista y rígido, tal como la administración pública está organizada. En consecuencia, las soluciones propuestas son sectoriales cuando la realidad reclama que deben ser integrales.

Uno de los instrumentos de intervención utilizados son los planes de ordenamiento territorial, pero su implementación no ha sido exitosa y esto se debe a problemas de orden técnico para comprender las interrelaciones existentes y prospectar acciones a corto, mediano y largo plazo, como también a intereses políticos y la inercia en la gestión.

Esta situación se agrava cuando existen mandatos de la ONU, tal como sucede con los ODS, porque los políticos adoptan sus directivas, al menos en sus discursos y al verse comprometidos a su seguimiento, utilizan indicadores que surgen de la implementación de políticas sectoriales sin vincularlos a los planes de Ordenamiento Territorial avalados por la sociedad. En consecuencia, los informes que los países deben elaborar sobre el seguimiento de los ODS no responden a la realidad de los territorios.

El propósito de las recomendaciones que se hacen como parte de la estrategia a seguir es contribuir a establecer nexos de vinculación entre los Planes de Ordenamiento Territorial y los ODS, para que estos sean incluidos en forma correcta en la agenda política y para que las acciones de intervención produzcan cambios estructurales en el modelo de desarrollo.

Referencias

- Albornoz, J.C. (2024, marzo 17). Deuda histórica: Siete departamentos todavía no aprueban sus planes de ordenamiento territorial. *Los Andes*. <https://www.losandes.com.ar/politica/deuda-historica-siete-departamentos-todavia-no-aprueban-sus-planes-de-ordenamiento-territorial>
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: Aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, 27–28, 64–79. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12429901005>
- Aronson, P. (2013). *La teoría de la complejidad y la complejidad de la teoría sociológica*. Ciccus.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/constitucion_de_la_republica_del_ecuador
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/codigo_organico_de_planificacion_y_finanzas_publicas
- Benedetti, A. (2011). Territorio: Concepto integrador de la geografía contemporánea. En P. Souto (Coord.), *Territorio, lugar, paisaje: Prácticas y conceptos básicos en geografía* (pp. 11–82). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Comisión Europea. (2017). *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea: 2016*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99c8732c-094a-11e7-8a35-01aa75ed71a1/language-es>
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>

- Farinós Dasí, J., Serrano Rodríguez, A., Latasa Zaballós, I., Prada Llorente, E. I., & Rando-Burgos, E. (Coords.). (2022). *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia*. Publicacions de la Universitat de València. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8824911>
- García, R. (2006). *Sistemas complejos: Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (2022). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y Plan de gestión y uso de suelo (PUGS)*. <https://www.cuenca.gob.ec/content/pdot-pugs-2022>
- Gobierno de Mendoza. (2019). *Informe ODS Provincias: Mendoza 2018–2019*. <https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2018/09/INFORME-ODS-PROVINCIAS.pdf>
- Gómez Orea, D. (2003). *La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido*. Universidad Politécnica de Madrid. <https://ri.uaemex.mx/oca/view/20.500.11799/33664/1/secme-16707.pdf>
- Gómez, C., Hernández, M., & Ramos, R. (2016). Principios epistemológicos para la enseñanza-aprendizaje, según el pensamiento complejo de Edgar Morin. *Pueblo Continente*, 27(2), 471–479. <https://journal.upao.edu.pe/index.php/PuebloContinente/article/view/699>
- Gudiño, M. E. (2009). Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y sistemas de información geográfica. In B. G. Díaz & P. Calviño (Comps.), *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial* (Vol. 1, pp. 22–47). Ministerio Secretaría General de la Gobernación, Proyecto SIT Santa Cruz. <https://share.google/ooyeI9XKfjroYZB6A>
- Gudiño, M.E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11–36. <https://doi.org/10.19053/01233769.4491>
- Gudiño, M. E., Gómez Carrizo, H., & Miranda Gasull, V. (2017). Desarrollo, territorio y economía: Una trilogía para entender la coexistencia de la ESS con el mercado y el Estado. In M. E. Gudiño & G. Maffet (Dirs.), *Interculturalismo y territorio: Ejes fundamentales de la Economía Social y Solidaria / Interculturalité et territoire: Axes fondamentaux de l'Economie Sociale et Solidaire* (Colección Encuentros, n.º 8, cap. 15, pp. 227–240). Universidad Nacional de Cuyo, Editorial EDIUNC. <https://www.flacsoandes.edu.ec/buscar/Record/uncu-9215/Similar>
- Gudynas, E., & Acosta, A. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(53), 71–83. <https://www.redalyc.org/pdf/279/27919220007.pdf>
- Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca. (2011). *Estatuto de gestión organizacional por procesos de la Corporación Municipal de Cuenca*. https://www.cuenca.gob.ec/system/files/ESTATUTO_GESTION_ORGANIZACIONAL_POR_PROCESOS_1.pdf
- Lara-Rosano, F., Gallardo Cano, A., & Almanza Márquez, S. (2021). *Teorías, métodos y modelos para la complejidad social: Un enfoque de sistemas complejos adaptativos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. <https://comunicacion-cientifica.com/wp-content/uploads/2021/06/2-Teorias-de-la-complejidad-INTERIORES-PDF.pdf>
- Ley n.º 8999. (2017). *Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (Provincia de Mendoza, Argentina)*. <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/67/2022/09/Ley-8999-Plan-Ordenamiento-Territorial.pdf>
- Ley n.º 8051. (2009). *Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo* (Provincia de Mendoza, Argentina). <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/94/2024/03/Ley-8051.pdf>

- Luengo González, E. (2018). *Las vertientes de la complejidad: Pensamiento sistémico, ciencias de la complejidad, pensamiento complejo, paradigma ecológico y enfoques holistas*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cip-iteso/20200713053001/pdf_1795.pdf
- Massiris, A. (2015). *Gestión territorial y desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. <https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/book/66>
- Méndez, R. (1990). El cambio industrial en la Comunidad de Madrid: Tendencias y perspectivas. *Urbanismo*, 11, 18–29. <https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/revista-urbanismo/docs/revista-urbanismo-n11-pag18-29.pdf>
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa. https://redpaemigra.weebly.com/uploads/4/9/3/9/49391489/morin_introduccion_al_pensamiento_complej.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*. <https://www.un.org/es/conferences/habitat/istanbul1996>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015a). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015b). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1): Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. www.issuu.com/publicacionescepal/stacks
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *Los objetivos de desarrollo sostenible*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv14t4706>
- Narváez, A. B. T. & Gallo, D. E. (2015). Ciudad y complejidad. *Revista Nodo*, 9(18), 9–27. <https://revistas.uan.edu.co/index.php/nodo/article/view/115>
- Parlamento Latinoamericano. (2012). *Declaración Hacia Río+20*. <https://parlatino.org/pdf/organos-principales/asamblea/declaraciones-resoluciones-actuales/pma-29-11-2012/declaraciones/declaracion-rio-20.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Ática. <https://acortar.link/dtuZ0P>
- Rodríguez Zoya, LG. (2012). Sistemas complejos y conocimiento emancipador en América Latina: notas acerca del rol social y político de un programa de investigación científica de larga duración. *Pacarina del Sur*, 5, 1–24.
- Sack, R.D. (1986). *Human territoriality: Its theory and history*. Cambridge University Press.
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Espasa-Calpe. <https://acortar.link/fmE17D>
- Santos, M. (2004). *Por otra globalización: Del pensamiento único a la conciencia universal*. Convenio Andrés Bello. https://www.socioeco.org/bdf_fiche-publication-359_es.html
- Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador. (2019). *Guía para la formulación y actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal*. <https://www.planificacion.gob.ec/guia-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-planos-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial>

- Sili, M. (2022). Planificación y gestión territorial en América Latina: Entre la persistencia de las problemáticas territoriales y los nuevos desafíos de futuro. *Ikara. Revista de Geografías Iberoamericanas*, 1. <https://doi.org/10.18239/Ikara.3037>
- Svampa, M. (2022). *Extractivismo neodesarrollista, Gobiernos y Movimientos Sociales en América*. <https://maristellavampa.net/wp-content/uploads/2022/05/Articulo-sobre-Extractivismo-MS-y-Giro-ecoterritorial-para-Ecuador.pdf>
- United Nations Development Programme & Inter-American Institute of Human Rights (Eds.). (2011). *Taller de seguridad humana en América Latina: Memoria*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://dspace.iidh.ed.cr/server/api/core/bitstreams/c8002bd8-5511-42b5-8b9b-dd421a260238/content>
- Yin, R. K. (2004). *Investigación de estudios de caso: diseño y métodos*. 3.^a edición, Chongqing University Press, Chongqing.
- Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Nova*. <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>