

Artículo Científico

Análisis crítico y estratégico del PDOT 2019–2023 del cantón Quevedo

Critical and strategic analysis of the development and land use plan (PDOT) 2019–2023 for Quevedo canton



Cedeño-Gómez, Lady Mishelle ¹



<https://orcid.org/0009-0002-5637-6480>



lcedefnog6@uteq.edu.ec



Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador, Quevedo.



Figueroa-Nina, María Victoria ²



<https://orcid.org/0009-0006-8538-6548>



mfigueroan@uteq.edu.ec



Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador, Quevedo.



Napa-Conforme, Mishell Anahí ³



<https://orcid.org/0009-0008-9228-4640>



mnapac3@uteq.edu.ec



Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador, Quevedo.



Muñoz-Llanos, Junior Alfredo ⁴



<https://orcid.org/0009-0006-0392-8279>



jmunozl2@uteq.edu.ec



Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador, Quevedo.



Zamora-Mayorga, Darwin Javier ⁵



<https://orcid.org/0000-0001-5118-2519>



dzamora@uteq.edu.ec



Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador, Quevedo.

Autor de correspondencia ¹



DOI / URL: <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v3/n3/70>

Resumen: El presente artículo analiza la planificación estratégica territorial del cantón Quevedo en el marco del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2019–2023. Partiendo del reconocimiento de las brechas estructurales que afectan al territorio, se plantea como objetivo principal examinar la coherencia entre la propuesta técnica del PDOT, su ejecución institucional y la percepción de la ciudadanía. La investigación se desarrolló mediante un análisis documental del contenido del PDOT y una encuesta aplicada a actores locales, lo cual permitió contrastar lo planificado con la experiencia vivida por los habitantes. Los resultados muestran que, aunque el plan presenta una estructura técnica sólida y alineada con los marcos legales vigentes, su ejecución enfrenta limitaciones relacionadas con la falta de indicadores, debilidades institucionales y escasa participación social. La ciudadanía expresa un bajo nivel de conocimiento del plan y una percepción limitada de su cumplimiento. Estos hallazgos coinciden con las evaluaciones internas del propio Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Quevedo. Se concluye que la planificación territorial en Quevedo requiere fortalecerse como instrumento de gestión real, incorporando mecanismos de monitoreo, participación ciudadana y articulación con el presupuesto público para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

Palabras clave: planificación territorial, desarrollo local, gestión pública, PDOT, participación ciudadana.



Check for updates

Received: 16/Jul/2025
Accepted: 31/Jul/2025
Published: 10/Ago/2025

Cita: Cedeño-Gómez, L. M., Figueroa-Nina, M. V., Napa-Conforme, M. A., Muñoz-Llanos, J. A., & Zamora-Mayorga, D. J. (2025). Análisis crítico y estratégico del PDOT 2019–2023 del cantón Quevedo. *Revista Científica Ciencia Y Método*, 3(3), 165-180. <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v3/n3/70>

Revista Científica Ciencia y Método (RCyM) <https://revistacym.com>
revistacym@editorialgrupo-aea.com
info@editorialgrupo-aea.com

© 2025. Este artículo es un documento de acceso abierto distribuido bajo los términos y condiciones de la **Licencia Creative Commons, Atribución-NoComercial 4.0 Internacional**.



Abstract:

This article examines the strategic territorial planning process implemented in the Quevedo canton through the Development and Land Use Plan corresponding to the 2019–2023 period. The research aims to evaluate the alignment between the plan's technical content, the real conditions of the territory, and citizens' perceptions of its implementation. A qualitative-documentary approach was applied, complemented by a survey conducted among local actors. The analysis revealed that, although the plan presents a coherent normative structure and a well-defined strategic proposal, it faces significant implementation challenges, such as the absence of effective monitoring mechanisms, limited community participation, and low visibility of results in rural and peripheral areas. Citizen responses reflect a limited understanding of the plan and a critical view of its actual impact. It is concluded that the PDOT requires a substantial revision to become a more effective tool for territorial development management, with greater social inclusion, operational capacity, and alignment with local demands.

Keywords: territorial planning, local development, public management, PDOT, citizen participation.

1. Introducción

La planificación estratégica territorial constituye un proceso técnico y político mediante el cual los gobiernos locales comprenden su realidad, priorizan problemáticas y delimitan rutas de acción orientadas al desarrollo sostenible. Este enfoque no solo implica la formulación de propuestas, sino también la implementación de mecanismos para su monitoreo, evaluación y reajuste. Desde una perspectiva comparada en América Latina, se ha demostrado que los procesos de planificación territorial eficaces integran herramientas de diagnóstico, participación ciudadana y articulación institucional como condiciones necesarias para alcanzar transformaciones sostenibles (Ramírez & Grijalba, 2020).

En el contexto ecuatoriano, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) se han consolidado como instrumentos normativos y estratégicos que vinculan el diagnóstico territorial con políticas públicas, programas y proyectos, en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el marco legal vigente. Esta articulación técnica e institucional busca evitar la desconexión histórica entre planificación y gestión pública efectiva. Diversos estudios han subrayado que solo mediante la vinculación entre planificación, presupuesto y participación ciudadana es posible traducir las aspiraciones del territorio en acciones concretas y sostenibles (Herrera-Sánchez et al., 2025)

A nivel regional, diversos organismos multilaterales han resaltado que la planificación del desarrollo en América Latina ha buscado responder a brechas persistentes de

desigualdad espacial, informalidad urbana y deterioro ambiental. En particular, se enfatiza la inclusión de criterios de sostenibilidad, resiliencia climática y cohesión territorial como principios rectores de los nuevos paradigmas de desarrollo. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe señala que el éxito de estos planes depende en gran medida de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para coordinar actores, manejar información confiable y mantener sistemas efectivos de monitoreo y rendición de cuentas (CEPAL, 2023). Estas condiciones son esenciales para que la planificación trascienda el plano normativo y se convierta en un instrumento transformador.

En las ciudades intermedias, donde el crecimiento urbano desbordado se encuentra con infraestructuras precarias y una débil gestión institucional, la planificación estratégica adquiere un papel aún más relevante. La evidencia recopilada por el Banco Interamericano de Desarrollo muestra que estos territorios enfrentan desafíos complejos como el uso desordenado del suelo, la expansión periférica informal y el acceso desigual a servicios básicos, lo que exige planes territoriales adaptativos, transparentes y centrados en la equidad (BID, 2023). En este contexto, la planificación no debe limitarse a proyecciones técnicas, sino incorporar procesos de gobernanza inclusiva que fortalezcan la legitimidad y eficacia de las intervenciones públicas.

El cantón Quevedo, ubicado en la provincia de Los Ríos, representa un caso paradigmático de ciudad intermedia con alta dinámica agroindustrial y presión demográfica sobre su periferia urbana. Informes recientes de organismos internacionales advierten que Quevedo experimenta problemas estructurales como la ocupación de zonas de riesgo, fragmentación en la gestión del suelo y debilidades en la articulación entre niveles de (OECD et al., 2023). Estos desafíos exigen un abordaje técnico riguroso y una mayor coherencia entre el planeamiento formulado y su ejecución operativa.

Analizar el PDOT 2019–2023 del cantón Quevedo ofrece la oportunidad de reflexionar sobre su estructura, componentes y líneas estratégicas, evaluando hasta qué punto el documento logra integrar el diagnóstico territorial con propuestas viables de acción. Estudios recientes sobre planificación en municipios ecuatorianos han identificado que uno de los principales desafíos reside en la falta de alineación entre los planes y la capacidad institucional para ejecutarlos, lo cual limita su impacto real en el bienestar de la población (Moreno et al., 2023). En este sentido, el presente artículo busca aportar al análisis crítico del PDOT como herramienta de desarrollo local, considerando sus componentes biofísicos, socioeconómicos e institucionales y la percepción ciudadana sobre su cumplimiento.

La revisión técnica del ciclo de planificación anterior (2017–2019) reveló un cumplimiento inferior al 50 % en varias metas estratégicas, lo que evidenció limitaciones significativas en cuanto a ejecución, seguimiento y articulación entre los niveles de gobierno. Aunque el PDOT 2019–2023 reestructura los ejes estratégicos y actualiza el diagnóstico territorial, persisten vacíos en la correspondencia entre las

problemáticas identificadas y la asignación presupuestaria concreta a los proyectos priorizados. Esta desconexión representa un riesgo para la efectividad del plan como instrumento orientador del desarrollo según (Cueva & Gudiño, 2021).

Si bien la normativa vigente contempla la participación ciudadana como principio transversal de la planificación, en la práctica su aplicación se restringe a mecanismos consultivos puntuales, sin consolidarse como un proceso sostenido de monitoreo y evaluación social. Tal situación debilita el principio de corresponsabilidad democrática que debería regir la ejecución de los planes territoriales (Guerrero, 2021). La limitada institucionalización de la participación impide generar consensos duraderos y frena el involucramiento ciudadano en la vigilancia de las metas trazadas.

Los estudios regionales recientes han advertido que la falta de indicadores operativos claros, así como la indefinición de responsables institucionales en la ejecución de proyectos, limita gravemente la trazabilidad de los resultados en la planificación local. Esta carencia impide evaluar con precisión el avance de los objetivos y debilita la transparencia en el uso de los recursos públicos. Investigaciones como el trabajo de (Blanco et al., 2025), realizadas en la provincia de Los Ríos, han documentado que muchos cantones presentan estructuras planificadoras con debilidades similares, evidenciando deficiencias en la implementación práctica y seguimiento de indicadores territorialmente pertinentes.

El cantón Quevedo carece de una plataforma pública de seguimiento —por ejemplo, un tablero de control accesible— que permita a la ciudadanía, gremios y actores económicos supervisar en tiempo real el cumplimiento de las metas del PDOT. Esta falta de mecanismos digitales de información horizontal contribuye a una brecha entre el discurso de planificación y su implementación efectiva, lo cual socava la legitimidad del proceso ante la población local. Estudios contemporáneos destacan que el desarrollo de infraestructuras de datos geográficos abiertos (OGDI) resulta esencial para promover transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión territorial (Ballari et al., 2025). Sin embargo, en muchas ciudades intermedias de América Latina, estas plataformas aún se encuentran en estadios incipientes o presentan acceso restringido, lo cual limita su impacto social y político.

Este panorama refleja un vacío en la literatura local: actualmente no existe un análisis crítico que conecte la coherencia técnica del PDOT de Quevedo con sus capacidades reales de implementación y los mecanismos de participación ciudadana que se han desplegado. La ausencia de investigaciones integradoras impide valorar con objetividad si el instrumento cumple con su función estratégica (Marchán & Oviedo, 2011). Por tanto, urge desarrollar estudios que profundicen en esa relación entre diseño, gobernanza y efectividad.

El presente trabajo responde a esta necesidad. Su pertinencia radica en que un PDOT técnicamente bien formulado, pero débilmente ejecutado, pierde capacidad transformadora sobre las condiciones sociales y territoriales que busca mejorar. Un análisis integral permite plantear propuestas concretas para fortalecer el monitoreo,

optimizar la articulación interinstitucional y asegurar una ejecución presupuestaria alineada con las prioridades territoriales. Tal como advierte (Chiriboga et al., 2021), la planificación sin una ejecución coherente y participativa se convierte en un ejercicio simbólico, carente de impacto en la realidad de los territorios.

En el caso de Quevedo, fortalecer los mecanismos de monitoreo, transparencia y asignación presupuestaria resulta indispensable para que el plan trascienda su formulación y se traduzca en intervenciones reales con impacto medible. Generar evidencia crítica sobre su implementación no solo apoya a la gestión del gobierno local, sino que también empodera a la ciudadanía en su rol de vigilancia del desarrollo territorial. (De La Torre & Núñez, 2023) destacan que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ecuatorianos, la carencia de portales accesibles, datos abiertos y sistemas permanentes de rendición de cuentas limita la transparencia institucional y debilita la confianza ciudadana en la gestión pública local.

El objetivo central de esta investigación es analizar la coherencia técnica y la eficacia operativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019–2023 del cantón Quevedo, con especial énfasis en la articulación entre su diagnóstico territorial y los mecanismos de participación y seguimiento institucional establecidos. Esta evaluación no solo está tratando de revisar el contenido formal del plan, sino que también analiza su aplicabilidad en el contexto real de cantón. Según los autores del Estudio de Participación y Desarrollo Territorial, no solo se necesitan herramientas regulatorias para una planificación eficiente, sino también estructuras de participación estable que garanticen la continuidad de la introducción de ciudadanos y control sobre las decisiones estratégicas (Espinoza & Pico, 2024).

Con tal propósito, en primer lugar, se examinan los ejes estratégicos, metas y herramientas de gestión establecidos en el documento, valorando su correspondencia con los componentes biofísicos, socioeconómicos e institucionales identificados en el diagnóstico territorial (SENPLADES, 2024). Esta revisión permite identificar en qué medida existe alineación entre el análisis de la realidad local y las acciones planificadas para atenderla.

En función de estos análisis, se formulan recomendaciones orientadas a mejorar la articulación entre planificación y presupuesto, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y asegurar una implementación más inclusiva y eficaz del plan (BID, 2023). Estas condiciones son esenciales para reducir la brecha existente entre el diseño técnico del PDOT y su impacto real en el territorio.

La estructura del artículo responde a estos objetivos: tras la introducción, se presenta la metodología basada en análisis documental complementado con datos empíricos; posteriormente, se desarrollan los resultados del examen crítico del PDOT; se discuten los hallazgos en relación con la literatura especializada y el contexto local; y finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones para futuras intervenciones del gobierno local (UN-Habitat, 2020)

Cabe resaltar que la planificación territorial no debe entenderse únicamente como un ejercicio técnico-normativo, sino como un pacto político y social que expresa visiones compartidas sobre el territorio que se desea construir. Revisar críticamente el PDOT de Quevedo implica preguntarse en qué medida este documento recoge las aspiraciones de su población y si su diseño institucional permite materializarlas más allá del papel.

Asumir este examen implica reconocer que la calidad de un instrumento de planificación no se mide por su estructura metodológica, sino por su capacidad de generar transformaciones concretas en la distribución de oportunidades, en la protección del medio ambiente y en el fortalecimiento del tejido social. Desde esta perspectiva, el presente análisis aspira a aportar elementos que contribuyan a un próximo ciclo de planificación más participativo, transparente y centrado en resultados efectivos.

2. Materiales y métodos

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo-cuantitativo con diseño no experimental, de corte transversal y de tipo descriptivo-analítico. La modalidad empleada fue el análisis documental, complementado con la aplicación de encuestas estructuradas. Este enfoque mixto permitió examinar en profundidad el contenido del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2019–2023 del cantón Quevedo, así como recoger percepciones ciudadanas respecto a su cumplimiento, implementación y visibilidad en el territorio.

El análisis documental se centró en el examen del PDOT 2019–2023, obtenido a través del portal institucional del (GAD) Municipal de Quevedo. Este documento fue estudiado considerando sus componentes estructurales, tales como el diagnóstico territorial, la visión de desarrollo, los objetivos estratégicos, la planificación operativa y los mecanismos de seguimiento y evaluación. De forma complementaria, se revisaron fuentes secundarias relevantes como informes técnicos y académicos emitidos por organismos multilaterales como la CEPAL, la SENPLADES, el BID, así como literatura científica reciente relacionada con la planificación territorial en ciudades intermedias de América Latina.

En cuanto a la recolección de datos primarios, se diseñó y aplicó una encuesta semiestructurada que incluyó preguntas en escala Likert y otras de carácter abierto. El instrumento tuvo como propósito identificar el nivel de conocimiento sobre el PDOT, la percepción respecto a su cumplimiento y el grado de participación ciudadana en las distintas etapas de formulación y ejecución del mismo. Se recopiló 36 encuestas dirigidas a una muestra intencionada compuesta por actores clave del cantón, incluyendo dirigentes barriales, y ciudadanos sin cargo representativo. La selección fue realizada por conveniencia, valorando el nivel de involucramiento potencial con los procesos de planificación territorial. La aplicación del instrumento tuvo lugar en julio

de 2025, combinando técnicas presenciales y formularios digitales. Las preguntas fueron elaboradas de manera que permitieran recopilar datos cuantificables y categóricos, viables para su representación gráfica.

Desde el punto de vista ético, la investigación respetó principios fundamentales como la confidencialidad, el consentimiento informado y el uso responsable de la información obtenida. Todos los participantes fueron debidamente informados sobre el propósito académico del estudio y dieron su consentimiento para participar de forma voluntaria. Dado que no se trató de una intervención experimental ni implicó riesgos para los involucrados, no fue necesaria la aprobación de un comité de ética formal.

El procesamiento de la información cuantitativa se llevó a cabo mediante la elaboración de tablas de frecuencia y gráficos circulares y de barras, utilizando el programa Microsoft Excel. En paralelo, se realizó un análisis cualitativo básico mediante codificación temática, lo que permitió identificar patrones recurrentes en las respuestas relacionadas con la eficacia, participación y visibilidad del PDOT. Esta triangulación metodológica entre fuentes documentales y datos empíricos facilitó un análisis integral sobre la coherencia del plan, sus fortalezas y limitaciones en el contexto territorial del cantón Quevedo.

3. Resultados

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2019–2023 del cantón Quevedo establece una serie de estrategias orientadas a reducir las brechas estructurales del territorio, incorporando componentes biofísicos, socioculturales, económicos e institucionales. Pese a que el documento estructura objetivos y líneas de acción en concordancia con el marco normativo nacional, persisten limitaciones operativas, tales como la falta de indicadores de resultado, cronogramas específicos y mecanismos de evaluación periódica. La efectividad de la planificación territorial en ciudades intermedias depende no solo de su solidez técnica, sino también de su capacidad de implementación sostenida, con participación activa de la ciudadanía y coordinación interinstitucional.

En este contexto, se llevó a cabo una encuesta dirigida a diversos actores del territorio para explorar percepciones sobre el nivel de conocimiento, cumplimiento e inclusión ciudadana en torno al PDOT. La participación activa de los ciudadanos es un eje transversal en la gobernanza territorial, y su ausencia compromete seriamente la legitimidad del proceso planificador (UN-Habitat, 2020). Los resultados de este instrumento proporcionan evidencia empírica clave para evaluar la distancia entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado.

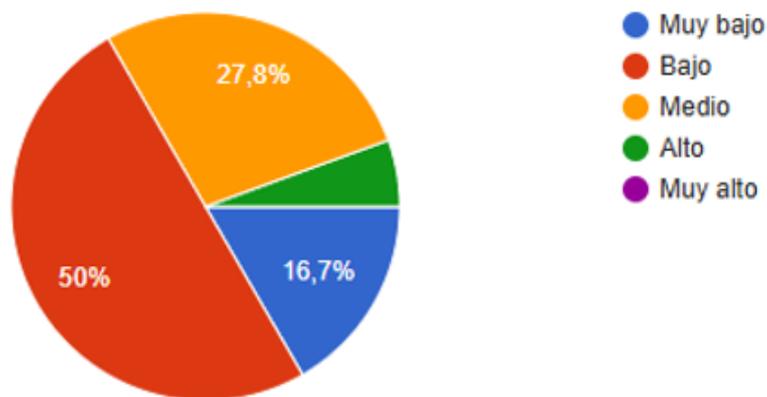
El conocimiento ciudadano sobre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2019–2023 del cantón Quevedo evidencia un escenario de baja apropiación del instrumento por parte de los encuestados. Como se muestra en la Figura 1, el 50 % de los encuestados declaró tener un conocimiento “bajo” y el 16,7 % “muy bajo”,

lo que implica que casi dos tercios de los participantes reconocen escasa familiaridad con el plan. Solo un pequeño porcentaje expresó tener un nivel “alto”, mientras que ninguna persona indicó tener un conocimiento “muy alto”.

Esta situación concuerda con los hallazgos de organismos internacionales, que advierten que la planificación territorial en ciudades intermedias suele enfrentar limitaciones en cuanto a la difusión efectiva de los contenidos estratégicos hacia la ciudadanía.

Figura 1

Nivel de conocimiento ciudadano sobre el PDOT 2019–2023 en el cantón Quevedo



Nota: (Autores, 2025).

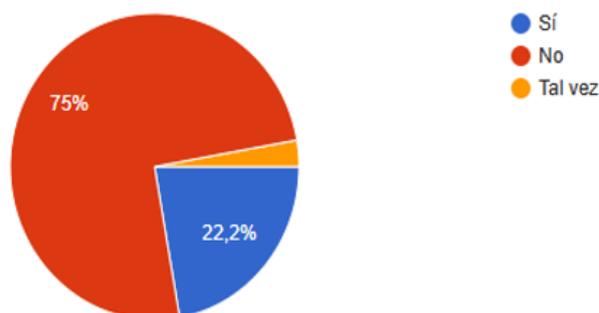
Estos resultados ponen en evidencia la necesidad urgente de fortalecer los mecanismos de comunicación y educación cívica sobre el contenido del PDOT, con el fin de consolidar procesos participativos informados y sostenibles.

Un aspecto crucial para evaluar la efectividad del PDOT 2019–2023 radica en la participación ciudadana en las distintas fases del ciclo de planificación. La literatura especializada coincide en que los procesos de ordenamiento territorial sólo alcanzan legitimidad cuando integran mecanismos efectivos de inclusión y corresponsabilidad. En este sentido, se indagó si los encuestados habían participado en actividades vinculadas a la planificación, seguimiento o socialización del PDOT durante los últimos años.

Como se muestra en la Figura 2, el 75 % de los consultados manifestó no haber participado en actividades de planificación, seguimiento o socialización de PDOT, mientras que apenas el 22,2 % afirmó haberlo hecho. Este dato resulta preocupante, ya que revela una brecha significativa entre la intención normativa de promover una planificación participativa y la experiencia práctica de los actores territoriales.

Figura 2

Participación ciudadana en actividades de planificación, seguimiento o socialización del PDOT



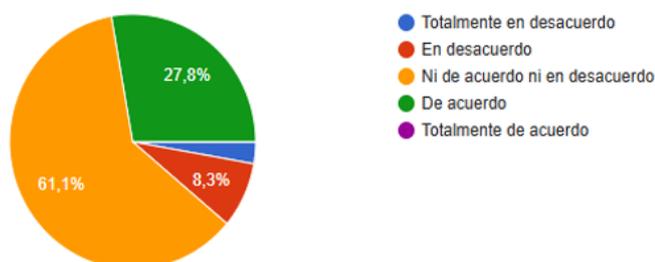
Nota: (Autores, 2025).

Este resultado evidencia una desconexión crítica entre el enfoque participativo que debería caracterizar a la planificación territorial y la realidad vivida por la población. La baja participación ciudadana en los procesos del PDOT sugiere debilidades en los mecanismos de convocatoria, comunicación y empoderamiento social por parte del GAD. Además, plantea interrogantes sobre la legitimidad, representatividad y eficacia del plan, al no contar con el respaldo ni la visión de la mayoría de los actores locales.

Uno de los elementos fundamentales para garantizar la eficacia del PDOT es la coherencia entre el diagnóstico territorial y las estrategias propuestas. En este aspecto, la encuesta revela percepciones mixtas por parte de la ciudadanía. Tal como se observa en la Figura 3, un 61,1 % de los participantes respondió que ni está de acuerdo ni en desacuerdo con que las estrategias y proyectos respondan al diagnóstico, mientras que apenas un 27,8 % estuvo de acuerdo y un 11,6 % expresó algún grado de desacuerdo.

Figura 3

Percepción sobre la correspondencia entre diagnóstico territorial y estrategias/proyectos del PDOT



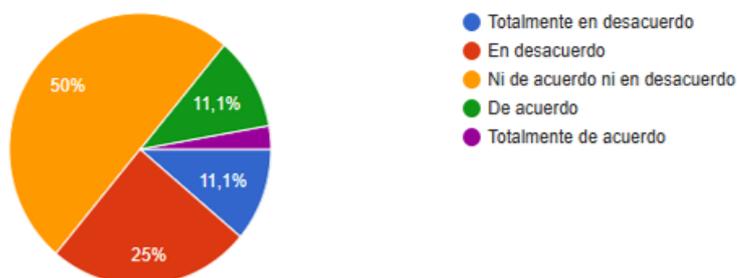
Nota: (Autores, 2025).

Estos resultados sugieren una falta de claridad o transparencia en el vínculo entre el análisis situacional del territorio y las acciones planteadas en el plan. Cuando los planes carecen de una lógica interna verificable entre diagnóstico y ejecución, se debilita su valor estratégico y se dificulta su evaluación posterior. Asimismo, la ausencia de mecanismos de explicación pública o pedagógica sobre cómo las decisiones de inversión se derivan de problemáticas reales puede alimentar el escepticismo ciudadano (UN-Habitat, 2020)

Como se evidencia en la Figura 4, un 50 % de los encuestados indicó no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo con la existencia de dichos espacios, mientras que un 25 % expresó desacuerdo y apenas un 22,2 % manifestó alguna forma de acuerdo.

Figura 4

Opinión sobre la existencia de espacios permanentes de seguimiento ciudadano durante la ejecución del PDOT



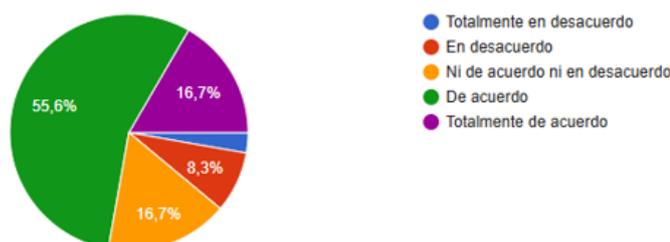
Nota: (Autores, 2025).

Este escenario denota una baja visibilidad o efectividad de los mecanismos de veeduría implementados, lo cual coincide con lo señalado por (CEPAL, 2023), al advertir que muchos gobiernos locales diseñan sistemas formales de participación que en la práctica no se sostienen en el tiempo ni permiten un control social real. De igual manera, la limitada trazabilidad del avance del plan dificulta que la ciudadanía pueda ejercer un rol activo en su evaluación y mejora, lo que debilita el principio de gobernanza colaborativa (Casanova-Villalba, 2024).

Una dimensión crítica en la implementación del PDOT es la capacidad del GAD Municipal para revisar, corregir y asignar responsabilidades ante incumplimientos. En este aspecto, la percepción ciudadana es clara: como se muestra en la Figura 5, un 55,6 % de los encuestados estuvo de acuerdo en que es necesario innovar en los mecanismos de seguimiento, mientras que un 16,7 % expresó total acuerdo. En conjunto, más del 72 % demanda cambios estructurales en la forma en que se gestiona el avance del plan.

Figura 5

Opinión sobre la necesidad de innovar en mecanismos de seguimiento y corrección del PDOT



Nota: (Autores, 2025).

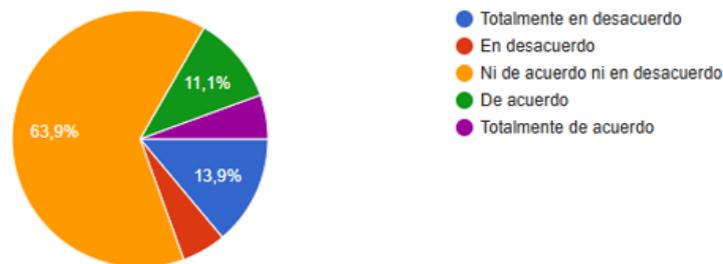
Este resultado sugiere una demanda social hacia una gestión más técnica, reactiva y transparente. La ausencia de mecanismos efectivos de evaluación intermedia y ajuste oportuno puede convertir los planes territoriales en documentos meramente

declarativos, sin capacidad de incidir en la transformación del territorio. En este sentido, resulta clave fortalecer los instrumentos de seguimiento y control, como tableros de monitoreo público y sistemas de alerta, que permitan una toma de decisiones informada y adaptable a los cambios contextuales.

La capacidad técnica del personal del GAD Municipal para implementar adecuadamente el PDOT fue otra de las variables investigadas. Como se observa en la Figura 6, el 63,9 % de los participantes manifestó una posición neutral, mientras que el 13,9 % estuvo totalmente en desacuerdo con que existan dichas competencias. Solo un 16,6 % (suma de quienes estuvieron de acuerdo o totalmente de acuerdo) expresó confianza en las capacidades técnicas del equipo de planificación.

Figura 6

Percepción sobre la competencia técnica del personal del GAD para implementar el PDOT



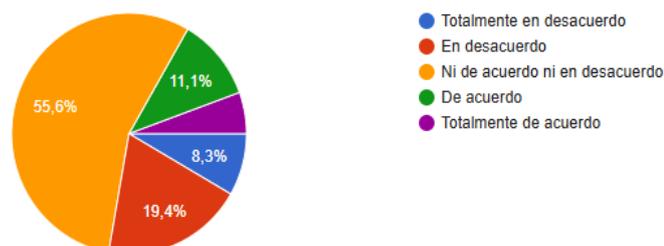
Nota: (Autores, 2025).

Estos hallazgos reflejan una percepción ciudadana ambigua, pero en general poco afirmativa, sobre el nivel de profesionalización institucional. Los gobiernos locales requieren equipos técnicos sólidos, con formación continua y capacidades en gestión territorial, para que los instrumentos de planificación no queden restringidos a lo declarativo. La confianza ciudadana en el equipo técnico es un elemento clave para fortalecer la legitimidad de la planificación y garantizar una implementación efectiva.

En la Figura 7, un 55,6 % de los encuestados adoptó una postura neutral, mientras que un 27,7 % manifestó su desacuerdo con la afirmación. Solo un 16,6 % reconoció la existencia de avances tangibles.

Figura 7

Percepción sobre mejoras concretas en el cantón desde 2019



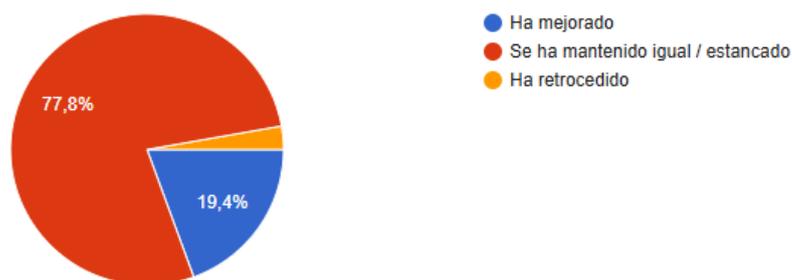
Nota: (Autores, 2025).

Estos datos sugieren una valoración ciudadana cautelosa y, en algunos casos, crítica frente al impacto visible del PDOT en la calidad de vida. Entonces la desconexión entre la planificación institucional y la transformación territorial percibida genera desafección social y resta legitimidad a los planes formulados. En consecuencia, este resultado invita a reflexionar sobre la necesidad de vincular más estrechamente la gestión del territorio con los resultados medibles y percibidos por la ciudadanía.

En la Figura 8, el 77,8 % consideró que el cantón se ha mantenido igual o ha experimentado estancamiento, mientras que solo un 19,4 % indicó que ha habido mejoras, y un 2,8 % afirmó que ha habido retroceso.

Figura 8

Percepción sobre el desarrollo territorial en el cantón en los últimos años.



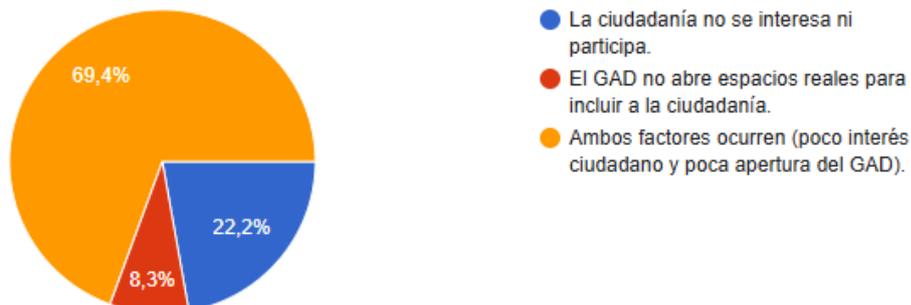
Nota: (Autores, 2025).

Este hallazgo subraya una percepción generalizada de bajo dinamismo territorial, pese a los instrumentos de planificación existentes. Es decir, cuando los planes estratégicos no se traducen en transformaciones visibles y sostenibles, la ciudadanía tiende a desconfiar de su efectividad, lo que limita su apropiación e involucramiento activo.

Tal como se ilustra en la Figura 9, el 69,4 % de los encuestados consideró que se trata de una combinación de dos causas: escasa apertura por parte del GAD y bajo interés ciudadano. Un 22,2 % responsabilizó únicamente a la ciudadanía, mientras que un 8,3 % señaló que el problema radica exclusivamente en la falta de espacios de inclusión por parte del gobierno local.

Figura 9

Percepción sobre los factores que afectan la participación ciudadana en el PDOT.



Nota: (Autores, 2025).

Este resultado pone de manifiesto una debilidad estructural en los mecanismos de gobernanza participativa. El Estudio Económico de América Latina y el Caribe consta de tres partes: En la primera, se resume el desempeño de la economía regional en 2022 y se analiza su evolución en los primeros meses de 2023, así como las perspectivas de crecimiento para dicho año y para 2024. Se destacan los factores externos e internos que han incidido en el desempeño económico de la región y que condicionarán el crecimiento económico en los próximos años.

En la segunda parte del informe se analizan las consecuencias macroeconómicas del cambio climático en las economías de América Latina y el Caribe y los posibles mecanismos financieros para facilitar las inversiones necesarias a fin de contar con economías resilientes e impulsar un crecimiento dinámico, sostenido y sostenible. La tercera parte del informe, que está disponible en el sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), corresponde a las notas sobre el desempeño económico de los países de la región en 2022 y el primer semestre de 2023, así como a los respectivos anexos estadísticos. La planificación territorial efectiva en contextos urbanos intermedios solo puede consolidarse mediante procesos dialógicos entre Estado y sociedad civil, donde el ejercicio del derecho a la participación no dependa únicamente de la voluntad institucional ni de la motivación individual, sino de canales formales, continuos y transparentes.

4. Discusión

La planificación estratégica territorial en contextos locales, como el cantón Quevedo, enfrenta retos estructurales relacionados con la baja apropiación social del PDOT, la limitada articulación institucional y la debilidad en los mecanismos de seguimiento. Los resultados obtenidos revelan que más del 75 % de los participantes no ha participado en espacios de planificación ni ha tenido acceso pleno a los contenidos del plan (Casanova-Villalba, et al., 2023).

Este distanciamiento entre la ciudadanía y el instrumento de planificación evidencia la necesidad de adoptar enfoques más inclusivos que fortalezcan la legitimidad y sostenibilidad de los planes territoriales. Tal como se ha señalado en experiencias estratégicas universitarias, “la participación de los actores interesados es fundamental para generar estrategias eficaces y sostenibles” (Ticse et al., 2024)

Si bien el PDOT 2019–2023 se construyó sobre un diagnóstico técnico con visión territorial, las estrategias no han sido percibidas como vinculadas de forma directa con los problemas identificados. La mayoría de encuestados adoptó una posición neutral respecto a su efectividad, lo cual sugiere desconocimiento o escasa evidencia de impacto tangible. Además, se evidenció una percepción generalizada de que las metas no son fácilmente medibles y que la información territorial no se encuentra actualizada o no es usada de forma sistemática para la toma de decisiones.

El componente participativo muestra signos de debilitamiento: el 69,4 % considera que existe tanto poca apertura institucional como bajo interés ciudadano. Esta situación coincide con lo planteado por autores como (Espinoza & Pico, 2024), quienes advierten que, en ausencia de una cultura institucional orientada a la rendición de cuentas y la participación deliberativa, los planes territoriales corren el riesgo de convertirse en meros instrumentos formales, desvinculados de la práctica pública.

Por otra parte, si bien se reconoce la necesidad de innovar en mecanismos de revisión, solo una minoría considera que el GAD cuenta con capacidades técnicas consolidadas para la implementación. La planificación territorial exige una gobernanza multinivel y multiactor, donde los sistemas de monitoreo, la disponibilidad de datos abiertos, la formación técnica continua y la corresponsabilidad ciudadana sean pilares articulados. El diagnóstico social recogido en esta investigación refleja carencias en todos estos frentes (Casanova-Villalba, et al., 2025).

5. Conclusiones

La experiencia del PDOT 2019–2023 en Quevedo permite evidenciar una brecha significativa entre el diseño institucional del plan y su apropiación por parte de la ciudadanía. Aunque el instrumento existe formalmente y contiene lineamientos estratégicos pertinentes, su aplicación ha sido limitada por factores como la baja participación efectiva, la escasa visibilidad del avance y la falta de mecanismos de evaluación accesibles.

La ciudadanía no percibe mejoras concretas en el desarrollo territorial, ni identifica una conexión clara entre lo planificado y lo ejecutado. Este distanciamiento refuerza la desconfianza institucional y reduce el potencial transformador del PDOT. Además, persisten desafíos en la capacidad técnica del GAD y en la coordinación interinstitucional, factores que inciden directamente en la implementación efectiva de los proyectos.

El análisis permite reconocer que fortalecer la planificación territorial no depende exclusivamente del contenido del plan, sino de la construcción de una cultura organizacional orientada a la transparencia, la participación y el aprendizaje continuo. Integrar a la ciudadanía desde el inicio, diseñar indicadores medibles, asegurar financiamiento sostenible y comunicar resultados en tiempo real son condiciones necesarias para que el PDOT se convierta en una herramienta viva y estratégica para el desarrollo local.

CONFLICTO DE INTERESES

“Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses”.

Referencias Bibliográficas

- Ballari, D., Siabato, W., Claramunt, C., Mata, F., Zagal, R., & Franco, R. (2025). On the development of open geographical data infrastructures in Latin America: Progress and challenges. *Journal of Spatial Information Science*, 30, 3-23. <https://doi.org/10.5311/JOSIS.2025.30.364>
- BID. (2023). *Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo 2023: Reseña del año* | Publicaciones. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Informe-anual-del-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-2023-Resena-del-ano.pdf>
- Blanco, I., Arbonès, G., Esteve, P., Heredia, M., & Morales, C. (2025). *Implementation of an indicator-based framework for farm sustainability assessment in Ecuador*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cd5444en>
- Casanova-Villalba, C. I. (2024). Evaluación de la eficacia de la auditoría remota en la era postpandémica. *Revista Científica Ciencia Y Método*, 2(2), 1-13. <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v2/n2/39>
- Casanova-Villalba, C. I., Herrera-Sánchez, M. J., & Proaño-González, E. A. (2023). Impacto de la analítica predictiva en la toma de decisiones gerenciales. *Revista Científica Ciencia Y Método*, 1(3), 16-30. <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v1/n3/17>
- Casanova-Villalba, C. I., Jacome-Vélez, T. G., & Morán-Villamarín, E. D. (2025). Modelo de vinculación academia-empresa para facilitar la creación y sostenibilidad de start-ups tecnológicas en Ecuador. *Journal of Economic and Social Science Research*, 5(2), 189-204. <https://doi.org/10.55813/gaea/jessr/v5/n2/197>
- CEPAL. (2023). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: El financiamiento de una transición sostenible: inversión para crecer y enfrentar el cambio climático*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chiriboga, L. W., Avila Calle, M. B., & Castillo Ortega, Y. (2021). Análisis de la implementación de la planificación territorial parroquial en el cantón Sigsig, provincia del Azuay. *ConcienciaDigital*, 4(2), 74-93. <https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v4i2.1628>
- Cueva, M., & Gudiño, M. (2021). *CENTRO UNIVERSITARIO LOJA* 202. <http://dspace.utpl.edu.ec/handle/20.500.11962/28160>
- De La Torre, S., & Núñez, S. (2023). Transparencia en la administración pública municipal del Ecuador. *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración*, 14, 53-73. <https://doi.org/10.32719/25506641.2023.14.3>
- Espinoza, L., & Pico, E. (2024). *Participación ciudadana, desarrollo y ordenamiento territorial*. 5.
- Guerrero, G. D. (2021). PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE

IBARRA EN ECUADOR. AXIOMA, 1(24), 21-27.
<https://doi.org/10.26621/ra.v1i24.668>

Herrera-Sánchez, M. J., Casanova-Villalba, C. I., & Preciado-Ramirez, J. D. (2025). Análisis de los factores clave para el emprendimiento en el desarrollo económico sostenible del cantón La Concordia. *Journal of Economic and Social Science Research*, 5(2), 159-176.
<https://doi.org/10.55813/gaeal/jessr/v5/n2/195>

Marchán, C., & Oviedo, M. (2011). *Gestión por procesos en la administración pública* (1. ed). Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Moreno, S. F., Perez, S. A., & Mariano, R. C. (2023). *Procesos de planificación territorial para el desarrollo y los ODS: comparación de procesos locales en la Pampa, Argentina*.

OECD, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, CAF Development Bank of Latin America, & European Commission. (2023). *Perspectivas económicas de América Latina 2023: Invirtiendo para un desarrollo sostenible*. OECD. <https://doi.org/10.1787/5cf30f87-es>

Ramirez, L., & Grijalba, A. (2020). Sustainability and Resilience in Smart City Planning: A Review. *Sustainability*, 13(1), 181. <https://doi.org/10.3390/su13010181>

SENPLADES. (2024). *Guía Metodológica de Planificación Institucional*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/guiaMetodologicaPlanificacion.pdf>

Ticse, E.-J., Medina-Chalco, K.-Y., Mamani-Machaca, E.-S., Barrientos-Quintanilla, K.-P., Chara-Barreda, C.-L., & Valdivia-Llerena, C.-A.-R. (2024). Application of the SOAR Analysis in University Strategic Planning, transition from SWOT Analysis. *Proceedings of the 22nd LACCEI International Multi-Conference for Engineering, Education and Technology (LACCEI 2024): "Sustainable Engineering for a Diverse, Equitable, and Inclusive Future at the Service of Education, Research, and Industry for a Society 5.0."* 22nd LACCEI International Multi-Conference for Engineering, Education and Technology (LACCEI 2024). <https://doi.org/10.18687/LACCEI2024.1.1.1690>

UN-Habitat. (2020). *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*. Centro Urbano Roxana Fabris; Horacio Urbano. <https://onu-habitat.org/images/Publicaciones/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>