

Competencias estratégicas de los servidores públicos en el manejo de la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial de Santo Domingo

Strategic competencies of public servants in managing development and land use planning in Santo Domingo

Lloni Romero Fonseca

loref1010@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4305-2620>

Universidad Ducens. Quintana Roo, México

Recibido 18 de abril 2025 | Arbitrado: 16 de mayo 2025 | Aprobado: 13 de junio 2025 | Publicado 04 de julio 2025

RESUMEN

Palabras clave

La gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del Ecuador requiere información geoespacial, análisis técnico y participación ciudadana para asegurar territorios sostenibles. Sin embargo, en el cantón Santo Domingo persisten brechas en las competencias estratégicas de los servidores públicos, lo que limita la calidad de los procesos de planificación. El objetivo general de este estudio es analizar las competencias estratégicas requeridas por los servidores públicos del cantón Santo Domingo para un manejo eficiente de los sistemas de información local en los procesos de planificación y ordenamiento territorial orientados al desarrollo sostenible. La investigación adoptó un enfoque documental, analítico e interpretativo, basado en la revisión de normativa, guías metodológicas, literatura académica y documentos técnicos emitidos por SENPLADES y Planifica Ecuador. El análisis de contenido permitió identificar categorías relacionadas con capacidades institucionales, sistemas de información territorial y competencias públicas. Los resultados muestran deficiencias en la disponibilidad y actualización de información, escasa coordinación interinstitucional, limitaciones técnicas y presupuestarias, y una gestión insuficiente de los Sistemas de Información Local (SIL). Estas condiciones afectan el desarrollo de competencias analíticas, digitales y normativas necesarias para la toma de decisiones basadas en evidencia. Se concluye que el fortalecimiento del talento humano es fundamental para mejorar la calidad técnica de los PDOT. Es indispensable impulsar la capacitación continua, consolidar sistemas de información interoperables y promover prácticas de gestión territorial sostenibles alineadas con los objetivos de desarrollo del cantón Santo Domingo.

Gestión territorial, Competencias estratégicas, Sistemas de información local, Planificación del desarrollo

ABSTRACT

The management of development and territorial planning within Ecuador's Decentralised Autonomous Governments (GADs) requires the use of geospatial information, technical analysis, and participatory mechanisms to promote sustainable and well-governed territories. However, in the canton of Santo Domingo, notable gaps persist in the strategic competencies of public officials, limiting the effectiveness and technical quality of planning processes. The main objective of this study is to analyse the strategic competencies required by public servants in Santo Domingo for the effective use of local information systems in territorial planning and development processes oriented towards sustainability. The study applied a documentary, analytical, and interpretative approach, drawing on national regulations, methodological guidelines, academic literature, and technical documents issued by SENPLADES and Planifica Ecuador. Content analysis enabled the identification of categories related to institutional capacities, territorial information systems, and public-sector competencies. The findings reveal significant constraints, including limited and outdated territorial information, weak inter-institutional coordination, technical and budgetary restrictions, and insufficient management of Local Information Systems (SIL). These factors hinder the development of analytical, digital, and regulatory competencies necessary for evidence-based decision-making. It is concluded that strengthening human talent is essential for improving the technical quality of territorial development and planning instruments (PDOT). Continuous training, interoperable information systems, and sustainable decision-making practices are required to enhance territorial management in the canton of Santo Domingo.

Keywords

Territorial management, Strategic competencies, Local information systems, Development planning

INTRODUCCIÓN

La gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial (PDOT) en los gobiernos locales constituye un proceso estratégico orientado a garantizar la planificación eficiente del territorio, la sostenibilidad ambiental y el bienestar de la población. En el contexto de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del Ecuador, la normativa vigente exige el uso de metodologías técnicas, información geoespacial confiable y mecanismos participativos que permitan consolidar territorios integrados, resilientes e inclusivos (SENPLADES, 2017). Este marco plantea la necesidad de que los servidores públicos desarrollen competencias estratégicas que les permitan interpretar, gestionar y aplicar sistemas de información local como herramientas esenciales para la toma de decisiones basadas en evidencia.

No obstante, en diversos cantones del país, incluido Santo Domingo, persisten brechas significativas en la formación de los funcionarios respecto al manejo de sistemas de información territorial, análisis espacial, procesamiento de datos y comprensión de los enfoques contemporáneos del desarrollo sostenible. Estas limitaciones inciden en la capacidad institucional para anticipar problemáticas, gestionar el crecimiento urbano, planificar equipamientos y administrar de manera responsable los recursos naturales y los riesgos socioambientales. En este sentido, la gestión por competencias se configura como un enfoque indispensable para fortalecer las habilidades técnicas, analíticas y estratégicas del talento humano responsable de la planificación territorial.

En este marco, el propósito central de este estudio es analizar las competencias estratégicas requeridas por los servidores públicos del cantón Santo Domingo para un manejo eficiente de los sistemas de información local en los procesos de planificación y ordenamiento territorial orientados al desarrollo sostenible. Este análisis permitirá identificar los perfiles profesionales y capacidades necesarias para responder a las demandas actuales de la gestión pública territorial, alineadas con los principios de eficiencia, innovación, transparencia y sostenibilidad.

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador se sustenta en un marco constitucional e institucional que garantiza la articulación entre los distintos niveles de gobierno. La Constitución de la República del Ecuador (2008), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establecen que los tres niveles de gobierno deben planificar el desarrollo y formular los planes de ordenamiento territorial de manera coordinada con la planificación nacional. En este sentido, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa designa a la Secretaría Nacional de Planificación como el organismo responsable de emitir lineamientos vinculantes para todos los niveles de gobierno (Perugachi, 2024).

En cumplimiento de este marco normativo, SENPLADES emitió en 2011 la primera guía para la formulación de PDOT, actualizada en 2014, mientras que en 2019 la Secretaría Técnica Planifica Ecuador incorporó nuevos enfoques como la articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la gestión del riesgo de desastres, el cambio climático, la igualdad y la prospectiva territorial. Estas herramientas se alinean con el mandato del Código de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), que establecen la obligatoriedad de actualizar periódicamente los PDOT.

Sin embargo, la implementación efectiva enfrenta desafíos persistentes. La coordinación interinstitucional continúa siendo limitada, el acceso a información territorial actualizada es insuficiente y los Sistemas de Información Local (SIL), normados desde 2014 y reformados en 2015, no han sido plenamente incorporados por los GAD debido a restricciones técnicas, presupuestarias y de capacitación del personal. Paralelamente, los rezagos en la información estadística y cartográfica oficial obligan a complementar los análisis con fuentes secundarias y estudios académicos (Pineda, 2025), lo que evidencia debilidades en la capacidad institucional para sostener procesos continuos de planificación.

Como consecuencia de estas limitaciones, los PDOT presentan inconsistencias entre diagnóstico, propuestas y modelo de gestión; además, las decisiones municipales suelen estar condicionadas por agendas políticas más que por criterios técnicos, dificultando la consolidación de una planificación territorial sostenible y basada en evidencia. La carencia de sistemas

robustos de gestión de información también impide la construcción de líneas base, la sistematización de experiencias y la mejora continua de los procesos institucionales.

Frente a este escenario, se vuelve imprescindible fortalecer las competencias estratégicas de los servidores públicos, especialmente en ámbitos como la gestión de información geoespacial, el análisis territorial, la administración del desarrollo sostenible, la gobernanza multinivel y la toma de decisiones informada. Solo mediante la articulación de capacidades humanas, herramientas técnicas e innovación institucional será posible avanzar hacia una planificación territorial más coherente con los principios del desarrollo sostenible y las demandas contemporáneas de la gestión pública.

METODOLOGÍA

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque documental, analítico e interpretativo, orientado a examinar las competencias estratégicas requeridas por los servidores públicos para la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial en el cantón Santo Domingo. De acuerdo con Balestrini (2006), la investigación documental consiste en un proceso sistemático de búsqueda, selección, organización e interpretación crítica de información proveniente de fuentes escritas y digitales que permiten explicar un fenómeno desde una perspectiva teórica y contextual. Este enfoque resulta adecuado para estudios donde el objeto de análisis se fundamenta en marcos normativos, modelos institucionales y lineamientos técnicos de planificación, como es el caso de la gestión territorial en el sector público.

Asimismo, siguiendo a Pérez Serrano (1994), el diseño documental permite construir conocimiento mediante la integración reflexiva de diversas fuentes, evitando la simple recopilación para centrarse en el análisis conceptual y comparativo. En esta línea, el estudio incorpora elementos del análisis cualitativo interpretativo propuesto por Ruíz Bolívar (2007), cuyo propósito es comprender las implicaciones, relaciones y significados presentes en los discursos normativos e institucionales. Este enfoque garantiza una lectura crítica de los instrumentos nacionales de planificación y de la literatura científica sobre competencias profesionales en la administración pública.

El procedimiento metodológico se organizó en tres fases complementarias la primera correspondiente a la revisión y selección documental, en esta etapa se identificaron y recopilaron fuentes pertinentes, incluyendo normativa vigente sobre ordenamiento territorial, lineamientos metodológicos para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), informes técnicos de organismos como Planifica Ecuador y SENPLADES, así como literatura académica nacional e internacional sobre competencias institucionales, gestión pública territorial y sistemas de información geográfica. La selección se realizó bajo criterios de

relevancia, actualidad y rigor académico, integrando además documentos de organismos multilaterales como CEPAL y ONU-Hábitat relacionados con gobernanza y desarrollo sostenible.

En cuanto a la segunda fase se hizo referencia al análisis de contenido, la misma que se desarrolló teniendo en cuenta la propuesta de Bardin (2002), se aplicó un análisis de contenido categorial para examinar las fuentes seleccionadas. Las categorías centrales fueron:

- a) planificación y gestión territorial,
- b) competencias técnicas y estratégicas del servidor público,
- c) sistemas de información local,
- d) gobernanza territorial y participación ciudadana,
- e) desarrollo sostenible y capacidades institucionales.

Este proceso permitió identificar patrones conceptuales, vacíos institucionales y convergencias entre distintos modelos de competencia aplicados al sector público, y la cuarta hace referencia a la síntesis analítica comparativa donde se contrastaron las competencias propuestas en la literatura especializada con los requerimientos técnicos establecidos para la formulación y actualización de los PDOT. Este ejercicio de triangulación documental permitió construir un marco integrado de competencias estratégicas aplicables a la gestión pública territorial, destacando capacidades digitales, analíticas, normativas, de planificación participativa y de manejo de sistemas de información geográfica.

El enfoque metodológico adoptado no solo posibilita comprender la naturaleza interdisciplinaria del ordenamiento territorial, sino que también facilita proponer un modelo conceptual aplicable a los gobiernos locales. En consecuencia, los resultados obtenidos ofrecen insumos para fortalecer el desempeño de los servidores públicos y mejorar los procesos de planificación y toma de decisiones para el desarrollo sostenible del cantón Santo Domingo.

RESULTADOS

En los resultados se presenta el gráfico 1 que evidencia un conjunto de problemáticas estructurales que inciden directamente en la eficacia con la que los servidores públicos ejercen las competencias estratégicas necesarias para la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial en el cantón Santo Domingo. En primer lugar, se identifica un alto nivel de información desactualizada o fragmentada, lo que compromete una de las competencias clave: la gestión del conocimiento territorial. La ausencia de datos oportunos limita la capacidad de los funcionarios para realizar diagnósticos precisos, actualizar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y diseñar intervenciones basadas en evidencia.

Asimismo, la baja coordinación interinstitucional entre los niveles de gobierno—municipal, provincial y nacional—refleja debilidades en las competencias de articulación,

negociación y trabajo colaborativo, fundamentales para garantizar una gestión territorial sistémica. Este déficit se traduce en retrasos en la implementación de políticas, duplicidad de esfuerzos y falta de coherencia entre los instrumentos de planificación territorial.

Otro hallazgo relevante es la presencia de limitaciones presupuestarias y técnicas, que afectan la capacidad operativa de los servidores públicos y, por tanto, el desarrollo de competencias tecnológicas y analíticas relacionadas con el uso de Sistemas de Información Local (SIL). Estos sistemas son esenciales para monitorear variables territoriales, modelar escenarios y tomar decisiones estratégicas. La insuficiente inversión técnica evidencia brechas en la profesionalización del talento humano territorial.

El gráfico también pone de manifiesto la débil gestión de los Sistemas de Información Local (SIL), cuyo puntaje elevado confirma la existencia de vacíos en competencias digitales, geoespaciales y de manejo de datos, imprescindibles para la gobernanza territorial contemporánea. Esta debilidad impacta directamente la ejecución de procesos como la actualización cartográfica, la gestión de riesgos y la identificación de áreas prioritarias para el desarrollo.

Por tanto se destaca una alta politización de las decisiones, con un nivel perceptible relevante, revela una interferencia directa sobre las competencias éticas y de enfoque técnico que deben caracterizar el accionar del servidor público. Cuando las decisiones se subordinan a agendas coyunturales, las competencias estratégicas —como la planificación de largo plazo, la evaluación objetiva y el liderazgo técnico— se ven comprometidas, deteriorando la continuidad, pertinencia e impacto de los PDOT.

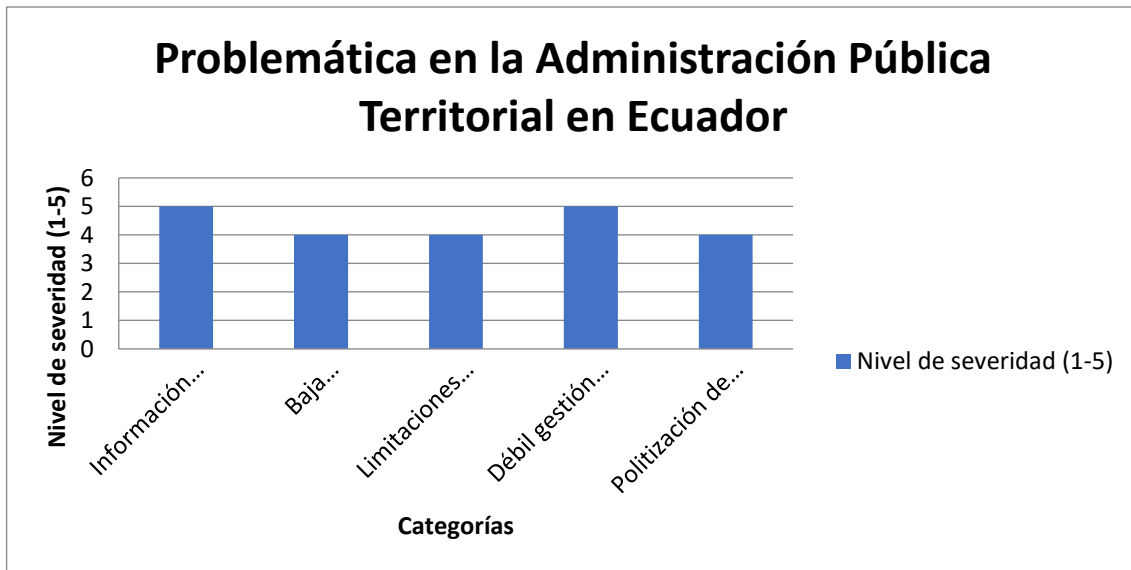
En conjunto, estos resultados demuestran que las competencias estratégicas de los servidores públicos en Santo Domingo no solo dependen de su formación individual, sino también de las condiciones estructurales del entorno institucional. Las falencias identificadas limitan la consolidación de una administración territorial moderna, eficiente y orientada al desarrollo sostenible, por lo que se evidencia la necesidad de fortalecer capacidades técnicas, promover una cultura institucional colaborativa y garantizar estabilidad en los procesos de planificación.

Tabla. 1 *Falta el subtítulo*

Problemática	Nivel de severidad (1-5)
Información desactualizada	5
Baja coordinación interinstitucional	4
Limitaciones presupuestarias	4

Débil gestión técnica (SIL)	5
Politización de decisiones	4

Gráfico 1. Problemática de la Administración Pública Territorial



El gráfico refleja los principales desafíos que enfrenta la administración pública territorial en Ecuador. La disponibilidad limitada y desactualizada de información, junto con la baja coordinación institucional entre niveles de gobierno, limita la toma de decisiones basada en evidencia. Asimismo, las restricciones presupuestarias y técnicas dificultan la implementación de Sistemas de Información Local (SIL), indispensables para la planificación territorial. Finalmente, la influencia de agendas políticas sobre criterios técnicos afecta la calidad y continuidad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), generando brechas en la gestión sostenible del territorio.

DISCUSIÓN

El proceso metodológico descrito revela una estructura sólida para generar información geoespacial y estadística que sirva de soporte a la planificación territorial. La recopilación, depuración y organización de datos cartográficos y estadísticos conforma el cimiento técnico que permite formular planes de desarrollo y ordenamiento territorial con sustento empírico. En esta línea, la obtención de cartografía base del Instituto Geográfico Militar (IGM), su posterior refinamiento y la integración de dicha información en base de datos del canton provincial las mismas que proporcionan un soporte oficial que facilita comprender la configuración física, funcional y administrativa del territorio, aspecto crucial para orientar decisiones estratégicas en los gobiernos locales.

La producción de mapas temáticos provinciales amplía este soporte al incorporar capas relacionadas con variables físicas, socioeconómicas y ambientales. Este tipo de análisis favorece la lectura multiescalar del territorio, posibilitando identificar patrones de ocupación, desigualdades socioespaciales, áreas de oportunidad y zonas críticas. La aplicación de procesos como la corrección topológica asegura la consistencia de la información espacial, otorgando precisión y coherencia a los análisis posteriores.

En complemento, el tratamiento de datos estadísticos aporta una visión integral de las dinámicas territoriales, al considerar dimensiones demográficas, económicas, sociales, ambientales e institucionales. La inclusión de indicadores vinculados con vivienda, conectividad, servicios básicos, movilidad, educación, salud y seguridad permite caracterizar el bienestar territorial y reconocer brechas de desarrollo que requieren intervención prioritaria.

No obstante, este proceso exige competencias estratégicas avanzadas por parte de los servidores públicos, especialmente en el manejo de Sistemas de Información Geográfica (SIG), administración de bases de datos, análisis estadístico y comprensión del marco normativo territorial. La actualización y confiabilidad de la información dependen tanto de la infraestructura tecnológica disponible como del nivel de formación del personal responsable. De ahí que el fortalecimiento de capacidades institucionales sea un requisito indispensable para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados puedan interpretar y utilizar adecuadamente esta información como base de decisiones públicas sostenibles.

Por ello, la metodología expuesta constituye un modelo técnico pertinente para consolidar sistemas de información territorial robustos. Su aplicación efectiva puede mejorar los procesos de planificación, optimizar la gestión administrativa y respaldar decisiones orientadas al desarrollo sostenible. Sin embargo, su eficacia final depende de la articulación entre información actualizada, recursos tecnológicos suficientes y equipos técnicos con las competencias estratégicas necesarias para sostener el proceso.

CONCLUSIONES

La gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial constituye un proceso estratégico para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del Ecuador, quienes deben emplear información geoespacial, análisis técnico y mecanismos participativos para garantizar territorios sostenibles. No obstante, persisten brechas en las competencias estratégicas de los servidores públicos encargados de estos procesos, especialmente en el cantón Santo Domingo. La investigación se desarrolló bajo un enfoque documental, analítico e interpretativo, sustentado en la revisión de normativa nacional, guías metodológicas, literatura científica y documentos técnicos emitidos por SENPLADES y Planifica Ecuador. Se aplicó un análisis de contenido para

identificar categorías vinculadas a competencias públicas, sistemas de información territorial y capacidades institucionales.

Los resultados evidencian limitaciones significativas en la disponibilidad y actualización de información territorial, baja coordinación interinstitucional, restricciones técnicas y presupuestarias, y una débil gestión de los Sistemas de Información Local (SIL). Estas problemáticas afectan directamente la capacidad de los servidores públicos para ejercer competencias analíticas, digitales, normativas y de articulación territorial.

Se concluye que el fortalecimiento del talento humano es un componente crítico para mejorar la calidad técnica de los PDOT. Se requiere consolidar procesos de capacitación continua, implementar sistemas de información interoperables y promover decisiones basadas en evidencia para avanzar hacia una gestión territorial sostenible, eficiente y alineada con los objetivos de desarrollo del cantón Santo Domingo.

REFERENCIAS

- Araníbar-Ramos, E. R. (2023). Exploring trends in the public sphere: Agenda de investigación en administración pública y gestión. *Universitas-XXI. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 39, 105–127. <https://universitas.ups.edu.ec>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations: Strategies and effects*. Palgrave Macmillan.
- CEPAL. (2020). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Naciones Unidas.
- Choi, J.-K., Moon, K.-K., Kim, J., & Jung, G. (2025). Examining the impact of local government competencies on regional economic revitalization: Does social trust matter? *Systems*, 13(1), 5. <https://doi.org/10.3390/systems13010005>
- Ciancarini, P., Giancarlo, R., & Grimaudo, G. (2023). Digital transformation in the public administrations: A guided tour for computer scientists. [ArXiv preprint]. <https://arxiv.org/abs/2305.05551>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). Registro Oficial Suplemento. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Registro Oficial Suplemento 306. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Farazmand, A. (2021). *Handbook of Global Public Policy and Administration*. Routledge.
- Goodchild, M. F. (2018). Reimagining the history of GIS. *Transactions in GIS*, 22(1), 5–10. <https://doi.org/10.1111/tgis.12324>
- Granizo-Guerra, U. (2024). Exploring the competencies, phases and dimensions of local governments: A perspective on sustainable governance. *Sustainability*, 16(14), 5991. <https://doi.org/10.3390/su16145991>
- Hancco-Gómez, M. S., Gutiérrez-Toledo, G. P., Cruz-Atamari, R., Gallegos-Quispe, D. L., Salazar-Espinoza, J. R., & Yaulilahua-Huacho, M. (2024). Impacto de las habilidades

- gerenciales y la toma de decisiones en la administración pública. *IMPULSO. Revista de Administración*, 4(8), 119–127. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.4i8.52>
- Harte, C. (2025). Local government, 2024. *Administration*, 73(1), 33–49. <https://doi.org/10.2478/admin-2025-0003>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). (2016). Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Muñoz Gielen, D., & Tasan-Kok, T. (2020). *Handbook for planning theory*. Springer.
- ONU-Hábitat. (2021). *Herramientas para la planificación urbana sostenible*. Naciones Unidas.
- Pineda, M. W. U. (2025). Evaluación del impacto de la capacitación sobre ética e integridad para funcionarios públicos de Ecuador. *Horizontes. Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 9(37), 846–860. <https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v9i37.955>
- Planifica Ecuador. (2019). *Lineamientos y guías para la actualización de los PDOT*. Secretaría Técnica de Planificación.
- SENPLADES. (2017). *Guía metodológica para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Toro, L. A. D. (2025). Competencias laborales orientadas a la gestión de los servidores públicos: Caso ecuatoriano. *Latam Redilat: Revista Latinoamericana de Investigación en Trabajo*. (Artículo aceptado).
- Vilatuña-Perugachi, V., & Liccioni, E. (2024). Políticas públicas, capacitación y profesionalización de los servidores públicos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *593 Digital Publisher CEIT*, 9(4), 237–250. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2515>
- Vrabie, C. (2025). Improving municipal responsiveness through AI-powered image analysis in e-government. [ArXiv preprint]. <https://arxiv.org/abs/2504.08972>
- Zhang, Y., Li, X., & Chen, G. (2023). GIS-based spatial decision-making for sustainable local development: A review of methods and applications. *Journal of Environmental Management*, 340, 117–128. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.117128>