



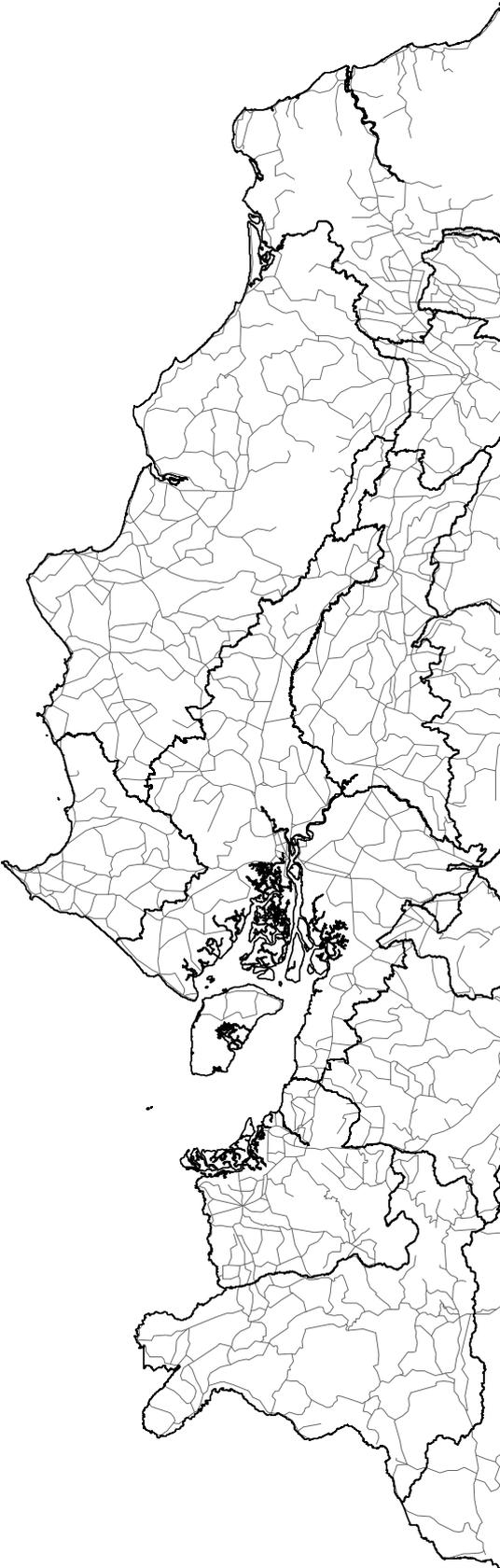
UNIVERSIDAD DE CUENCA  
Maestría en Ordenación Territorial

ALTERNATIVA METODOLÓGICA  
PARA LA FORMULACIÓN DE  
PLANES PROVINCIALES DE  
DESARROLLO Y ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

Autora: Arq. Ma. Cristina Chuquiguanga A.

Director: Arq. Fernando Cordero Cueva.

Cuenca, febrero 2014.





---

## RESUMEN

En los últimos años, específicamente a partir del 2008, año en el que se aprueba la Constitución, se otorga a la planificación un rol estratégico para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, siendo obligatoria para los gobiernos autónomos descentralizados; Regionales, Provinciales, Municipales y Parroquiales, la planificación de sus respectivas jurisdicciones. A partir de dicho año, se estructuran diferentes cuerpos legales que constituyen un nuevo marco jurídico para los procesos de ordenación territorial que se emprenden en nuestro país, y por lo tanto definen alcances y participación en los diferentes niveles de gobierno en relación a la Ordenación Territorial.

Bajo el reciente marco legal, se inició un importante proceso de elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los diferentes niveles de gobierno. Procesos que encontraron dificultades para su elaboración, por la ausencia de alcances y determinaciones específicas para cada nivel de gobierno, ocasionando en muchos casos la duplicidad de trabajo, pérdida de recursos y trabas.

En este contexto, es necesario desarrollar alternativas metodológicas que orienten y faciliten la consecución de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a través de la definición de contenidos particulares, alcances y articulación con los diferentes niveles de planificación, en base al análisis de metodologías existentes y de procesos de planificación realizados, siendo motivo del presente estudio el desarrollo de una alternativa metodología para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial.

---

**PALABRAS CLAVES:** plan, desarrollo, ordenamiento, territorial, provincial, metodología, determinaciones.

---

---

---

## **ABSTRACT**

In recent years, specifically from 2008, when the Constitution was adopted, is given to a strategic planning role to guarantee the exercise of rights, the achievement of the objectives of the scheme of development and the principles enshrined in the Constitution. From this year, different rules which constitute a new legal framework for land use planning processes being undertaken in our country.

Under the new legal framework, an important process of preparation of PDOT began. Processes found difficulties in development by the lack of scope and specific determinations for each level of government, in many cases causing duplication of work, loss of resources and constraints.

In this context, it is necessary to develop alternative methodologies to guide and facilitate the achievement of the PDOT, through the definition of particular contents, scope and linkage with the different planning levels, based on the analysis of existing methodologies and planning processes undertaken , being the subject of this study to develop an alternative methodology for PDOT-Provincial.



## INDICE DE CONTENIDOS

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROVINCIAL.</b>	
1.1. Marco Constitucional. ....	9
1.1.1. Organización Territorial. ....	10
1.1.2. Competencias exclusivas del nivel provincial. ....	14
1.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-. ....	15
1.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-. ....	20
1.4. Conclusiones. ....	22
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>2. ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICO</b>	
2.1. Metodología. ....	29
2.2. El Desarrollo Humano. ....	31
2.3. El Desarrollo Provincial. ....	33
2.4. Aspectos o Categorías de la Planificación del Desarrollo Provincial. ....	35
2.5. Competencias y Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial. ....	37

**CAPÍTULO III**

<b>3. METODOLOGÍAS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
3.1. Metodología para la elaboración de Planes de Ordenación Territorial del Dr. Domingo Gómez Orea. ....	45
3.2. “Guía de Contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”. -SENPLADES- .....	48
3.2.1. Metodología para la elaboración de los Planes Provinciales de Desarrollo. ....	49
3.2.2. Metodología para la elaboración de los Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial. ....	51
3.3. Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Arq. Fernando Pauta. ....	53
3.4. Conclusiones. ....	61

**CAPÍTULO IV**

<b>4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS EXPERIENCIAS EN LA ELABORACIÓN DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.</b>	
4.1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay (PDOT-AZUAY) .....	69
4.1.1. Objetivos Planteados. ....	69
4.1.2. Metodología. ....	70
4.1.3. Contenido y Alcance. ....	73
4.2. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar (PDOT-Cañar) .....	84
4.2.1. Objetivos Planteados. ....	84
4.2.2. Metodología. ....	85
4.2.3. Contenido y Alcance. ....	89
4.3. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Morona Santiago (PDOT-MORONA SANTIAGO) .....	99
4.3.1. Objetivos Planteados. ....	99
4.3.2. Metodología. ....	99
4.3.3. Contenido y Alcance. ....	101
4.4. Conclusiones. ....	108



---

	Pág.
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>5. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.</b>	
5.1. Antecedentes.....	115
5.2. Principios y Lineamientos de la Planificación.....	116
5.3. Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. ....	118
5.3.1. Fase preparatoria.....	118
5.3.2. Fase de Diagnóstico. ....	123
5.3.3. Fase de Planificación.....	152
5.3.4. Fase de Gestión.....	160
5.4. Conclusiones y Recomendaciones .....	165
<b>Bibliografía.....</b>	<b>169</b>

---

---



# UNIVERSIDAD DE CUENCA

Fundada en 1867

Yo, MARÍA CRISTINA CHUQUIGUANGA AUQUILLA, autor de la tesis "ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 20 de febrero de 2014

Una firma manuscrita en tinta azul que parece decir "M. C. Chuquiguanga Auquilla".

MARIA CRISTINA CHUQUIGUANGA AUQUILLA  
0103831483

---

*Cuenca Patrimonio Cultural de la Humanidad. Resolución de la UNESCO del 1 de diciembre de 1999*

Av. 12 de Abril, Ciudadela Universitaria, Teléfono: 405 1000, Ext.: 1311, 1312, 1316

e-mail [cdjbv@ucuenca.edu.ec](mailto:cdjbv@ucuenca.edu.ec) casilla No. 1103

Cuenca - Ecuador



# UNIVERSIDAD DE CUENCA

Fundada en 1867

Yo, MARIA CRISTINA CHUQUIGUANGA AUQUILLA, autor de la tesis "ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR", reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de MAGISTER EN ORDENACIÓN TERRITORIAL. El uso que la Universidad de Cuenca hiciera de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, 20 de febrero de 2014

MARIA CRISTINA CHUQUIGUANGA AUQUILLA  
0103831483



# INTRODUCCIÓN

---



---

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, específicamente a partir del 2008, año en el que se aprueba la Constitución, se otorga a la planificación un rol estratégico para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución tal como lo establece en su Art. 275, además cita que: “La planificación propiciará la equidad social territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”, y en su Art 241: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”, siendo por lo tanto obligatoria para los niveles de gobiernos autónomos descentralizados; Regionales, Provinciales, Municipales y Parroquiales, la planificación de sus respectivas jurisdicciones.

A partir de dicho año, se estructuran diferentes cuerpos legales como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que definen alcances y participación en los diferentes niveles de gobierno en relación a la Ordenación Territorial, todos éstos cuerpos legales constituyen un nuevo marco jurídico para los procesos de ordenación territorial que se emprenden en nuestro país.

En nuestro medio y bajo el reciente marco legal, se inició un importante proceso de elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los diferentes



---

niveles de gobierno; Regionales, Provinciales, Municipales y Parroquiales según lo determina la Constitución en los Artículos 262, 263, 264 y 267 respectivamente. Procesos que se desarrollaron por diferentes modalidades ya sea consultoría o administración directa encontrando dificultades para la consecución de los planes, puesto que si bien existe un marco legal que determina competencias para los diferentes niveles de gobierno, en lo referente a los alcances y determinantes que deben abordar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la actualidad no se encuentran claramente definidos ocasionando en muchos casos la duplicidad de trabajo y trabas en el desarrollo de dichos procesos.

En este contexto, es necesario desarrollar alternativas metodológicas que orienten y faciliten la consecución de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a través de la definición de contenidos generales, alcances y articulación con los diferentes niveles de planificación, siendo de particular interés el desarrollo de una metodología para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial.

Por lo tanto el objetivo general del presente trabajo es *establecer una alternativa metodológica para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las Provincias en el Ecuador*, acorde a la legislación nacional y los siguientes objetivos específicos:

- Analizar el marco legal sobre la planificación provincial.
- Analizar los procesos metodológicos establecidos para la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial.
- Identificar las limitaciones, dificultades y problemas en la elaboración de Planes de Ordenación Territorial Provincial en nuestro medio.
- Establecer las determinantes y alcance de los Planes de Ordenamiento Territorial Provincial.

Para la consecución de dichos objetivos se parte de la revisión del marco constitucional y legal sobre la planificación del desarrollo y el ordenamiento



---

territorial, expuestos en el Capítulo I y de la conceptualización de criterios que servirán de base para la formulación de la propuesta en el Capítulo II, posteriormente se realizó el análisis de tres metodologías: i) Metodología para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial propuesta por el Dr. Domingo Gómez Orea y que ha sido motivo de estudio en la Maestría de Ordenación Territorial, ii) metodología desarrollada por la SENPLADES en el documento denominado “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias” elaborado en el 2011 y iii) La propuesta metodológica propuesta por el Arquitecto Fernando Pauta y desarrolla en su libro “Ordenación Territorial Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”. En el Capítulo IV, se revisa los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, a fin de identificar la problemática, limitaciones, aportes y aspectos relevantes sobre dichos planes. Finalmente en el Capítulo V en base al análisis teórico conceptual y de las experiencias revisadas sobre la planificación a nivel provincial se elabora la alternativa metodológica, denotando las particularidades de la planificación a nivel provincial y sobre la cual se ajustaran las especificidades de cada provincia en base a la conceptualización de el “desarrollo provincial”, tarea pendiente para los diferentes niveles de gobierno.



ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN  
DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

# CAPITULO I

---

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL  
SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL  
DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL PROVINCIAL



---

# 1

---

## **MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROVINCIAL.**

### **1.1. MARCO CONSTITUCIONAL.**

Desde el 2008, año en el que se aprobó la nueva Constitución del Ecuador, la “planificación del desarrollo” toma un nuevo rol para el Estado Ecuatoriano y se establece como norma constitucional y obligatoria para los diferentes niveles de gobierno. Tal como se determina en el Artículo 275: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.”, y en el Artículo 241: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”.

En los artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución se establece la obligatoriedad de “planificar el desarrollo” a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales respectivamente, de manera articulada con la planificación nacional, y entre los diferentes niveles de gobierno.



---

Es así que la planificación adquiere un rol importante en la administración pública, tanto para el gobierno central como para los gobiernos autónomos descentralizados, constituyéndose en un instrumento técnico para alcanzar el Buen Vivir, garantizar el ejercicio de los derechos y principios consagrados en la Constitución, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo, propiciando la equidad social y territorial.

En este Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el que, la planificación nacional es uno de los deberes primordiales del Estado como lo cita en el Artículo 3, numeral 5 y por consiguiente se elaborará el respectivo Plan Nacional de Desarrollo estipulado en el Artículo 147, numeral 4. En tanto que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados son los responsables de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en sus circunscripciones.

En este contexto es importante el análisis sobre:

- La organización territorial del Estado, y
- Las competencias exclusivas otorgadas al nivel provincial.

### **1.1.1. Organización Territorial.**

En su concepto más amplio el territorio es el espacio geográfico o extensión de tierra que pertenece a una organización político administrativa -jurisdicción-, desde una perspectiva biológica el territorio es el área definida por una especie como su hábitat, en el que realizan sus actividades y garantiza su supervivencia. Referido a una comunidad, pueblo o nación se constituye en el soporte de actividades y en el escenario de las relaciones sociales, siendo un recurso fundamental, necesario de administrar para el bienestar de la población que en él reside, por lo que se constituye en un recurso susceptible de gestión, dominio, poder y administración.

El territorio desde el punto de vista de soporte de actividades, tiene potencialidades y limitaciones propias del medio físico, tales como: topografía, capacidad agrológica del suelo, clima, altitud, agua, vegetación, flora, fauna, riegos naturales entre otros, que determinan y condicionan las actividades que se realizan en dicho territorio.



---

En tal sentido, se puede decir que el territorio es un recurso fundamental en el proceso de construcción de un “modelo de desarrollo”, una construcción social resultado de los procesos y las actividades de los diversos actores. Con esta lógica la organización territorial que propenda un Estado y la administración de los diferentes niveles de gobierno y sus políticas -que en su mayoría inciden directamente en el territorio-, se constituyen en los catalizadores del desarrollo, en tanto serán los responsables de incidir negativamente o potenciar los procesos políticos y sociales, económicos, donde los ciudadanos serán partícipes de la construcción del desarrollo.

En este contexto es necesario analizar el Título V Organización Territorial el Estado, Capítulo segundo Organización del territorio, Artículo 242 “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”.

Respecto a esta estructura se debe mencionar lo siguiente:

- La organización territorial o división territorial obedece a procesos históricos y políticos que carecen de criterios o parámetros para una adecuada planificación tales como: la extensión territorial, el número de habitantes, criterios de homogeneidad y funcionalidad del territorio -como se cita en una de sus acepciones-. Tal es el caso de las cuencas hidrográficas, que conforman unidades territoriales pues configuran un sistema natural, hidrológico, ecológico e interconectado de drenaje, para la recolección de agua generalmente empleada para los sistemas de riego, dotación de agua a poblados o para sistemas eléctricos: además son consideradas unidades básicas para una planificación sostenible y equilibrada entre el hombre y el medio ambiente.



- 
- A lo largo de la historia, la organización territorial ha estado ligada a la organización política del Estado, que va desde la eliminación de los departamentos y la creación de provincias, esto en 1835 con tendencias federalistas y en busca de una autonomía: la supresión de municipios provinciales y parroquiales dejando únicamente los cantonales, en el periodo de 1861 al 1875 en una tendencia a la centralidad y la unidad nacional, mientras que en la Constitución de 1945 se instauran los Consejos Provinciales y Cantonales reconociendo su autonomía. En la Constitución de 1998 y en la actual -2008- la organización territorial fue fuertemente debatida, principalmente el nivel provincial ha sido cuestionado, pues resulta evidente el rol que los gobiernos provinciales han desempeñado históricamente, su actuación se restringía al ámbito rural, mientras que los municipios eran responsables del área urbana, segmentado el territorio cantonal y quedando la gestión del área rural a los gobiernos provinciales cuya gestión y administración era débil –en relación a recursos y atribuciones- que la de los municipios de las capitales de provincia. Se podría decir que esta división ha acentuado las desigualdades entre el campo y la ciudad -área rural y área urbana-, a esto se suma la superposición de funciones, la falta de coordinación entre gobiernos seccionales y un supuesto nivel intermedio de gobierno que no articulaba el nivel nacional y el nivel local debido a una limitada actuación en el territorio.
  - La división política carece de planificación nacional y regional, es decir una división u organización que pretenda el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que propenda a un equilibrio territorial, a erradicar las desigualdades y al mejoramiento de la calidad de vida.
  - En lo referente al nivel provincial se encuentran grandes asimetrías en la conformación de las mismas, puesto que existen provincias con 25.124 hab., como Galápagos, seguido de Pastaza con 83.933 hab., hasta provincias de 3.645.483 hab., como Guayas, lo que puede generar conflictos en cuanto a la gestión de dichos territorios. Ver en el Cuadro N° 1.1 y Gráfico N° 1.1.
  - La organización territorial actual no ha contribuido a una gestión eficaz y responsable del territorio, siendo necesario un análisis de la organización



territorial en cuanto a los diferentes niveles de gobierno, a través de proyectos de investigación que pongan en evidencia las dificultades sobre la gestión y aprovechamiento sustentable de los territorios bajo la organización política existente y a conformarse -regiones-.

### CUADRO N° 1.1.

#### Provincias, por población y superficie.

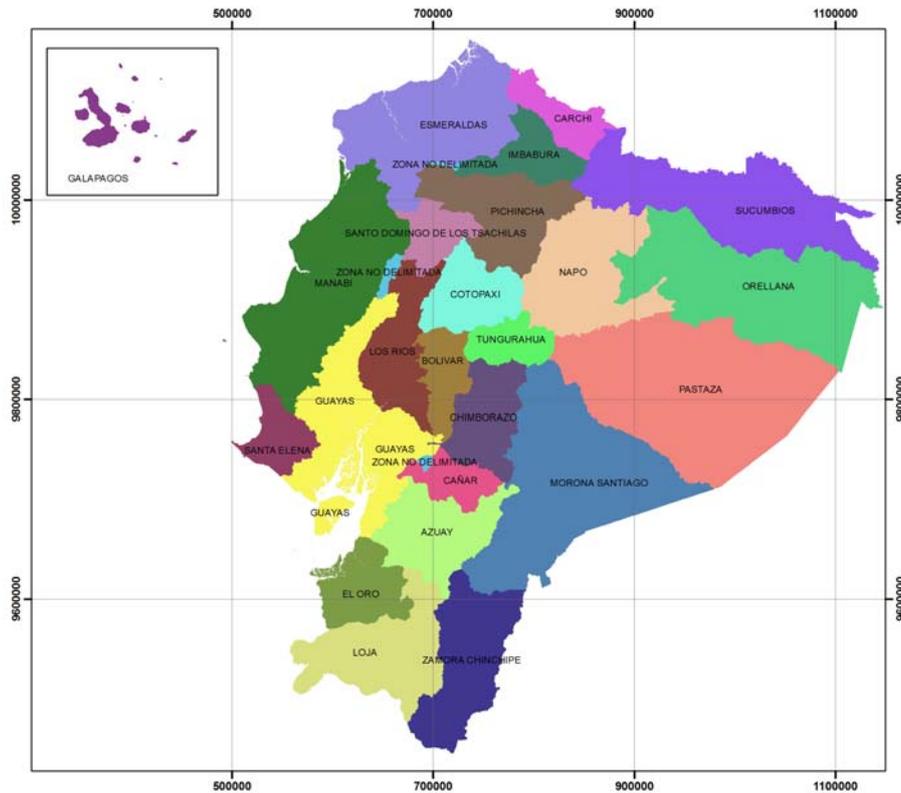
Provincia	Población (hab.)	Población (%)	Superficie (has)	Superficie (%)
AZUAY	712.127	4,9	832.564	3,2
BOLIVAR	183.641	1,3	394487	1,5
CAÑAR	225.184	1,6	314.668	1,2
CARCHI	164.524	1,1	377.970	1,5
COTOPAXI	409.205	2,8	610.912	2,4
CHIMBORAZO	458.581	3,2	650.047	2,5
EL ORO	600.659	4,1	574.040	2,2
ESMERALDAS	534.092	3,7	1.605.407	6,3
GUAYAS	3.645.483	25,2	1.531.886	6,0
IMBABURA	398.244	2,7	458.371	1,8
LOJA	448.966	3,1	1.106.542	4,3
LOS RIOS	778.115	5,4	719.975	2,8
MANABI	1.369.780	9,5	1.894.732	7,4
MORONA SANTIAGO	147.940	1,0	2.402.911	9,4
NAPO	103.697	0,7	1.254.242,	4,9
PASTAZA	83.933	0,6	2.962.876	11,6
PICHINCHA	2.576.287	17,8	953.790	3,7
TUNGURAHUA	504.583	3,5	338.578	1,3
ZAMORA CHINCHIPE	91.376	0,6	1.056.578	4,1
GALAPAGOS	25.124	0,2	822.778	3,2
SUCUMBIOS	176.472	1,2	1.814.655	7,1
ORELLANA	136.396	0,9	2.167.541	8,5
SANTO DOMINGO	368.013	2,5	344.615	1,3
SANTA ELENA	308.693	2,1	369.695	1,4
ZONAS NO DELIMITADAS	32.384	0,2	78.103,5	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>14.483.499</b>	<b>100</b>	<b>25.637.973</b>	<b>100</b>

Fuente: INEC, Censo 2001.

Elaboración: Propia



GRÁFICO N° 1.1.  
Provincias del Ecuador.



Fuente: INEC, Censo 2001.

Elaboración: Propia

### 1.1.2. Competencias exclusivas del nivel provincial.

En el Capítulo Cuarto: Régimen de competencias, se atribuye tanto al Estado central como a los cuatro niveles de gobierno: regional, provincial, municipal y parroquial rural competencias exclusivas respectivamente

En el Artículo 263 se otorgan las siguientes competencias exclusivas a los gobiernos provinciales:

1. “Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.



2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.”

## 1.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-.

A dos años de aprobada la Constitución, el Ecuador tiene un nuevo cuerpo legal, el COOTAD, bajo el esquema de una diferente organización territorial y la necesidad de determinar el régimen de competencias, de conformidad a las otorgadas en la Constitución y a la vez definir mecanismos para la distribución de fondos a los GADs.

Del COOTAD es necesario destacar: i) Título III Gobiernos Autónomos Descentralizados, ii) Título VII Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación, Capítulo II La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, y iii) Título V Descentralización y Sistema Nacional de Competencias, Capítulo IV Del Ejercicio de las Competencias Constitucionales. Al respecto se citan los siguientes artículos:

“Artículo 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.”

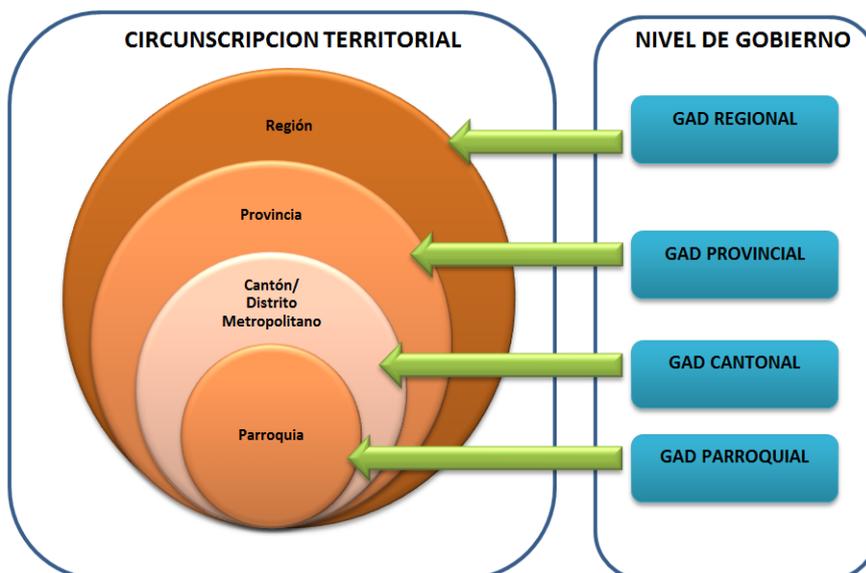
En el Gráfico N° 1.2, se representa los diferentes niveles de gobierno, y la relación con las respectivas circunscripciones territoriales.

“Artículo 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;

**GRÁFICO N° 1.2.**

**Esquema de Organización Territorial del Estado Ecuatoriano.**





- 
- d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
  - e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
  - f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
  - g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;
  - h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia;
  - i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales;
  - j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias;
- y,
- k) Las demás establecidas en la ley.”

“Artículo 42.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:



- 
- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
  - b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;
  - c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;
  - d) La gestión ambiental provincial;
  - e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;
  - f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,
  - g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Respecto de los artículos citados anteriormente es necesario anotar que, en el Artículo 42 prácticamente se ratifican todas las competencias asignadas en la Constitución en su Artículo 263, las cuales tienen una dimensión o expresión eminentemente territorial, en tanto que, el Artículo 41 sobre la funciones se establece un conjunto de lineamientos o políticas sobre la actuación y gestión del GAD provincial en ámbitos sociales, económicos y ambientales y que tienen menor incidencia sobre el territorio.

“Artículo 295.- Planificación del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:



- 
- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
  - b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
  - c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
  - d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.”

“Artículo 296.- Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital. ”

Respecto del Capítulo II La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, únicamente en los Artículos 295 y 296 se realiza una aproximación



---

general sobre la conceptualización de la planificación del desarrollo y reduce a la ordenación territorial a un conjunto de políticas democráticas y participativas y su localización en el territorio, pero no se define los contenidos mínimos y particulares referidos a la realidad ecuatoriana, que deberían disponerse en la presente ley.

En el Capítulo IV Del Ejercicio de las Competencias Constitucionales a partir del Artículo 129 hasta el 148, se establecen facultades y responsabilidades respecto del ejercicio de las competencias asignadas en la Constitución a los diferentes niveles de gobierno. Particularmente los Artículos 129, 132, 133, 135, 136, hacen referencia sobre las competencias provinciales en los aspectos de: vialidad, gestión de cuencas hidrográficas, riego, fomento de las actividades productivas y agropecuarias y gestión ambiental respectivamente. Adicionalmente en los artículos 134 y 144 se estipula que el ejercicio de las competencias: “fomento de la seguridad alimentaria” y “preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural” deben gestionarse de manera coordinada con los GADs provinciales.

### **1.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-.**

En el año 2010 se aprueba el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, siendo uno de sus objetivos regular el ejercicio de la competencia de planificación en los diferentes niveles de gobierno, así como los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. En tal sentido se analizarán las disposiciones en lo referente a la planificación y ordenamiento territorial al igual que los respectivos planes con énfasis en el gobierno provincial.

Como se cita en los anteriores cuerpos legales es competencia de los GADs la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, que se ejercerá a través de los planes y demás instrumentos en articulación con los diferentes niveles de gobierno como ratifica el Artículo 12 del COPFP.

En los Artículos 41 y 43 se definen tanto los “Planes de Desarrollo” y “Planes de Ordenamiento Territorial”, aunque únicamente se establecen los contenidos mínimos para los Planes de Desarrollo en el Artículo 42, siendo éstos: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.



---

“Art. 41.- Planes de Desarrollo.- Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y la Leyes, así como aquellas que se las transfieran como resultado del proceso de descentralización”

“Art. 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo.- En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

a) Diagnóstico.- Para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual;

b) Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,

c) Modelo de gestión.- Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.”

“Art. 43.- Planes de Ordenamiento Territorial.- Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de



---

desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.”

Sobre el Artículo 43, párrafo tres se debe citar “Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.” En tanto que, en el Artículo 44, literal “a” cita que, los planes de ordenamiento territorial regional y provincial: “Definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial”, que serán insumos para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo de los planes de ordenamiento territorial cantonal. En este marco se puede decir que los artículos citados generan confusión, o superposición en cuanto la definición del instrumento que servirá como insumo base para los procesos de planificación en los diferentes niveles de gobierno.

#### 1.4. CONCLUSIONES.

- La Planificación en esta etapa de cambio de políticas de gobierno, de estrategias, de visión del desarrollo, adquiere un rol fundamental en el proceso de construcción de un nuevo Estado, en el que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se constituyen en instrumentos que facilitarán y guiarán los procesos para alcanzar el Buen Vivir.
- En el marco legal analizado es obligatorio la elaboración tanto de los planes de desarrollo y los respectivos planes de ordenamiento territorial, resulta evidente la relación entre dichos instrumentos, considerando que su elaboración se basa en el análisis de la situación actual y deben responder a un conjunto de objetivos o modelo de desarrollo para cada territorio, por lo que la articulación es ineludible, e inclusive se puede decir que la elaboración de dichos instrumentos deben realizarse de manera simultánea.



- 
- Los gobiernos provinciales a más de planificar el desarrollo provincial son los encargados de ejecutar dicha planificación, esto es, deben velar, garantizar y cumplir lo establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en cuanto a los planes, programas, proyectos y normativa establecida para mejorar la calidad de vida de los habitantes o alcanzar el Buen Vivir.
  
  - En lo referente a la planificación provincial en el Art 263 del COOTAD, se cita que, es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos provinciales: “Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial”. Es decir, es obligación de los Gobiernos Provinciales el garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del Régimen de Desarrollo y del Buen Vivir y los principios consagrados en la Constitución, a través de la formulación de los planes de ordenamiento territorial, con un proceso participativo, concertado, y articulado con los procesos de planificación de los diferentes niveles de gobierno.
  
  - En la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno, el territorio -de manera implícita- tiene un rol importante en dicho reparto, es decir, se asignan competencias y funciones sobre diferentes aspectos o ámbitos que deben ser gestionados en uno o en varios niveles de gobierno y que por tanto adquieren una dimensión espacial, es de entender que la dimensión espacial otorgada se realizó bajo el supuesto que, su gestión se realizará de forma adecuada desde la circunscripción territorial asignada.
  
  - Si bien el Artículo 41 del COOTAD ratifica el mandado constitucional y establece que el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial se elaborarán en el ámbito de las competencias provinciales, cabe entonces reflexionar ¿las competencias y funciones provinciales otorgadas permiten la gestión de los aspectos o ámbitos que involucra el desarrollo provincial?. Dicho cuestionamiento es sin duda motivo de un profundo análisis y no sólo a nivel provincial sino en todos los niveles de gobierno, más aún cuando no



---

se cuenta con la conceptualización o lineamientos referentes al desarrollo provincial.

- En el citado artículo se menciona que la elaboración del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad es competencia tanto del nivel de gobierno regional y provincial. Aunque al momento no se conforman las regiones, este proceso se debe realizar como lo cita la Ley en un plazo máximo de ocho años, hasta entonces es claro que la definición del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad se realizará a nivel provincial. En el caso de que las regiones se conformen, el modelo se definirá de manera articulada entre el nivel regional y los provinciales, o en su defecto, se elaborará en el nivel regional y servirá de guía e insumo para la planificación provincial.
- Cabe recalcar que, en los Planes de Ordenamiento Territorial Provincial se definirán las estrategias y medios para la construcción del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad a nivel provincial, que será articulado al nivel regional, cantonal y parroquial.

Por otro lado, si bien se tiene un marco normativo referente a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial que orientan de forma general y establecen lineamientos para su desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, es preciso señalar lo siguiente:

- En el COOTAD, no se define los elementos fundamentales o mínimos que deben contener los planes de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, por lo que su elaboración resulta necesaria e indispensable, más aún cuando dichos procesos de planificación se llevan a cabo a nivel nacional.
- En el mismo cuerpo legal en el Artículo 41 literal "d" y artículo 42 literal "a", restringe la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provincial en términos del ejercicio de las competencias constitucionales,



---

pues si bien, los planes de desarrollo constituyen las directrices principales para la gestión de dichos gobiernos, indudablemente existirán entonces, aspectos fundamentales y necesarios para la gestión del desarrollo provincial que rebasen el ámbito de las competencias asignadas a los GADs provinciales.

- Tanto en el Artículo 295 del COOTAD como en el Artículo 42 del COPFP se detallan los contenidos mínimos para la elaboración de los Planes de Desarrollo, existiendo por lo tanto dos cuerpos legales que determinan contenidos sobre un mismo tema, aunque si bien existen elementos comunes, pueden generar confusión al momento de su ejecución, mientras que nuevamente queda eludido los componentes de la ordenación territorial.
- En el Artículo 43 del COOPFP, se define a los planes de ordenación territorial como los instrumentos de planificación del desarrollo a través de los cuales se materializará el modelo territorial a largo plazo mediante la definición de lineamientos. Al respecto se debe mencionar que la implementación de dicho modelo territorial requiere la aplicación de otros mecanismos propios de la ordenación territorial que va más allá de “lineamientos”.
- En el Artículo 44 del COPFP en el literal “a”, se determinan disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial regional y provincial estableciéndolos como insumo base para la planificación cantonal, puesto que en este nivel de gobierno se definirá el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, por otro lado, la planificación cantonal de conformidad a la competencias exclusivas asignadas en la Constitución, es un insumo base para la planificación regional, provincial y parroquial, en cuanto, regula el uso y ocupación del suelo, por lo tanto, las actividades que se realizarán el territorio. Dichas disposiciones generan confusión y conflictos al momento de abordar los procesos de planificación, por lo que es necesario definir mecanismos de articulación acorde a las competencias y a los procesos de ordenación territorial, por lo que se podría concluir, que una vez definidas y reguladas las actividades, compatibles con la capacidad de acogida del territorio, que se determinarán en los Plan de



---

Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales, se constituirá en insumo base para el diseño del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad en el respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial.

Bajo este marco constitucional y legal, que asigna competencias a los diferentes niveles de gobiernos, entre éstas, el planificar el desarrollo y formular los planes de ordenamiento territorial de las respectivas circunscripciones territoriales, evidencia la necesidad de establecer metodologías para la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, de manera que se garantice la articulación entre dichos instrumentos, evitando la duplicación de esfuerzos, y la superposición de políticas o propuestas en un mismo territorio.



ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN  
DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

# CAPITULO II

---

ASPECTOS TEÓRICO  
METODOLÓGICO



---

# 2

---

## ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS.

### 2.1. METODOLOGÍA

El desarrollo del presente estudio, pretende la formulación de una alternativa metodológica para la formulación de Planes Provinciales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, para dicho fin se realiza un conjunto de actividades como se puede ver en el Gráfico N° 2.1, y se describe a continuación:

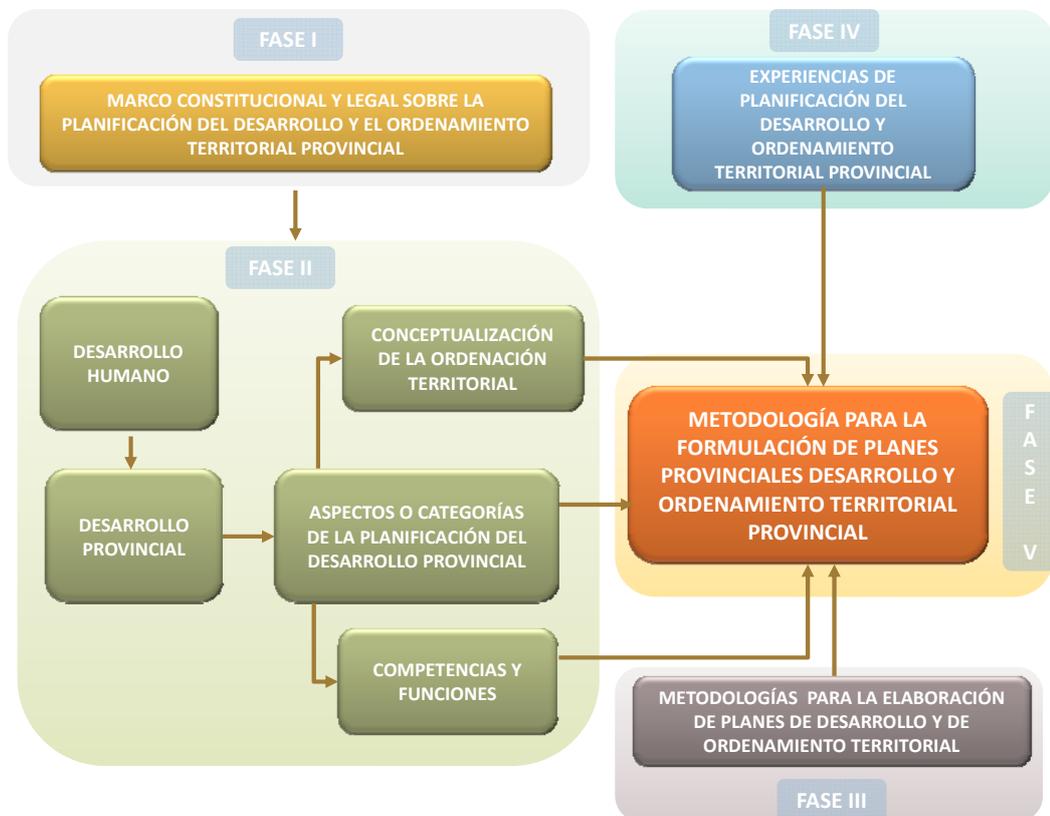
- En un primer momento se estudia la normativa legal vigente, que constituye el marco para el desarrollo de la alternativa metodológica y que fue expuesta en la Fase I.
- Se realiza la conceptualización y definición de criterios que servirán de base para la elaboración de la propuesta, siendo relevante la reflexión sobre temas como: el desarrollo humano, desarrollo provincial, aspectos o categorías de la planificación del desarrollo provincial, conceptualización de la ordenación territorial y el análisis de las competencias y funciones del nivel provincial. Dicho proceso se realiza en la presente fase.
- En la siguiente Fase, se estudia las siguientes metodologías para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: i) Metodología para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial propuesta por el Dr. Domingo Gómez Orea y que ha sido motivo de estudio en la Maestría de Ordenación Territorial, ii) metodología desarrollada por la SENPLADES en el documento denominado “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de

Provincias, Cantones y Parroquias” elaborado en el 2011 y iii) La propuesta metodológica propuesta por el Arquitecto Fernando Pauta y desarrollada en su libro “Ordenación Territorial Urbanística: Un camión para su aplicación en el Ecuador”.

- Posteriormente se realiza el análisis crítico de tres experiencias sobre la elaboración de Planes Provinciales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en la Zona 6 de Planificación y que corresponden a las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Dicho análisis se desarrolla en la Fase IV.
- Finalmente y en base a los criterios definidos, estudios de metodologías y análisis crítico de las experiencias de elaboración de Planes Provinciales de Desarrollo y Ordenamiento se plantea la propuesta metodológica.

### GRÁFICO N° 2.1.

#### Metodología general para la elaboración de la “Alternativa Metodológica para la formulación de Planes Provinciales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”.



Fuente y Elaboración: Propia



---

## 2.2. EL DESARROLLO HUMANO.

El concepto de “desarrollo” ha evolucionado en el tiempo, dando cuenta de las convicciones, aspiraciones y expectativas en una sociedad y época. Inicialmente el concepto surge en la economía neo-clásica entendido básicamente como el crecimiento económico y acumulación de capital, medido a través de indicadores que representan la productividad o la capacidad de tener, empleándose para ello por dos décadas el PIB per cápita como la medida o indicador del nivel de desarrollo.

No obstante, los procesos de cambio en el mundo han llevado a la reflexión y cuestionamiento sobre lo que implica el desarrollo, apremiante por cierto para los países y a nivel local: regiones, provincias y municipios. Desde la década de los 90 el concepto de desarrollo adquiere nuevas dimensiones, de tal forma que aparece un nuevo indicador como el denominado “Índice de Desarrollo Humano”, siendo una aproximación diferente de medición de los niveles de desarrollo, que involucra tres variables: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos y PIB per cápita, es decir, involucra campos como la salud, educación y economía - disponibilidad de recursos económicos-. Igualmente diferentes autores introducen variables subjetivas e intangibles -cultural, social, psicosocial, entre otras- en la acepción de desarrollo, dando paso a un entendimiento inter y multidisciplinar para explicar y alcanzar el tan anhelado desarrollo.

En el proceso de evolución de la concepción de desarrollo a lo largo de la historia se han definido modelos de desarrollo, basados en el pensamiento político y en el modelo económico -siempre directamente relacionados- tales como el socialismo, capitalismo, neoliberalismo, fiscalista, entre otros, en los que el Estado ha tenido diferentes roles y la planificación ha tomado un papel decisivo en cada modelo, desde la planificación centralizada en el socialismo, hasta la reducción de la planificación al sector privado, que busca el desarrollo a través del simple crecimiento económico, la que ha llevado a la concentración de riqueza y grandes inequidades en el Ecuador bajo el modelo neoliberal.

En esta revisión teórica sobre el desarrollo, es necesario citar a dos importantes autores que han reflexionado ampliamente sobre el tema: Sergio Boisier, que entre



---

otros destacados conceptos sugiere que el desarrollo es una característica emergente de un sistema territorial organizado, y a Max Neef cuya teoría del desarrollo se basa en la satisfacción de las necesidades humanas. En este contexto se reflejan dos ámbitos directamente relacionados al desarrollo, por un lado, un sistema territorial organizado lo que involucra directamente una dimensión territorial, y por otro, un conjunto de necesidades, ámbitos o aspectos que corresponden a una población determinada, referentes a dimensiones: sociales, culturales, biológicas, espirituales, económicas, políticas y ambientales.

El desarrollo entonces será entendido como un proceso continuo de un territorio organizado bajo una estructura de administración o gobierno, en el cual se garantizan las condiciones óptimas para la potenciación y realización del ser humano en las dimensiones sociales, culturales, biológicas, espirituales, económicas, políticas y ambientales, lo que posibilita la satisfacción de las necesidades humanas tales como: salud, educación, alimentación, seguridad, empleo, participación, ocio y recreación, libertad, identidad para mejorar el nivel y calidad de vida de los habitantes.

Por otra parte, es necesario mencionar que, al concepto de desarrollo se le han atribuido diferentes enfoques en los que destacan: territorial, local, regional, endógeno, sostenible, entre otros, muchos de ellos pueden ser considerados como características del desarrollo, puesto que, al hablar de **territorial** se hace referencia a una porción de territorio como contenedor de actividades de los sistemas de asentamientos humanos que guardan cierta estructura organizativa, cuyo territorio puede ser sujeto a intervenciones o políticas en busca del desarrollo y que le confiere a las personas parte de su identidad. En lo referente a lo **local** pretende ajustarse a las particularidades del territorio para aprovechar los recursos y potencialidades existentes en organizaciones territoriales de variados tamaños que forman parte de una estructura organizacional jerarquizada, sin descuidar la racionalidad globalizante del entorno: en tanto que en lo **regional** considera otras escalas territoriales y funcionales en el marco de dicha estructura organizacional jerarquizada. Lo **endógeno** se refiere a que cada organización territorial puede impulsar estrategias propias o autóctonas y potenciar las capacidades internas de una comunidad, para alcanzar el desarrollo integral del colectivo más allá de un



---

mero crecimiento económico. En cuanto a **sostenible** pretende al aprovechamiento racional del territorio y sus recursos naturales en función de su capacidad de acogida lo que implica satisfacer las necesidades actuales sin que se comprometa los recursos y posibilidades de las futuras generaciones.

### 2.3. EL DESARROLLO PROVINCIAL

De los enfoques antes mencionados resulta necesario hacer énfasis en el “desarrollo local”, que se refiere a un proceso endógeno de diferentes organizaciones territoriales de diversos tamaños como lo cita Sergio Buarque, el “desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas.”

Si bien el concepto de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes circunscripciones territoriales, en el caso del Ecuador, será necesario conceptualizar y establecer las particularidades del desarrollo regional, provincial, cantonal y parroquial. Dichos conceptos en la actualidad no se encuentran definidos en el marco legal revisado en la fase anterior.

Se evidencia entonces, un camino hacia un **desarrollo local** acorde a las particularidades del territorio que aproveche los recursos y potencialidades existentes, considerando lo local como “la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes”<sup>1</sup>, y que dichos territorios o entidades subnacionales (región, provincia, cantón y parroquias rurales), se convierten en objetos de intervención, en los cuales se encuentran los actores y agentes clave del desarrollo local, con importantes niveles de homogeneidad económica o social, puesto que es más realista y concreto identificar la vocación

---

<sup>1</sup> Cfr. Lazarte, Las Agencias de Desarrollo Económico Local, OIT/ PRODERE (Programa de Desarrollo para Centro América), p.4. Ver también Nielsen Short/Vidal Alonso, Strategies for Local Development within the framework of Sustainable Human Development, OIT, Torino, 1996.



---

económica y las respectivas cadenas de valor en los niveles regionales y provinciales que en otros mayores, tal como se cita en el documento “Desarrollo Regional, Globalización y Competitividad”<sup>2</sup>

Como un acercamiento conceptual se entenderá que « El Desarrollo Local tiene su base en el Desarrollo Humano y éste abarca el desarrollo económico local: su fundamento se encuentra en la teoría del desarrollo endógeno, constituyéndose por tanto en un “modelo” de desarrollo que parte “desde abajo y desde adentro”, es decir desde el municipio y la provincia, y por lo tanto sus logros serán siempre, algunos de corto, pero la mayoría de mediano y sobre todo de largo plazo, puesto que implican un compromiso participativo e incluyente desde las regiones muy alto.»<sup>3</sup>

Por otro lado las dimensiones del desarrollo mencionadas anteriormente, en el caso del Ecuador se encuentran en el marco legal antes estudiado. Por un lado las dimensiones sociales, culturales, económicas, políticas y ambientales se plasman en el Art. 275 de la Constitución referente al régimen de desarrollo concebido como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambiental, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”, y que procura a través de la planificación del desarrollo: i) el ejercicio de los derechos: agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social, ii) la consecución de los objetivos del régimen del desarrollo, enmarcados en siete grandes objetivos relacionados a: mejorar la calidad de vida, construir un sistema económico justo, fomentar la participación y control social, recuperar, conservar y mantener un ambiente sano, garantizar la soberanía nacional, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, y proteger y promover la diversidad cultural, finalmente iii) los principios consagrados en la Constitución. En tanto que, en los artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución se atribuye a cada nivel de gobierno, el planificar el desarrollo regional, provincial, cantonal y parroquial de sus correspondientes circunscripciones territoriales, por lo tanto el desarrollo adquiere una dimensión territorial.

2. Universidad Industrial de Santander, Cátedra Low Maus. Desarrollo Regional, Globalización y Competitividad. Colombia, 2008.

3. Ibíd.



---

## 2.4. ASPECTOS O CATEGORÍAS DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO PROVINCIAL.

En este contexto, resulta necesario identificar y definir las categorías o ámbitos que pueden contribuir o propiciar el desarrollo local y por lo tanto deben ser gestionadas desde el nivel de gobierno más idóneo. Entendiendo que dichas categorías o ámbitos “son aquellos que permiten dar naturaleza material y sensible al desarrollo humano y pueden ser desde muy globales como las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria o el comercio exterior, el endeudamiento, las relaciones internacionales y la gestión ambiental o más sectoriales como las actividades productivas, el tránsito y transporte, las infraestructuras viales, de energía y riego, los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y manejo de desechos sólidos, los servicios y equipamientos de salud, educación y los espacios públicos.”<sup>4</sup>

Cabe anotar que, en la identificación de los aspectos o categorías que involucran el desarrollo regional, provincial, cantonal y parroquial, se debe observar «... el principio de “coherencia” operaría bajo el criterio de que a cada uno de los aspectos o categorías de gestión del desarrollo en sus dimensiones sociales, económicas políticas, culturales y ambientales, le corresponde un nivel territorial en el que debe ser atendido o gestionado; el de “subsidiariedad”, según el cual, cada aspecto o categoría, debe ser tratado en el nivel jerárquico territorial más bajo posible; y finalmente, el de “contracorriente”, por el que el desarrollo de un nivel territorial mayor debe contemplar el de los niveles territoriales menores que contiene y a la inversa, el desarrollo de un nivel territorial menor debe impulsar el del nivel territorial superior del que forma parte.»<sup>5</sup>

La tarea de identificar o definir los ámbitos que involucran el desarrollo provincial escapan del alcance y no constituyen objetivos del presente estudio, además se debe indicar que dicha tarea merece un análisis multidisciplinario profundo en el marco de investigaciones en el ámbito social, llevadas a cabo por los entes públicos encargados de la planificación nacional o en su defecto por organismos académicos, considerando que es una tarea indispensable y apremiante.

---

<sup>4</sup> Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca.

<sup>5</sup> Ibid.



---

En tal sentido, las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados en la Constitución, deben ser motivo de análisis y reflexión en cada nivel de gobierno. Particularmente, en el nivel provincial no se puede reducir el “desarrollo provincial” al ejercicio de las competencias otorgadas a dicho nivel, puesto que indudablemente abarcará otros ámbitos cuya competencia se encuentran en otro nivel de gobierno, como por ejemplo: los servicios de salud y educación, que demandan la localización de equipamiento o infraestructura de alcance provincial como los hospitales provinciales base o institutos tecnológicos.

Actualmente, en las competencias otorgadas al nivel de gobierno provincial subyacen algunos ámbitos del desarrollo provincial, siendo éstos los siguientes: i) ordenamiento territorial provincial, ii) vialidad, iii) obras en cuencas hidrográficas, iv) la gestión ambiental, v) riego, vi) actividades agropecuarias, y vii) actividades productivas provinciales, los cuales tienen evidentemente una expresión territorial.

Como se citó anteriormente, los ámbitos pueden ser de carácter global o transversal y sectorial, en el nivel provincial se pueden identificar aquellos de carácter global como: ordenación territorial y la gestión ambiental, mientras que los de carácter sectorial son: vialidad, obras en cuencas hidrográficas, riego, actividades productivas y agropecuarias.

Como una aproximación a las particularidades del desarrollo provincial, considerando los regímenes de el desarrollo y del el buen vivir, así como los ámbitos transversales y sectoriales antes descritos, y sin limitar su alcance o definición, se considera que el desarrollo provincial debe procurar: i) la gestión del medio ambiente de la provincia, por lo tanto: “Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural” (Constitución, Art. 276, Numeral 4), ii) garantizar la provisión del servicio de riego de conformidad “... a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad” (Constitución, Art. 314), iii) inclusión y equidad social en el ejecución de obras en el marco de sus competencias bajo “... los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no



---

discriminación” (Constitución, Art. 340), iv) definir el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial conforme lo establece el Art. 44 del COPFP, y de conformidad al modelo sustentable “ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de ecosistemas, asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras” (Constitución, Art. 395, Numeral 1).

## **2.5. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL.**

Como se ha mencionado anteriormente, las competencias otorgadas a los GADs provinciales, al igual que las funciones asignadas en el Artículo 41 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, deben ser analizadas a la luz de la definición conceptual que se realice para el “desarrollo provincial”.

En el marco del desarrollo del presente trabajo, en base a las competencias y funciones que corresponden a los GADs provinciales, resulta necesario definir aquellos aspectos que pueden y deben constituirse en componentes de análisis de los Planes Provinciales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En tal sentido como se puede ver en los Gráficos 2.2 y 2.3, se identifican las siguientes categorías o clases:

- Competencias relacionadas con aspectos sociales, económicos, políticos culturales y ambientales: se consideran aquellas que llevan implícitos aspectos del desarrollo que pueden ser motivo de análisis y que coadyuven al conocimiento de la situación actual de un territorio determinado.
- Competencias implícitas en otras y/o que constituyen políticas de gestión y administración del GAD Provincial: en esta categoría se considera aquellas que forman parte de otras competencias o funciones, y aquellas que deben ser observadas en la administración provincial.

Del análisis se desprende que, seis de las ocho competencias del GAD provincial están relacionadas con aspectos sociales y/o territoriales, por lo tanto deberían



constituirse en componentes fundamentales del PDOT provincial, en el COOTAD se asignan once funciones a los GADs provinciales, de las cuales dos están relacionadas con aspectos sociales y/o territoriales, pueden considerarse como componentes fundamentales del PDOT.

De la revisión de las competencias y funciones, se puede decir que los ámbitos que constituyen el desarrollo provincial en el marco de la legislación vigente, y que deben ser motivo de análisis a fin de incluir todos aquellos aspectos que involucran el desarrollo provincial cuando se defina su concepto, son: i) vialidad rural, ii) obras en cuencas hidrográficas, iii) riego, iv) actividades productivas provinciales, v) actividades agropecuarias, vi) vivienda rural, vii) cultura, artes, actividades deportivas en el área rural, y viii) otros.. Ver Gráfico N° 2.4.

## GRÁFICO N° 2.2

### Competencia exclusiva del GAD Provincial en la Constitución, Art. 263

Competencia exclusiva del GAD Provincial; Constitución Art. 263	Tipo
1) Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial	
2) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas	
3) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuenca y micro cuencas.	
4) La gestión ambiental provincial	
5) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.	
6) Fomentar la actividad agropecuaria	
7) Fomentar las actividades productivas provinciales	
8) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	
Competencias relacionadas con aspectos sociales y/o territoriales.	
Competencias implícitas en otras y/o que constituyen políticas de gestión y administración del GAD Provincial.	

Fuente y Elaboración: Propia



### GRÁFICO N° 2.3.

#### Funciones exclusivas del GAD Provincial en el COOTAD, Art. 41

Funciones del GAD Provincial; COOTAD Art. 41	Tipo
a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de política públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;	●
b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;	●
c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;	●
d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;	●
e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;	●
f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; *	●
g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias.	●
h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincial	●
i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales;	●
j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,	●
k) Las demás establecidas en la ley	●
Competencias relacionadas con aspectos sociales y/o territoriales.	●
Competencias implícitas en otras y/o que constituyen políticas de gestión y administración del GAD Provincial.	●

\* Se encuentra implícito en el Art. 263 de la Constitución en el numeral 6 y 7.

Fuente y Elaboración: Propia



GRÁFICO N° 2.4.

Ámbitos transversales y sectoriales del Desarrollo Provincial.



Fuente y Elaboración: Propia

## 2.6. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

La expresión "Ordenación Territorial" es usada frecuentemente con varios significados, pues siendo de carácter interdisciplinar, adopta estilos con enfoques parciales según los campos que la conforman: enfoques economistas que priorizan la cohesión económica-social, urbanistas, ruralistas, conservacionistas, entre otros. Resulta esencial definir qué es la ordenación territorial.

Según la Real Academia Española el término ordenar significa colocar según un plan o modo conveniente, básicamente se puede decir que ordenar el territorio es organizar las actividades humanas en el territorio, según principios y objetivos establecidos, se refiere entonces al proceso de identificar, asignar, organizar, distribuir, y regular las diferentes actividades o usos según las prioridades y objetivos en el lugar que corresponda, es un proceso de carácter colectivo e interés general, lo que involucra necesariamente una función pública.



---

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la ordenación del territorio es “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio”.

La Ordenación del Territorio desde la administración pública puede ser considerado como un instrumento de carácter integral, que debe formar parte de una política de Estado, orientada a la consecución del desarrollo sostenible, equilibrio territorial, adecuada organización y regulación de las actividades en el territorio, aprovechamiento sostenible de los recursos existentes y que garantiza el mejoramiento de las condiciones de vida, conservación y protección del medio ambiente.

La Ordenación del Territorio es entendida también como un proceso técnico, que se sustenta en varias disciplinas para el análisis de la situación de un territorio tiene por objetivo la ocupación racional del territorio, mediante la formulación y aplicación de normativa que regule el uso y ocupación de dicho territorio y el mejoramiento de la calidad de vida, a través de un conjunto sustentado de planes, programas y proyectos que garanticen la gestión responsable de la administración pública.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Artículo 296 analizado anteriormente, si bien se definen características generales en cuanto a la ordenación territorial, no se define el enfoque, las particularidades que del Ordenamiento Territorial en el Ecuador, y tampoco existen los contenidos mínimos de un Plan de Ordenamiento Territorial.

Finalmente como cita Domingo Gómez Orea se entenderá a los Ordenación Territorial como la proyección en el espacio de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales de una sociedad, y el sistema territorial como el resultado de aquellas.



---

En las acepciones anteriores destacan tres elementos importantes: las actividades humanas, el espacio en el que se ubican y el sistema que configuran, elementos que conforman el sistema territorial, tal como cita el Dr. Domingo Gómez Orea en su libro Ordenación Territorial (Mundi-Prensa, 2008).

En este contexto, los procesos de ordenación territorial deben ser integrales considerando la realidad territorial como un todo y las relaciones de sus diferentes componentes, flexible ante los cambios suscitados, democrático para garantizar la participación social, la legitimidad y factibilidad de aplicación del plan, prospectivo para formular las acciones requeridas y alcanzar el futuro deseado.

Por otro lado, “formular los planes de ordenación territorial” es una competencia constitucional asignada como “exclusiva” tanto a los cinco niveles de gobierno - regional, provincial, cantonal y parroquial-, y al Estado Central en tanto es responsable de desarrollar la “Estrategia Territorial Nacional”, por lo cual resulta contraria al criterio de exclusiva, más aún cuando en el COOTAD, Artículo 114 se define a las competencias exclusivas como “aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Es evidente que la titularidad de la competencia citada no corresponde a un solo nivel de gobierno, y necesariamente debe ser gestionada de manera concurrente con todos los niveles de gobierno.



ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN  
DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

## CAPITULO III

---

METODOLOGÍAS PARA LA  
ELABORACIÓN DE PLANES DE  
DESARROLLO Y DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL.



# 3

---

## **METODOLOGÍAS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

### **3.1. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, DEL DR. DOMINGO GÓMEZ OREA.**

La metodología propuesta tiene como base el análisis del sistema territorial, entendiendo a éste, como el sistema conformado por el medio físico que soporta y sustenta las actividades que realiza una población y sus relaciones e interacciones, a través de canales de relación, bajo un marco legal e institucional que regula tal funcionamiento.

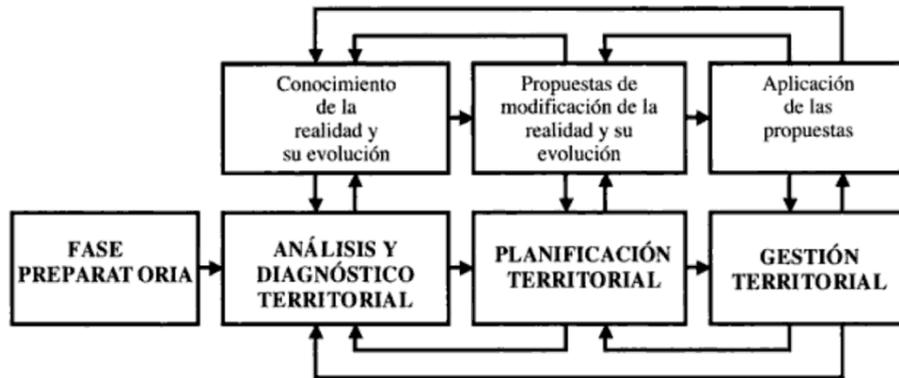
En la metodología se propone la elaboración de tres fases: el análisis y diagnóstico territorial, la planificación territorial y la gestión territorial que si bien podría entenderse como un proceso lineal, se sugiere la retroalimentación en las diferentes fases, previo a estas se plantea la fase preparatoria que consiste en definir el ámbito espacial del plan, estilo, enfoque y contenido, como se puede ver en el siguiente gráfico.

A continuación se describe de manera general los contenidos relevantes de cada una de las fases.

- En la fase de diagnóstico se estudian los subsistemas: medio físico, población y actividades, asentamientos y canales de relación y el marco legal e institucional, es decir se realiza un análisis integral del sistema

### GRÁFICO N° 3.1

#### Fases para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial.



Fuente y Elaboración: GÓMEZ OREA, DOMINGO. 2008. "Ordenación Territorial". Ed. Mundi-Prensa. Madrid.

territorial. En esta fase es importante anotar que se determinan las unidades ambientales, en base a las características del medio físico sobre las cuales se planificará. Esta fase concluye con la elaboración de la síntesis del diagnóstico: modelo territorial, diagnóstico integrado de problemas, diagnóstico de potencialidades.

- Previo a la fase de planificación se realiza el análisis DAFO -debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades-, la prospectiva y definición del sistema de objetivos. La fase de planificación comprende la elaboración de la imagen objetivo, es decir, del modelo territorial a alcanzar conformado por el submodelo de ordenación del medio físico y el submodelo de población, poblamiento e infraestructuras, para lo que se sugiere como mínimo elaborar dos alternativas para la determinar el modelo territorial deseado. En esta fase se identifican todas la medidas -estrategias, planes, programas y proyectos- necesarias para alcanzar la imagen objetivo propuesta. Una vez definido el modelo territorial deseado y establecidas las medidas, se procede a la instrumentación de la alternativa seleccionada, que está estructurada por el normativo, que regula el uso del suelo, aprovechamiento y comportamiento, y el componente de inversión, que se materializa a través de los planes, programas y proyectos. Esta fase concluye con la evaluación de impacto ambiental al plan elaborado.



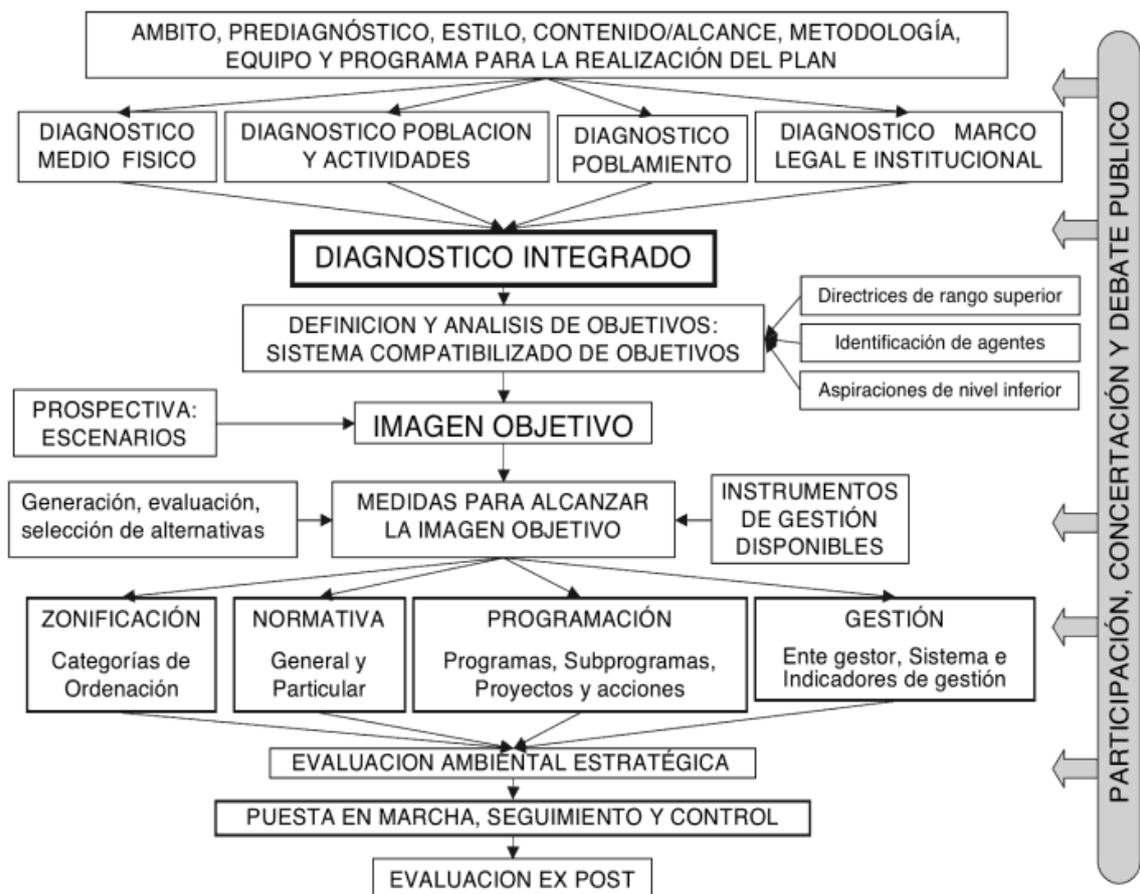
- Gestión Territorial consiste en la conformación y diseño de la gestión del plan, para lo que se propone la conformación del Ente Gestor, que será el encargado de ejecutar, controlar y dar el seguimiento a las determinaciones establecidas en el plan, y a la vez definir las funciones, atribuciones, y quienes lo conforman.

Ver Gráfico N° 3.2

### GRÁFICO N° 3.2

#### Metodología comprensiva general para la elaboración de los

#### Planes de Ordenación Territorial.



Fuente y Elaboración: GÓMEZ OREA, DOMINGO. 2008. "Ordenación Territorial". Ed. Mundi-Prensa. Madrid.



### 3.2. “GUÍA DE CONTENIDOS Y PROCESOS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PROVINCIAS, CANTONES Y PARROQUIAS” -SENPLADES-.

El Documento “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias”, elaborado en Mayo de 2011 por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, es concebido como un instrumento referencial no obligatorio para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT, siendo: “*un documento de trabajo*” previo a la versión oficial y definitiva, no obstante el documento es una guía válida para la elaboración de dichos planes, pues se encuentra actualizado al marco legal determinado en el COOTAD, en el COPFP y en lo dispuesto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Es necesario mencionar las características que deben tener los planes de los diferentes niveles de gobierno, como lo cita el documento de análisis:

- “...el alcance de los Planes, es decir el tratamiento de esos contenidos debe variar según la naturaleza de cada territorio, de las capacidades de planificación y gestión de los GAD, de la disponibilidad de información disponible, del grado de desarrollo de los instrumentos de los otros gobiernos con los que debe articularse...”<sup>6</sup>
- “... los planes no pueden solo referirse a las competencias exclusivas de los GAD que señala la Constitución (en sus artículos 262, 263, 264, 265, 266 y 267) y las leyes respectivas, sino considerar todos los campos que son propios de las dinámicas y demandas que se generan en el territorio, aun cuando su rectoría, regulación, control y gestión no sean facultades de los GAD sino de otros niveles de gobierno.”<sup>7</sup>
- “Se trata de identificar de modo concertado los niveles de desarrollo, de Buen Vivir, que se deben alcanzar, y la forma de organización del territorio

<sup>6</sup>. SENPLANDES (2011), Guía de contenidos y procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.

<sup>7</sup>. *Ibíd.*



---

que debe establecerse, con un nivel de correspondencia y concordancia que parte de la visión a gran escala y va enriqueciéndose en el detalle según el nivel de cercanía de los gobiernos con sus pobladores, es decir una misma visión y una diferencia de escala en el detalle de cada instrumento.”<sup>8</sup>

- La planificación debe ser participativa, como se cita en los diferentes cuerpos legales.

### **3.2.1. Metodología para la elaboración de los Planes Provinciales de Desarrollo.**

Como todo proceso de planificación y como cita la legislación referente a los Planes de Desarrollo se realiza en tres etapas o fases: diagnóstico, propuesta o fase de planificación y modelo de gestión.

Previo a la elaboración del diagnóstico se establece una fase preliminar que consta de una etapa de concertación en la que se dé a conocer el proceso a desarrollarse, se establezcan los compromisos de los representantes de los diferentes gobiernos, para una acción concertada. Así también, deben analizarse los instrumentos de planificación vigentes, los grados de concordancia o disidencia, y los niveles de prioridad con los que se tratarán cada tema.

- El diagnóstico conformado por cuadro etapas: i) Diagnóstico por Sistemas, que comprende el análisis de los sistemas ambiental, económico, sociocultural, político-institucional, sistema de asentamientos humanos y el de movilidad, energía y conectividad, ii) Diagnóstico Estratégico que consiste en identificar los problemas y potencialidades en los sistemas antes analizados y de las interacciones, así como las oportunidades e impactos de las políticas y proyectos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional, las relaciones del territorio provincial con los circunvecinos, con el nivel cantonal y parroquial, y definir una línea base para el control y seguimiento de los planes, iii) Modelo territorial Actual que consiste en representar gráficamente y con una memoria explicativa, la

---

<sup>8</sup>SENPLANDES (2011), Guía de contenidos y procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.



---

forma de organización actual del territorio provincial, a través de las interrelación de los componentes de los sistemas, las ventajas y limitaciones referente a riego, energía, actividades productivas, vialidad con relación a la población, asentamientos humanos y los roles y funciones de dichos asentamientos en el contexto provincial, y iv) Escenarios se establece la elaboración de tres tipos de escenarios: el tendencial, el futuro probable en caso de mantenerse las tendencias identificadas en el diagnóstico, el probable es decir el futuro supuesto en caso de ejecutarse uno de los proyectos estratégicos nacionales en el territorio provincial, el consensuado que considera las potencialidades, limitaciones, y las oportunidades en el escenario probable a fin de mitigar los posibles impactos.

- En la fase de propuesta se establece las siguientes etapas: i) Decisiones estratégicas que consiste en la definición de los objetivos integrales o de desarrollo, las estrategias de largo plazo, las metas a mediano y largo plazo, el rol que debe cumplir la provincia en el territorio regional, nacional y de los gobiernos cantonales y parroquiales en el territorio provincial, ii) Decisiones territoriales en esta etapa se debe definir el modelo territorial provincial deseado, entendido como el modelo de organización del territorio que coadyuvará a alcanzar el Buen Vivir, y que reflejará la visión y objetivos del desarrollo propuesto, la delimitación y definición de formas de utilización del territorio en términos de protección, conservación, actividades productivas, así como de las redes e infraestructuras y canales de relación.
- El Modelo de Gestión se desarrolla en cuatro etapas: i) Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa, que estará integrado de forma obligatorio por El Consejo o Asamblea de Ciudadanos, El Consejo de Planificación Provincial, el Grupo Provincial de Planificación, Comité Consultivo del Plan, ii) Identificación de programas y proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimados, que se constituyen en el instrumento de guiará al GAD para la consecución del plan, iii) Sistema de Monitoreo, evaluación y retroalimentación que permitirá el control continuo del proceso de la ejecución del Plan, y iv) Estrategia de promoción y difusión de los planes: previa a iniciar las acciones del plan se debe formular una



estrategia de comunicación del Plan hacia los habitantes de manera que se fomente la apropiación del Plan.

En el Gráfico N° 3.3 se puede apreciar la metodología general establecida en el documento de análisis.

### 3.2.2 Metodología para la elaboración de los Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial.

En el documento de estudio se establece los siguientes contenidos para la elaboración de los Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial:

a) Estrategias territoriales:

- Estrategia de poblamiento: consiste en determinar los lugares idóneos para el emplazamiento de los asentamientos humanos en el periodo de vigencia

#### GRÁFICO N° 3.3.

#### Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo.



**Fuente:** Guía de contenidos y procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias. SENPLADES. 2011

**Elaboración:** Propia.



---

del plan en función de la capacidad de acogida y de los patrones deseados de localización, se busca proveer la demanda de servicios y equipamientos, crear estímulos o desincentivos para la consecución del modelo territorial deseado y definir de roles y funciones de los centros poblados de la provincia.

- Estrategia de utilización del territorio: reconociendo la competencia exclusiva de regular el usos y ocupación del suelo que ostentan los GADs cantonales, “los Planes provinciales deben considerar las propuestas de ordenamiento territorial de los distintos Planes cantonales, y mediante una acción concertada con los responsables de esos gobiernos definir, la clasificación y los usos del suelo que serán permitidos en los suelos no urbano de la provincia.”<sup>9</sup> En tal sentido se propone, en base a la zonificación de los Planes cantonales definir las siguientes categorías: i) productivas.- agrícolas, forestales, industriales, etc., ii) protección ambiental.- parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc., iii) áreas de riesgo en el ámbito provincial, y iv) preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.
- Estrategia de consolidación de los Asentamientos Humanos: consiste en garantizar un nivel equitativo y sostenible de calidad de vida en todos los asentamientos humanos de la provincias, por lo tanto las acciones deben ser dirigidas como: i) apoyo a los gobiernos municipales o parroquiales, en donde los niveles de calidad de vida sean insuficientes, ii) fomentar mancomunidades para el aprovechamientos de sinergias, iii) facilitar las gestiones y iv) acompañar los procesos de mejoramiento de la calidad de hábitat.
- Los sistemas estructurantes: movilidad, energía y conectividad, que consiste en el sistema vial, de conectividad, de energía y de riego en tanto faciliten y relacionen la actividad productiva agrícola, minera, de protección natural y, aunque algunos no sean competencia del gobierno provincial, pero se deben lograr acuerdos y coordinar acciones.

<sup>9</sup>. SENPLANDES (2011), Guía de contenidos y procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.



b) **Instrumentos y mecanismos de gestión del territorio.**

- Instancias a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial conformando la unidad, o jefatura responsable de la gestión y concreción del plan, y determinando las organizaciones de actores territoriales con las que se celebren convenios específicos.
- Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan.
- Acuerdo o convenios para la vigilancia del Plan.

c) **Programas y Proyectos del Ordenamiento Territorial:** referentes a los sistemas de movilidad, energía y conectividad.

**3.3. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ARQ. FERNANDO PAUTA.**

En el libro “Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador”, de autoría del Arq. Fernando Pauta, en el Capítulo III “Construcción del sistema de ordenación territorial y urbanística integrada del Ecuador”, se elabora, en el marco de la legislación vigente los “Lineamientos metodológicos para la formulación de los planes de ordenación territorial integrados a los planes de desarrollo.”

El autor propone el desarrollo simultaneo del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenación Territorial, “Efectivamente, por múltiples motivos se justifica este camino -sin que ciertamente sea obligatorio-, desde la necesidad de que tales planes de desarrollo y de ordenación territorial respondan a un mismo modelo deseado o imagen objetivo, hasta la optimización de recursos de todo orden empleados en su formulación, pasando por la búsqueda de una razonable simplificación de los procedimientos de participación ciudadana, aprobación y difusión, entre otros seguramente; pero más todavía si se tienen presente que estos planes no serán únicamente de uno o dos niveles de gobierno, sino de cinco, como manda la Constitución.”<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca.



---

En este contexto y bajo una profunda e importante reflexión sobre el modelo de desarrollo humano, y el análisis de la legislación vigente, el autor propone una metodología general para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, aplicable a todos los niveles de gobierno, el cual se plasma en el Gráfico N° 3.4 y que se describe de manera general a continuación:

- a) Diagnóstico integral del sistema territorial.- el cual está conformado por el diagnóstico de los subsistemas territoriales: i) medio natural, ii) medio construido, iii) socioeconómico y cultural, y iv) marco político, jurídico e institucional, y por lo tanto el análisis de los elementos que componen dichos subsistemas. Esta fase culmina con el diagnóstico integrado que a su vez está conformado por: i) diagnóstico integrado de problemas, ii) diagnóstico de potencialidades, iii) análisis DAFO, iv) modelo territorial actual, y v) capacidad de intervención e instrumentos de gestión. Si bien todos los subsistemas deben formar parte del diagnóstico, como sugiere el autor se hará énfasis en los ámbitos del desarrollo que correspondan a cada nivel de gobierno, “En consecuencia, se trata de estudiar las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales y territoriales vinculadas al desarrollo humano del ámbito en el que actuarán los planes”.<sup>11</sup>
- b) Prospectiva del sistema territorial.- se propone como componentes mínimos la generación de tres escenarios: tendencial, óptimo y de concertación.
- c) Articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación.- constituye una fase específica para la articulación de las disposiciones constitucionales y legales, y entre los diferentes niveles de gobierno, de tal manera que se adopten las “directrices” fijadas en los niveles superiores y se plasmen las aspiraciones y deseos de los niveles inferiores.

Los tres componentes anteriores -diagnóstico integral del sistema territorial, prospectiva del sistema territorial, articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación- son comunes para los planes de desarrollo y de ordenación territorial.

<sup>11</sup> Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca.



- 
- d) Imagen objetivo o “propuesta”.- “se trata entonces sustancialmente de un componente del plan de desarrollo que deberá redactarse en función de los resultados alcanzados en el diagnóstico integral y en la prospectiva y de las articulaciones a los niveles superiores e inferiores de planificación”.<sup>12</sup>
- e) Lineamientos de Planificación Territorial del Plan Nacional de Desarrollo.- es entendido como componente específico de los planes de ordenación territorial, puesto que incide directamente en la construcción del modelo territorial objetivo y de la normativa reguladora de uso y ocupación de suelo.
- f) Modelo territorial objetivo.- “Es un componente específico del plan de ordenación territorial y su diseño entonces deberá concretarse en el marco esta vez de los objetivos de la ordenación territorial en el Ecuador”<sup>13</sup>. Siendo los siguientes:
- “Objetivos supremos: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir; y,
  - Objetivos estratégicos generales: i) promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado, ii) lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural, iii) garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, iv) garantizar los derechos de la naturaleza, v) proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano, vi) identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible, vii) garantizar un modelo sustentable

---

<sup>12</sup> Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca.

<sup>13</sup> Ibíd.



de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural; y, viii) mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa.”<sup>14</sup>

- g) Normativa reguladora del uso y ocupación.-es el componente que determinará el conjunto de normas o reglas sobre las actuaciones previstas en el plan.
- h) Programa de actuaciones positivas.- está conformado por el conjunto de planes, programas y proyectos y se sugiere la incorporación de un estudio financiero. “Se trata entonces de las inversiones y gestiones que deben realizarse para ir de la realidad actual de una determinada circunscripción, en sus dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, a la imagen objetivo...”<sup>15</sup>
- i) Medidas para la gestión de los planes.- conformado a su vez por el “diseño de un ente gestor” y el “diseño de un sistema de gestión.” Para lo cual se considera lo establecido en el COPFP en los Artículos 28 y 29 tanto su conformación y funciones respectivamente, pero se recomienda la integración transitoria de delegados de sectores que no cuenten con representantes, al menos con voto, esto para los niveles superiores a los parroquiales.
- j) Fase de Gestión.- “destinada a la mismísima puesta en marcha, seguimiento y control de los instrumentos que guiaran el desarrollo humano y la ordenación territorial, a su evaluación y potencial revisión, en los términos precisados en los ya aludidos antecedentes metodológicos; aunque es necesario advertir que esta fase, por lo menos en el caso de la ordenación territorial ecuatoriana, debe incluir con mucha importancia la permanente articulación de las determinaciones de los instrumentos de los diferentes niveles, en el marco de la coordinación de los planes de ordenación territorial cantonal, asunto que se aborda en el punto siete más adelante.”<sup>16</sup>

---

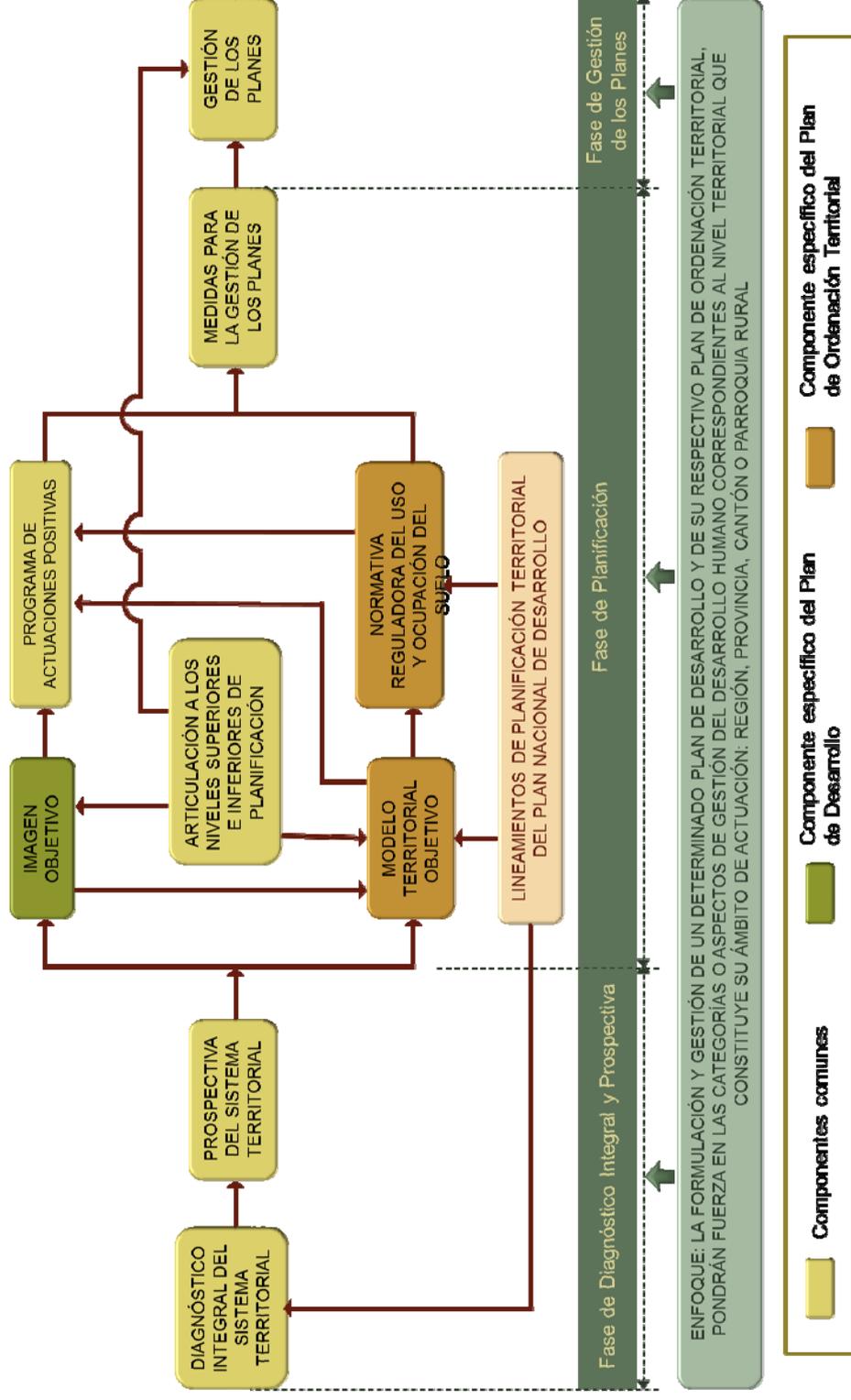
<sup>14</sup> Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca.

<sup>15</sup> Ibíd.

<sup>16</sup> Ibíd.

GRÁFICO N° 3.4

Lineamientos metodológicos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial.



Fuente y Elaboración: Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca

Una vez definida la metodología general para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se establece las determinaciones específicas de dichos planes para los diferentes niveles de gobierno. A continuación se describe de manera general las determinaciones específicas para los planes de ordenación territorial provincial que son comunes con el plan de desarrollo provincial.

a) Modelo territorial objetivo provincial

- Objetivos estratégicos específicos: se sugiere su identificación a partir de los objetivos supremos y estratégicos de carácter general en relación a los diferentes elementos que conforman el sistema territorial y como se muestra en el Gráfico N° 3.5.

**GRÁFICO N° 3.5.**  
**Matriz para orientar la identificación de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.**



Fuente y Elaboración: Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca



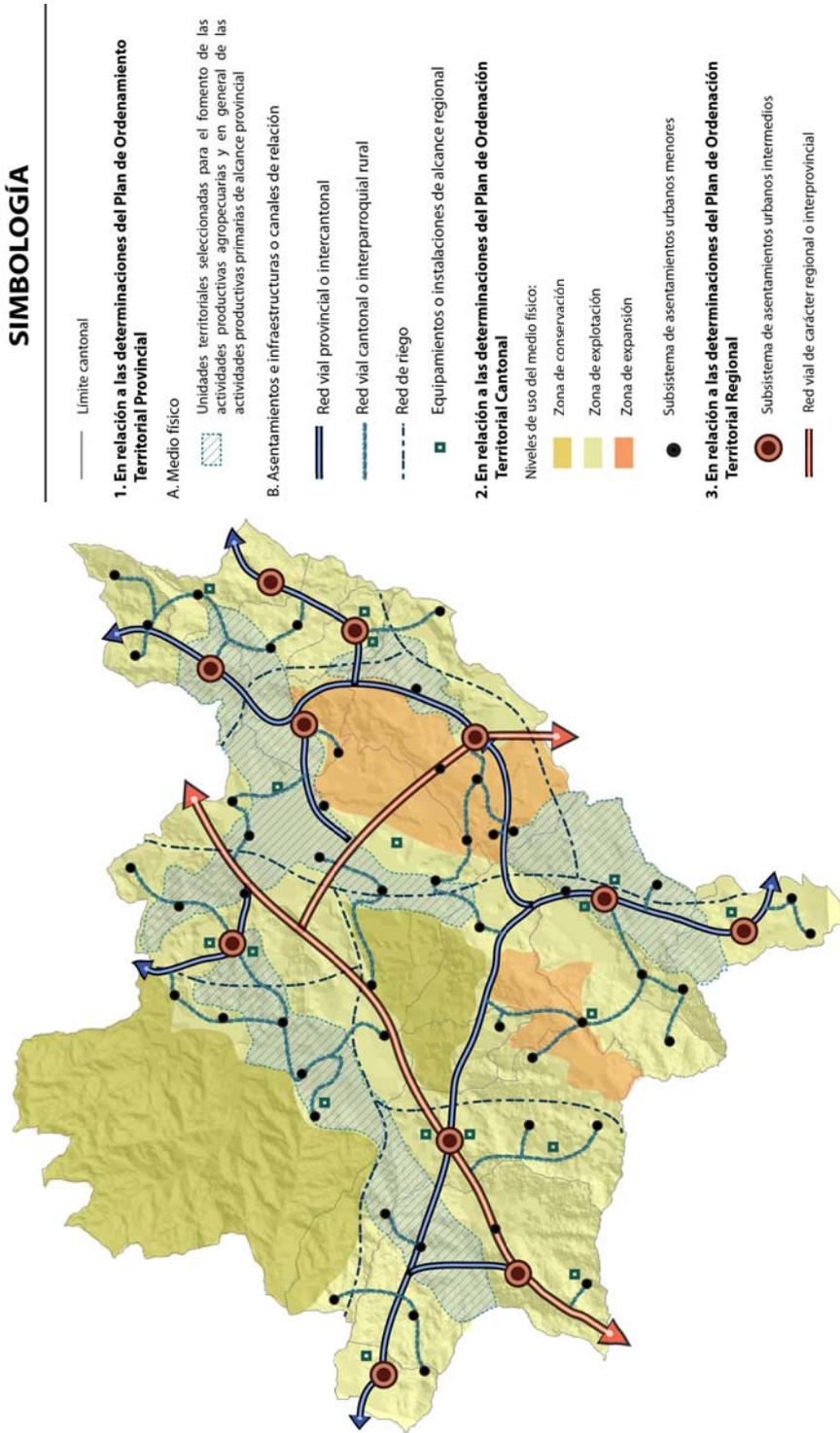
- 
- Determinaciones relativas a: i) medio físico, se efectuará la delimitación de las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de las actividades productivas primarias de alcance provincial, ii) población y actividades, se señalará la función específica de las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de la producción primaria de alcance provincial, iii) asentamientos e infraestructuras, aquellas relativas a la reserva de suelo para dotación o mejoramiento de equipamiento o infraestructura de riego y en general destina a las actividades productivas así como sus características y requerimientos técnicos, la ordenación de la red vial provincial rural, diseño geométrico, constructivo y su enlace con otras redes viales, dimensionamiento y localización de obras a ejecutarse en cuencas, subcuencas y microcuencas, finalmente el dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance provincial como salud, educación, recreación abastecimiento, asistencia social y cultura. Ver Gráfico N° 3.6.
  - b) Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo provincial.
    - Relativas a la población y actividades, “incluirá la normativa general no vinculante que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de la producción agropecuaria y en general de la producción primaria de alcance provincial”.<sup>17</sup>
    - Relativas a los asentamientos e infraestructuras, contendrá normativa general no vinculante para: i) construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes viales y de riego, y ii) ejecución de obras en cuencas y microcuencas.
  - c) Actuaciones territoriales, se refiere a la formulación de planes, programas y proyectos relativos a los aspectos de gestión del desarrollo provincial, y se propone aquellos directamente relacionadas con las competencias provinciales.

---

<sup>17</sup> Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca.

GRÁFICO N° 3.6

Ilustración del modelo territorial objetivo provincial.



Fuente y Elaboración: Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca



- d) Medidas para la gestión del plan de ordenación territorial provincial y su correspondiente plan de desarrollo, que contempla las siguientes actividades: i) diseño de un ente gestor, ii) diseño del sistema de gestión, iii) programa de puesta en marcha, iv) programa de seguimiento y control, v) presupuesto para la gestión.

### **3.4. CONCLUSIONES.**

La obligatoriedad de la ejecución de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, su seguimiento, articulación, evaluación y actualización, es necesaria en el marco legal vigente, para la consecución de los objetivos y desarrollo anhelado. La elaboración de PDOT debe fundamentarse en instrumentos y mecanismos que orienten y faciliten dicha elaboración y gestión, más aún cuando se deben desarrollar un conjunto de 1056 PDOT articulados entre sí, esto es, 24 PDOT Provinciales, 221 PDOT Cantonales y 811 PDOT Parroquiales de conformidad a la información cartográfica del Censo 2010, a excepción de los territorios No Delimitados y de las Regiones que en la actualidad no se encuentran conformadas. Los instrumentos y mecanismos deben ser revisados y actualizados continuamente conforme a las experiencias de planificación existente en nuestro medio.

Por otro lado, la gestión del desarrollo es también responsabilidad de cada nivel de gobierno y a cada uno de ellos le corresponde: planificar el desarrollo regional, provincial, cantonal y parroquial respectivamente, es tarea entonces del organismo encargado del Sistema Nacional de Planificación, el definir los lineamientos para que cada nivel de gobierno, a través de sus líneas de actuación, procure el desarrollo local o regional en sus circunscripciones territoriales.

Del análisis realizado a la metodología del Dr. Domingo Gómez Orea, se puede decir que constituye un importante referente para la elaboración de planes de ordenamiento territorial, del cual cabe destacar las tres fases fundamentales: diagnóstico, planificación y gestión, que pueden ser aplicadas en todo proceso de planificación, en tal sentido, dicha metodología se convertirá en el marco teórico general para la propuesta que deberá establecer las particularidades para la



---

elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial a nivel provincial.

Respecto de la “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias” elaborado por la SENPLADES se debe mencionar:

- Existen particularidades para la consecución de los PDOT en el marco de la legislación vigente, como es la etapa de concertación y de conformación de instancias de participación que evidentemente contribuyen a una adecuada gestión del plan.
- Se señala que, el alcance de los planes deben ajustarse a las capacidades de planificación y gestión de los GADs, dicha afirmación puede ser cuestionada en tanto: i) los PDOT deben incluir el análisis de las capacidades institucionales de los GADs y sus respectivos programas y proyectos que fortalezcan o mejoren las capacidades de intervención de dicho GAD y por lo tanto su capacidad de planificación y gestión, ii) por otro lado dicha afirmación condiciona que los GADs con débil capacidad de planificación y gestión dispongan de instrumentos de planificación que garanticen una adecuada gestión del territorio, iii) si bien debe ajustarse a las particularidades de los diferentes niveles de GADs, no por ello se dejará de lado aquellos aspectos que se determinen como propios para el desarrollo local de cada circunscripción territorial. Así también se cita que los planes deben realizarse a diferente escala, en base al nivel de cercanía a los gobiernos, situación que debería entenderse bajo el criterio que, los aspectos que involucran el desarrollo tienen instancias de gestión adecuadas o idóneas, y por lo tanto ciertos aspectos deben ser analizados y gestionados en niveles locales o regionales.
- Por otro lado, cierta terminología, así como algunos aspectos que incluye la metodología planteada requiere ser revisada, como por ejemplo: i) en el diagnóstico se cita el “sistema ambiental”, como se analizó en el capítulo anterior, la dimensión ambiental constituye un aspecto transversal y por lo tanto presente en los diferentes subsistemas, mientras que, en el documento



---

es definido como el “patrimonio natural”, ii) el Plan de Desarrollo incluye como componentes tanto el modelo territorial actual y el modelo territorial deseado, pero cabe recalcar que son determinaciones propias de el Plan de Ordenación Territorial, iii) en el diagnóstico se plantea el sistema “movilidad, energía y conectividad”, al respecto en la Constitución Artículo 313, se establecen los sectores estratégicos y que son de decisión y control exclusivo del Estado por su trascendencia y magnitud por su influencia económica, social, política o ambiental que incluye “la energía en todas sus formas”, por lo cual se considera que el estudio de la “energía”, en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provincial supera su ámbito de actuación, iv) los programas y proyectos que se derivan del plan de ordenamiento territorial se limitan aquellos que se desprenden del sistema de movilidad, energía y conectividad, aunque las competencias del GAD provincial también se enmarcan en otros sistemas, excluyendo proyectos indispensables en el nivel provincial como el riego, fomento a las actividades productivas de nivel provincial, obras en cuencas y microcuencas, entre otras.

- Los Planes de Ordenamiento Territorial, se resumen a la aplicación de estrategias, mecanismos de gestión y programas y proyectos, que se fundamentan y acogen lo establecido en el Plan de Desarrollo, se podría decir, que comparten un análisis o diagnóstico territorial, entre los dos instrumentos de planificación.
- Es necesaria la articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, por lo tanto es preciso indicar los mecanismos de articulación que se deben aplicar, así como los momentos oportunos para dicha articulación, actividades que no se contemplan en el documento de análisis.
- Así también se hace referencia a que los PDOT deben ajustarse a las características de cada territorio y se realizarán según la escala y a mayor detalle en los niveles locales. En lo referente a la información de medio físico como clima, cobertura vegetal, materiales, formas y procesos generalmente se dispone de información de una fuente y a una misma escala, que



---

difícilmente puede desagregarse en más de dos, tres e inclusive cuatro niveles de planificación, siendo pertinente su análisis desde un enfoque particular en función de los contenidos específicos o particulares que se desarrollen en cada plan y que faciliten u orienten la toma de decisiones en dichos aspectos.

- En los contenidos de los planes de ordenamiento territorial provincial, el “Sistema de asentamientos humanos: comprende el análisis de las formas de distribución y ocupación del territorio provincial por parte de la población, sin llegar al detalle del análisis que compete a los GAD cantonales”, sobre aspectos como demanda de servicios y equipamientos requeridos por la población durante la vigencia del plan. Siendo competencia exclusiva de los gobiernos cantonales y parroquiales el garantizar la dotación de servicios públicos y equipamientos respectivamente, aspectos analizados de forma detallada en dichos niveles de planificación, es cuestionable el realizarlos nuevamente a nivel provincial, más aún cuando se sugiere desarrollarlos a nivel general.
- En lo referente a la “Estrategia de Utilización del Territorio” hace referencia que: “...los Planes provinciales deben considerar las propuestas de ordenamiento territorial de los distintos Planes cantonales, y mediante una acción concertada con los responsables de esos gobiernos definir, la clasificación y los usos del suelo que serán permitidos en los suelos no urbanos de la provincia.”, y que la “Clasificación del suelo, que acogerá la zonificación de los Planes cantonales para definir las categorías de suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables en la globalidad de la provincia.”, evidentemente los GADs cantonales tienen la competencia sobre uso y ocupación del suelo, por lo tanto definirán las categorías de usos de suelo y los correspondientes usos vocacionales, propiciados, compatibles con y sin limitaciones e incompatibles y que eminentemente corresponden a la capacidad de acogida del territorio y su vocación, que va más allá de definirlos a partir de acciones concertadas.
- En general se puede decir que el documento “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento



---

Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias”, debe ser revisado y actualizado, a la luz de la definición del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, pues nada cita al respecto, lo que ocasiona la superposición de aspectos o dimensiones del desarrollo cuando ya están definidas en el marco legal, tal es el caso de los servicios, o en su defecto incluye aspectos que son eminentemente de interés nacional y que deben ser gestionados a dicho nivel como es el caso de la energía. Dicho instrumento sirvió de guía para la elaboración de algunos planes de desarrollo y ordenación territorial en el Ecuador, por lo tanto, resulta necesario su evaluación, una vez que dichos planes están elaborados, para mejorar y facilitar los procesos de planificación en el país, situación que hasta el momento no se ha realizado, quedando como un “documento de trabajo” o una versión borrador.

Respecto de los lineamientos metodológicos para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial definidos por el Arquitecto Fernando Pauta se puede decir:

- Es evidente la relación que existe entre los planes de desarrollo y los planes de ordenación territorial, así como por los justificativos dados por el autor, por lo tanto, se considera oportuno la ejecución simultánea de dichos instrumentos de planificación.
- Se realiza una importante aproximación por definir los aspectos o dimensiones del territorio que involucran el desarrollo cantonal y regional quedando abierta en los niveles provincial y parroquial.
- Se establece una metodología general para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como las determinantes de los PDOT provinciales, aunque no es parte de dicha obra los alcances y contenidos mínimos del diagnóstico de los PDOT provinciales, siendo necesario poner énfasis en la propuesta a desarrollarse en el marco del presente trabajo.
- En el análisis del sistema territorial se considera los siguientes sistemas: i) medio físico, ii) población y actividades, iii) sistema de asentamientos y canales de relación y iv) aspectos Institucionales y legales, y los denomina



---

como; i) medio natural, ii) medio construido, iii) socioeconómico y cultural y iv) marco político jurídico e institucional, que ciertamente dan cuenta de mejor manera sobre los aspectos o categorías que se encuentran en cada subsistema.

- Se realiza un análisis exhaustivo del marco constitucional y legal referente a la planificación, así como el estudio del reparto de competencias a los diferentes niveles de gobierno, siendo necesario el análisis de las funciones otorgadas a dichos niveles de gobierno que pueden incidir de manera importante en la determinación de alcances y contenidos de los PDOT provinciales.
- En general se puede decir, que la metodología propuesta, se convierte en un importante referente para definir los contenidos, alcances y especificidades de los PDOT provinciales.



ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN  
DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

## CAPITULO IV

---

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS  
EXPERIENCIAS EN LA  
ELABORACIÓN DE PLANES  
PROVINCIALES DE DESARROLLO Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
PROVINCIAL.



---

# 4

---

## **ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS EXPERIENCIAS EN LA ELABORACIÓN DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

### **4.1. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL AZUAY (PDOT-AZUAY).**

El PDOT-Azuay ha sido elaborado por un equipo multidisciplinario conformado por el personal técnico del Gobierno Provincial, con la colaboración de las diferentes Direcciones que conforman dicha entidad.

#### **4.1.1. OBJETIVOS PLANTEADOS.**

El Gobierno Provincial del Azuay pretende básicamente, asumir las competencias de Ordenamiento Territorial otorgadas en la Constitución y COOTAD para conformar un sistema de planificación articulado bajo los siguientes criterios:

- Atender los desequilibrios territoriales y problemas ambientales.
- Proponer el desarrollo de una actividad productiva más organizada.
- Proponer una adecuada distribución espacial de la población.
- Ordenamiento del sistema de asentamientos.
- Dotación de equipamientos e infraestructuras.



- Identificación de las áreas de protección y conservación.

Estos objetivos a la luz de las competencias provinciales, tienen relación con las otorgadas, aunque no se mencionan aquellas de relevancia provincial -según las competencias asignadas- tales como la vialidad rural y sistemas de riego que son exclusivas para dicho nivel de gobierno, mientras que algunos de los objetivos van más allá de sus facultades tales como distribución espacial de la población, una adecuada distribución espacial de la misma, y el objetivo sobre la dotación de equipamiento e infraestructura es muy general.

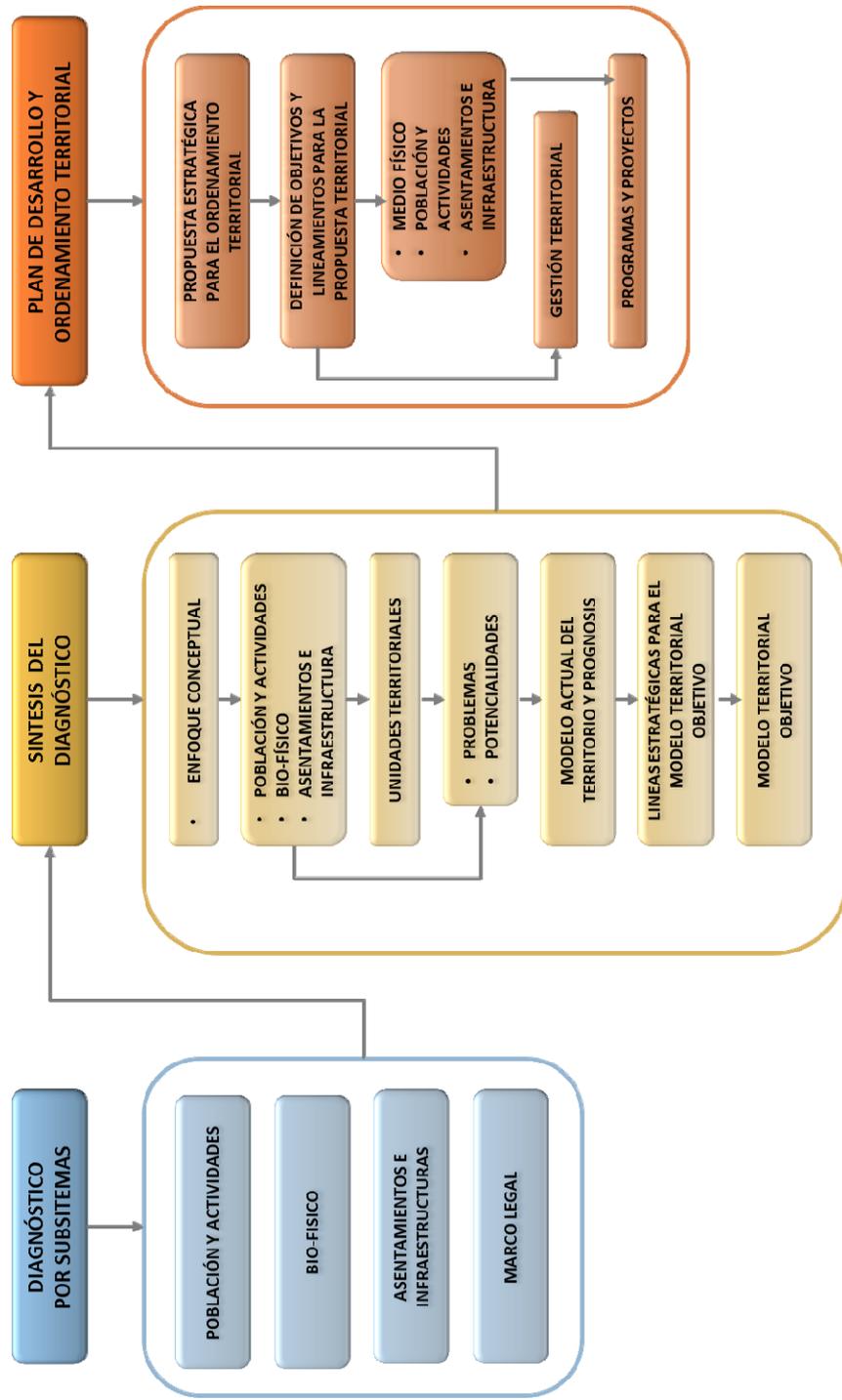
#### **4.1.2. METODOLOGÍA.**

Tanto el Plan de Desarrollo como el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay se realizan simultáneamente y siguen un proceso secuencial elaborado en las siguientes fases: diagnóstico, diagnóstico integrado y modelo territorial futuro y la propuesta estratégica de ordenamiento territorial, como se puede ver en el Gráfico N° 4.1, que se desprende del documento de análisis y se describe a continuación:

- Inicia con el análisis del territorio entendido como un sistema complejo conformado por subsistemas de diferente naturaleza con funciones organizadas e interconectadas, cuyas relaciones determinan principalmente las características y estructura del sistema.
- El diagnóstico se elabora en base al análisis de los subsistemas: i) población y actividades, ii) bio-físico, iii) asentamientos e infraestructuras y iv) marco legal.
- En el diagnóstico integrado se desarrolla los siguientes aspectos: i) enfoque conceptual, que radica en una revisión teórico, metodológico y conceptual sobre temas referentes a la planificación y ordenación del territorio, ii) síntesis del diagnóstico, desarrollada a manera de resumen de los diagnósticos sectoriales, a través de cuadros estadísticos, indicadores y aspectos relevantes de cada uno de los subsistemas mencionados anteriormente, iii) unidades territoriales que consiste en la determinación de unidades

**GRÁFICO N° 4.1**

**Metodología general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay.**



Fuente: PDOT– Azuay  
Elaboración: Propia



---

homogéneas y la determinación de la capacidad de acogida del suelo, iv) problemas y potencialidades, que consiste en una identificación y descripción de las mismas, v) modelo actual del territorio y prognosis, aunque únicamente se realiza del modelo actual y no se elaboran los escenarios tendencial, óptimo o de concertación.

- Finalmente, como parte del diagnóstico integrado se elaboran las líneas estratégicas para el modelo territorial objetivo y el respectivo modelo territorial objetivo para la provincia del Azuay.
- En la etapa propiamente de la propuesta del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial” se desarrolla: i) Propuesta estratégica para el ordenamiento territorial que contempla a su vez: la visión del territorio provincial, estrategias de desarrollo, identificación de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, ii) definición de objetivos y lineamientos para la propuesta de ordenamiento territorial, en la que se establece un conjunto de objetivos, generales y específicos para cada uno de los subsistemas, iv) medio físico: se determinan categorías de ordenación y formas de gestión de bio-corredores, recursos hídricos, riesgos ambientales entre otros, v) población y actividades: principalmente se realiza proyecciones de población y análisis de los sectores de la economía, vi) asentamientos e infraestructura: se define una jerarquía de asentamientos poblados y vialidad, vii) gestión territorial: se desarrollan criterios rectores del PDOT, articulación al Plan Nacional del Buen Vivir, principios rectores de la participación ciudadana, principios del PDOT, y viii) programas y proyectos a nivel de identificación de los mismos.

Respecto a la metodología es necesario indicar:

- No se evidencia una articulación entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, más aún cuando se elabora únicamente un Modelo Territorial Objetivo que no se enmarca en una imagen objetivo de desarrollo de la Provincia de Azuay.



- Lo mencionado anteriormente también se evidencia en la “definición de objetivos y lineamientos para la propuesta de ordenamiento territorial”, y que excluye nuevamente criterios sobre el desarrollo provincial.
- La síntesis del diagnóstico culmina con el modelo territorial objetivo, aunque metodológicamente, dicho modelo y los lineamientos estratégicos evidentemente forman parte de la propuesta del PDOT y particularmente del Plan de Ordenamiento Territorial. Así también en dicha fase se determina las unidades territoriales, proceso debe realizarse en el diagnóstico, particularmente como parte del análisis del medio físico natural. Dichas situaciones da cuenta de incoherencias en el marco conceptual y metodológico.
- No se existe la fase de Gestión del Plan, entendida como el conjunto de acciones referentes a la ejecución, seguimiento y control del plan como cita el Dr. Domingo Gómez Orea, pues en el aspecto denominado “gestión territorial” se proponen únicamente criterios generales y principios rectores sobre la planificación y desarrollo. Cabe anotar que la fase de gestión del plan es fundamental para su aplicación, evaluación, control y seguimiento, por lo tanto no se puede prescindir de su elaboración.
- En el proceso metodológico no se define claramente los momentos en los que se realizó la socialización y participación ciudadana, y la articulación con los diferentes niveles de gobierno.

### **4.1.3. CONTENIDO Y ALCANCE.**

#### **4.1.3.1. Diagnóstico.**

##### **a) Subsistema Población y Actividades.**

Se realiza el estudio de temas como: empleo, desigualdad entre géneros, salud, trabajo y empleo, participación política, violencia de género y condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes de manera general y en algunos casos a nivel cantonal con indicadores de hasta el año 2004. Esta información puede ser



---

complementada con indicadores acerca de la exclusión social, económica, cultural y de grupos vulnerables -adultos mayores, niños, personas con discapacidad, entre otras-, que coadyuven al entendimiento de la problemática para implementar las políticas de equidad e inclusión que le competen al GAD Provincial.

Así también se realiza un inventario general sobre las organizaciones sociales y comunitarias, no obstante es necesario identificar características como: tipos de organizaciones sociales, población involucrada, niveles de participación, limitaciones, potencialidades, campos de actuación, recursos disponibles, entre otros factores, de aquellas organizaciones de influencia provincial y cantonal vinculadas con aspectos como riego, vialidad, actividades económicas productivas, gestión ambiental y todas aquellas organizaciones relacionadas con las competencias provinciales, de tal manera que se pueda conformar un diagnóstico participativo y conformar un componente de inversión que incluya a dichas organizaciones.

A nivel provincial se debe: “promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural”..., -COOTAD. Art. 41, literal “i”.- en tal sentido es necesario contar en el PDOT provincial con un inventario de actividades culturales representativas de los diferentes cantones, relacionados con eventos de arte, las aptitudes y actitudes de la población referentes a las prácticas deportivas, de arte y sus aspiraciones, así como la identificación de las entidades responsables directamente de la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos.

En el PDOT-Azuay se realiza el diagnóstico de las actividades económicas de los sectores: primario, secundario y terciario, con información secundaria del año 2001 y 2007 que facilita contar con indicadores y estadísticas acerca de cada uno de los sectores y de los procesos productivos existentes. Ya que el GAD provincial debe fomentar las actividades agropecuarias y productivas provinciales, es necesario disponer de información primaria acerca de las aptitudes y actitudes de la población a nivel cantonal para el emprendimiento de nuevas o diferentes formas de producción, de tal manera que se puedan establecer incentivos y coadyuvar al crecimiento de las actividades agropecuarias y productivas provinciales.



---

En general se puede decir que el diagnóstico del subsistema población y actividades tiene una importante información socio demográfica a nivel provincial y cantonal, no obstante y como se ha mencionado anteriormente es necesario ampliar dicho diagnóstico, lo que permitirá en primera instancia conocer la situación actual de los ámbitos que son competencia provincial.

#### **b) Subsistema asentamientos e infraestructuras.**

Las competencias otorgadas a los GADs provinciales están claramente definidas, sobre todo aquellos que tienen incidencia territorial deben ser analizadas en el subsistema asentamientos e infraestructuras, esto es: vialidad rural, riego y vivienda, en tal sentido el diagnóstico debe desarrollar como contenido mínimo dichos aspectos.

En el PDOT-Azuay, existe una descripción de la red vial en términos de material y estado de la capa de rodadura con información del inventario vial realizado en el año 2007, si bien esta información permitirá al GAD en cierta medida atender la vialidad rural en temas de mantenimiento, no obstante es también competencia del GAD provincial el planificar y construir la vialidad rural. En tal sentido debe existir un análisis de accesibilidad y conectividad entre los diferentes cantones, a las áreas agropecuarias y productivas. Igualmente debe definirse la jerarquía funcional actual, analizarse las características geométricas de la red vial y caracterizar los principales problemas que ésta presenta.

El análisis de los sistemas de riego es estudiado como uno de los factores que incide directamente en el sector agropecuario, aunque se conocen de manera general las características de los sistemas de riego, tales como: tipos de sistemas, población beneficiada, caudales, calidad de agua, infraestructura existente y superficie con riego por cantón, entre otras, es preciso ampliar dichos estudios, más aún cuando se determina que apenas un 30% de las UPAs –Unidades Productivas Agrícolas-, cuentan con riego. No obstante es necesario contar con un diagnóstico específico sobre el riego en la provincia y por lo tanto la infraestructura existente, características y cobertura, conocer sobre las organizaciones, su marco normativo, lo que facilitará el emprendimiento de proyectos, implicaciones sociales, calidad del agua.



---

Es también competencia del GAD provincial “Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia” -COOTAD. Art.41, literal “h”-. En el PDOT-Azuay se analiza el tema de vivienda con información censal del 2001, información que debe ser actualizada, indicando que existe un importante déficit de vivienda que corresponde aproximadamente al 30%, situación que se acentúa en algunas parroquias, es necesario también identificar aquellos sectores rurales donde la vivienda es precaria y existe mayor déficit. Este proceso debe realizarse de forma articulada y coordinada con los GAD cantonales respectivos, puesto que son los encargados de suministrar la información referida al habita y vivienda, de conformidad al COOTAD, Art. 147.

**c) Subsistema bio-físico.**

Una de las competencias otorgadas a los GADs provinciales hace referencia a “Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas” -COOTAD. Art. 42, literal “c”-. Una cuenca hidrográfica es una unidad natural estructurada y funcional, en la que todas las aguas fluyen hacia un mismo punto -río principal-, está claramente definida por la línea natural divisoria de aguas y se conforma por los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de un río, lago o mar, incluye ríos menores que conforman las sub cuencas y micro cuencas. Las cuencas hidrográficas son el soporte de las actividades e infraestructura físicas que construye ser humano, aunque la competencia otorgada en términos de “ejecutar obras” es muy general, y está condicionada a lo establecido a nivel regional, es claro que, en virtud de la vocación o capacidad natural de las cuencas o micro cuencas, las obras que el GAD provincial debe ejecutar serán para un manejo adecuado y sostenible de las cuencas hidrográficas y por lo tanto del sistema hídrico que conforma dicha cuenca, más aun cuando es responsabilidad también del GAD provincial “La gestión ambiental provincial”-COOTAD. Art. 42, literal “d”.

En este marco, en el sub sistema bio-físico en el PDOT-Azuay existe un apartado denominado “Unidades Hidrográficas”, que describe de forma general a las cuencas y subcuencas de la provincia del Azuay, aunque carece de una



---

caracterización específica de las subcuencas, capacidad natural en términos de potencial de aprovechamiento de agua, niveles de erosión, sedimentación, existencia y estado de obras hidráulicas, riesgo de inundación, vulnerabilidad a la contaminación, capacidad de autodepuración, entre otros.

El estudio de las cuencas hidrográficas debe complementarse con otros estudios como uso y ocupación del suelo, cobertura vegetal, aspectos del medio inerte como clima y materiales formas y procesos y todos aquellos fenómenos que faciliten la comprensión y caracterización para una adecuada gestión ambiental.

#### **d) Marco Legal.**

En el PDOT-Azuay se realiza una compilación de leyes con implicación territorial, tales como la Constitución, el COOTAD, el COPFP, Ley de Participación Ciudadana, Ley de Gestión Ambiental y Ley de Caminos, es importante incluir la legislación local de los respectivos GAD cantonales, así como ordenanzas y reglamentos provinciales, este marco legal servirá de respaldo para las acciones que ejecute el GAD provincial.

El diagnóstico adolece de un análisis institucional del GAD provincial, que identifique las capacidades institucionales, estructura funcional, procesos técnicos administrativos y financieros, que servirán de base para el planteamiento de proyectos.

#### **4.1.3.2. Diagnóstico Integrado.**

En lo referente al diagnóstico integrado se realiza una síntesis de los datos representativos de cada subsistema, anotando para algunos casos indicadores sobre la situación actual, mas no se establecen relaciones en cuanto a problemas y potencialidades entre los diferentes subsistemas analizados.

Los problemas y potencialidades identificados son representados territorialmente y enunciados, aunque no se identifican las causas, efectos y los atributos más relevantes, siendo importante también definir los agentes responsables y posibles acciones para superar dicha problemática.



---

En esta fase se realiza la identificación y determinación de unidades homogéneas y se define la capacidad de acogida de las unidades, esta tarea también es emprendida por los PDOT cantonales bajo la competencia de uso y ocupación del suelo, actividad que puede resultar repetitiva e inclusive contraponerse a lo establecido en los respectivos PDOT cantonales.

En cuanto al modelo territorial actual se realiza una descripción general sobre aspectos sociales, infraestructura y actividad minera -en relación a la calidad ambiental-, asentamientos humanos -en relación al abandono de zonas agrícolas-. Este modelo es representado gráficamente a través de cuatro mapas temáticos referentes a: i) medio físico: que identifica únicamente zonas de conservación, zonas mineras, condición que no refleja la situación actual, ii) asentamientos de población: se distinguen tres categorías muy someras, cabe anotar a nivel cantonal también se realiza la jerarquización de asentamientos y caracterización de los roles y funciones, en tal sentido se considera pertinente adoptar la jerarquía establecida a nivel cantonal, iii) producción: éste se restringe al ámbito agrícola dejando de lado el resto de actividades productivas, iv) vías productivas: se refiere únicamente a las vías que llevan el mismo nombre, dejando de lado la articulación entre asentamientos, hacia el exterior y la representación de la jerarquía vial actual.

En el documento de análisis pese a la denominación del estudio “Modelo Actual del Territorio y Prognosis” no se identificó el desarrollo de la prognosis y por lo tanto la generación de escenarios tendenciales y probables que orientan a la generación del modelo territorial objetivo.

Una vez definidas las líneas estratégicas para el Modelo Territorial Objetivo de la Provincia del Azuay se plantean un conjunto de objetivos según los subsistemas al respecto es necesario comentar:

En los subsistemas medio físico ambiental, población y actividades los objetivos están directamente relacionados con las competencias asignadas al nivel provincial, y por lo tanto se refieren principalmente a la conservación y protección del territorio con fines ecológicos, es decir, ecosistemas, bosques autóctonos,



---

vegetación nativa, complejos fluviales entre otros y la conservación y protección del suelo con vocación para actividades productivas tanto agrícolas como ganaderas.

En cuanto al subsistema población y actividades se propone el fomento a la productividad mediante cadenas productivas en función de la capacidad de acogida del territorio y la incorporación de nuevas zonas industriales de alcance regional. Respecto al rol del GAD frente a funciones asignadas como equidad e inclusión, participación ciudadana, que si bien pueden ser temas transversales en el ejercicio de sus competencias, es necesario definir las claramente, al igual que aspectos como las artes, culturas, actividades deportivas y la seguridad, cuyos objetivos no están definidos.

En el subsistema de asentamientos, se acoge el sistema de asentamientos determinado en la estrategia nacional, en tanto que la vialidad y riego se definen principalmente en base a las zonas productivas, siendo necesario ampliar el concepto y las estrategias para la vialidad y por lo tanto garantizar la articulación de los diferentes centros poblados del territorio provincial, así también definir la política del GAD provincial frente a las necesidades sobre vivienda.

Estos objetivos particulares deben ser plasmados territorialmente para definir el modelo territorial objetivo, esto es, la forma de organización y gestión del territorio superando los problemas identificados en el diagnóstico territorial.

#### **4.1.3.3. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

##### **a) Propuesta estratégica para el ordenamiento territorial.**

En la visión propuesta para la provincia del Azuay se define la situación social y económica deseada, mientras que de forma general se mencionan los aspectos como la calidad de vida, situación cultural y la gestión ambiental, por lo cual se considera pertinente incluir aspectos referentes al desarrollo.

En base a la matriz FODA y al Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, se definen ejes estratégicos: Ampliación de la Democracia, Autonomía Solidaria, Economía



---

Social y Solidaria, Sustentabilidad Ambiental y Gestión vial solidaria, ámbitos que deberían desarrollarse en el Plan de Desarrollo mas no únicamente en la ordenación territorial, puesto que mucho de los ámbitos no tienen relación directa con el territorio. Así también se realiza la “Definición de Objetivos y Lineamientos para la Propuesta de Ordenamiento”, texto en el que se plantean objetivos específicos y establecen lineamientos en función de los subsistemas: medio físico, población y actividades, asentamientos e infraestructuras, y gestión territorial.

En cuanto a la propuesta planteada en el medio físico se determinan siete categorías de ordenación: Zonas de Conservación, Zonas de Recuperación, Zona de Importancia Hídrica, Zonas de Producción Agrícola, Zona de Producción Ganadera, Zona de Producción Industrial y Zonas Urbanas, en base a las unidades ambientales y usos de suelos potenciales analizados en el diagnóstico y proponen que dichos usos se definan a mayor nivel de detalle y caracterización en el nivel municipal. Es evidente en dicho proceso la falta de articulación con los niveles de planificación cantonal, siendo éstos los encargados de definir el uso específico del suelo, sobre el cual, el nivel provincial deberá seleccionar las unidades territoriales para el fomento de la producción provincial y las zonas de conservación.

En cuanto a la gestión del medio físico se plantean estrategias tales como: Ampliación de Áreas Protegidas, Creación y Gestión de Biocorredores, Propuesta para la incorporación a la Reserva de la Biosfera, Creación del Parque Ecológico Provincial, Repoblación Forestal. Sobre la Gestión de Riesgos Ambientales y de los Recursos Hídricos se realiza una descripción de la situación actual y de la problemática, más no estrategias o políticas para su gestión.

En el subsistema de Población y Actividades se plantea metas y objetivos específicos referidos a superar o incidir positivamente sobre las inequidades existentes en temas de participación ciudadana, acceso al agua, educación, equidad e inclusión, grupos de atención prioritaria -aunque en las metas descritas se refiere únicamente a niños y adolescentes-. Sin embargo no existen metas u objetivos en cuanto a la competencia: “promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas...” -COOTAD. Art 41 literal “i”.



---

En las actividades económicas, la propuesta en el sector primario radica en el impulso a la cadena de cacao y la producción hortícola, sobre lo cual se define un conjunto de recomendaciones para su consecución como capacitación, construcción de un Centro Post Cosecha, creación de plan de negocio, reactivación de las granjas del Gobierno Provincial como modelo de empresas asociativas, dotación de riego por aspersión, cultivos en terraza. En el sector ganadero se fomenta la producción pecuaria destinada principalmente a la producción de lácteos con las siguientes recomendaciones: fortalecer la asociatividad de productores de lácteos, capacitación, instalación de centros de acopio, mejoramiento de pastos, incorporar los sistemas silvopastoriles. En lo referente al sector industrial únicamente se establecen las características físicas para definir zonas industriales, mientras que en el sector turístico se sugiere la diversificación en torno a los atractivos turístico que posee la provincia.

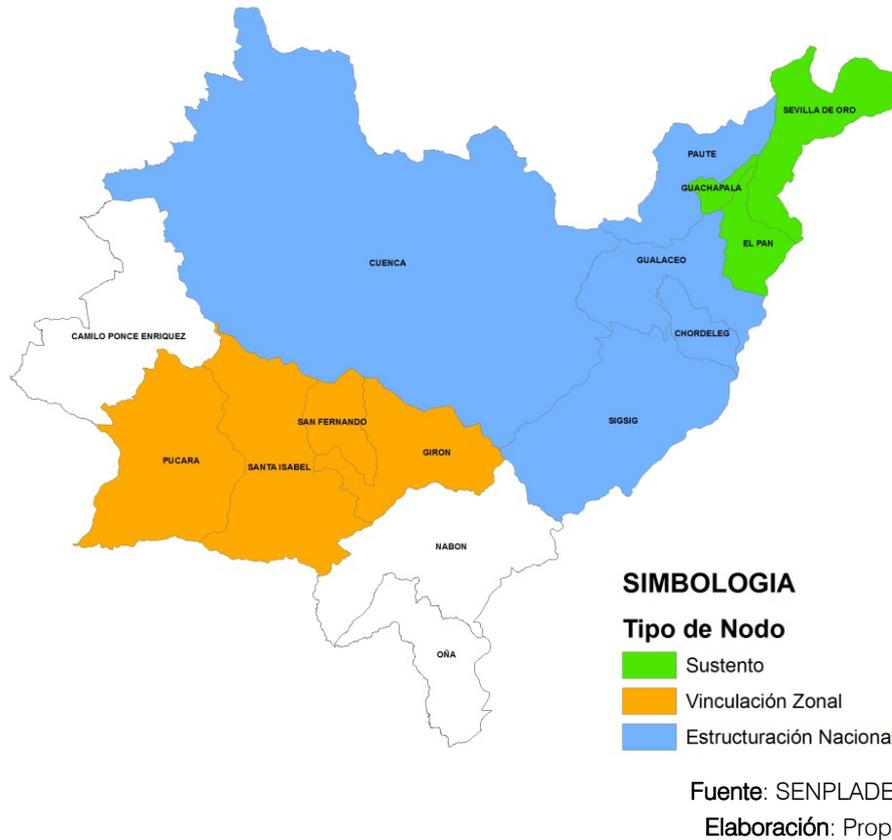
En el subsistema de asentamientos e infraestructuras, con el empleo de las variables población, producción, comercialización, movilidad, energía y conectividad, se establece una jerarquía de asentamientos conformada por tres categorías: nodo provincial, nodo de articulación provincial y nodo de desarrollo cantonal, a las tres definidas en la provincia del Azuay por la SENPLADES -nodo de estructuración nacional, nodo de vinculación zonal y nodo de Sustento-. En las nuevas categorías se asignan roles muy generales a las cabeceras cantonales, en algunos casos se establecen categorías diferentes a las asignadas en la Agenda Zonal para el Buen Vivir, como es el caso de Girón, que de un nodo de vinculación zonal se le determina como nodo de sustento, al igual que Pucará y San Fernando, siendo nodos de vinculación zonal se constituyen en nodos de desarrollo cantonal, los nodos de sustento El Pan y Sevilla de Oro se determinan como nodos de desarrollo cantonal como se puede ver en los Gráficos N° 4.2 y 4.3.

En base a la propuesta de la estructura de los nodos, se definen diferentes tipos de conectividad, en función de la articulación de los nodos, que van desde una conectividad regional, principal, secundaria, hasta una conectividad productiva, acorde a los objetivos y modelo territorial propuesto. Así también se define la jerarquía vial clasificada en red vial primaria, secundaria, productiva y terciaria que coadyuvan a establecer ejes de conexión existentes y propuestos, que se realiza



## GRÁFICO N° 4.2

### Propuesta de estructura policéntrica, según agenda Zonal 6.



únicamente a nivel de identificación de vías -jerarquía que no estaba plasmada en el modelo territorial objetivo-.

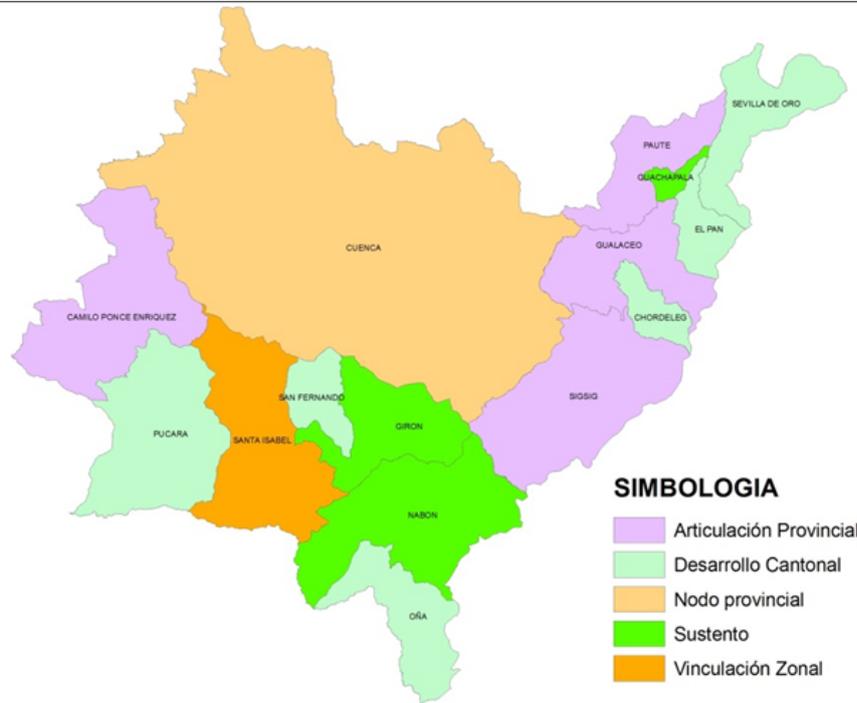
En lo referente al riego se determina de forma general que la construcción de sistemas de riego debe emprenderse en los cantones: Sevilla de Oro, El Pan, Pucará, Camilo Ponce Enríquez, Nabón y Oña, puesto que al momento de la elaboración del plan se realizaba simultáneamente el Inventario de Riego de la provincia.

#### **b) Gestión Territorial.**

En el subsistema de gestión se elabora un conjunto de criterios, principios, definiciones referidos a la articulación, participación ciudadana y ordenamiento territorial algunos establecidos en cuerpos legales como la Constitución, mas no se definen en relación a la gestión del PDOT.

### GRÁFICO N° 4.3.

#### Propuesta de estructura policéntrica, según PDOT - Azuay.



**Fuente:** Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay.  
**Elaboración:** Propia

#### c) **Gestión Territorial.**

En lo referente al componente de inversión se realiza una matriz de programas y proyectos identificando únicamente, periodo y presupuesto para su ejecución. En lo referente al marco normativo, si bien se menciona o describe zonas de importancia ambiental, categorías de ordenación y algunas normas para sus territorios, no se elabora una normativa particular que establezca: limitaciones, regulaciones, control y gestión de las área de interés ambiental, que pueda ser aplicada en el territorio provincial, es entonces necesario definir claramente el componente normativo del Plan.

Cabe recalcar que no se propone un sistema de gestión del Plan, a través de un Ente Gestor con funciones y estructura definida, tampoco el sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación del PDOT - Azuay como se sugiere en los lineamientos establecidos por la SENPLADES.



---

## **4.2. PLAN DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CAÑAR. (PDOT - CAÑAR).**

Para la elaboración del PDOT - Cañar se conformó un equipo multidisciplinario de 15 profesionales, cuyo proceso se realizó en 18 meses. Es importante anotar que a la fecha del presente análisis -mayo 2013-, el PDOT-Cañar cuenta con una versión borrador.

### **4.2.1. OBJETIVOS PLANTEADOS.**

Entre los objetivos planteados en el PDOT - Cañar es necesario destacar los siguientes:

- Cumplir con los mandatos constitucionales y contar con un instrumento idóneo para la gestión del desarrollo territorial.
- Regular la ocupación y uso del territorio, con políticas que corrijan los desequilibrios territoriales.
- Reconvertir económicamente el territorio rural.
- Garantizar la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales.
- Disminuir las asimetrías en la dotación de bienes y servicios.
- Mejorar la conectividad a nivel regional.

Los objetivos planteados en su mayoría tienen relación directa con el ejercicio de las competencias asignadas al nivel provincial, tales como la gestión ambiental, el definir el modelo económico productivo y de conectividad. En lo referente a la competencia sobre el riego no se menciona de forma explícita objetivos, los que deben estar articulados con el fomento de las actividades agropecuarias, por lo tanto al modelo económico. Por otro lado, si bien es competencia municipal la dotación de servicios y el regular el usos y ocupación del suelo, el gobierno provincial puede coadyuvar a disminuir las asimetrías a través del modelo de económico productivo y de conectividad. Existen objetivos que no corresponden al nivel provincial, puesto que no son competencias provinciales y su estudio requiere otro nivel de nivel de análisis, tales como, la regulación del uso y ocupación del suelo y la conectividad regional.



---

#### 4.2.2. METODOLOGÍA.

El proceso metodológico empleado para la elaboración del PDOT-Cañar ha sido claramente definido en dicho documento, a partir de la cual se realiza el esquema metodológico que se puede ver en el Gráfico N° 4.4 y se describe a continuación:

- Fase de Preparación, pertinente para validar la información, generar cartografía temática y establecer los primeros acercamientos, vínculos, compromisos y articulaciones con los otros niveles de gobierno e instituciones públicas relacionadas con la planificación, siendo por lo tanto una fase importante previo al estudio del territorio, que permitirá contar con una fuente de insumos depurada, validada y sistematizada y a la vez establecer acuerdos y cronogramas para la articulación con los actores involucrados.
- Levantamiento de la Línea Base: consiste en el levantamiento de información que permitirá caracterizar a la provincia, si bien se registra únicamente la información secundaria recopilada, es necesario anotar que el GAD provincial realizó el estudio geológico de la provincia siendo éste uno de los compromisos asumidos para la ejecución del PDOT-Cañar, que a su vez serviría de insumo para la planificación cantonal y parroquial. De esta experiencia cabe destacar la generación de información fundamental o base para los procesos de planificación, la formulación de acuerdos y convenios entre los diferentes niveles de los GADs.
- Sistematización de la información: una vez levantada, validada y depurada la información se conforma un sistema de información geográfico. En la elaboración de los planes de desarrollo u ordenamiento territorial se genera y emplea diversa cartografía temática, que debe ser almacenada y procesada de forma que pueda ser actualizada y contenga toda la información referente a los elementos cartográficos, siendo evidente su conformación previo al diagnóstico territorial.
- Diagnóstico Territorial: se realiza según los lineamientos sugeridos por la SENPLADES, es decir, se analiza el territorio en base a los seis subsistemas:



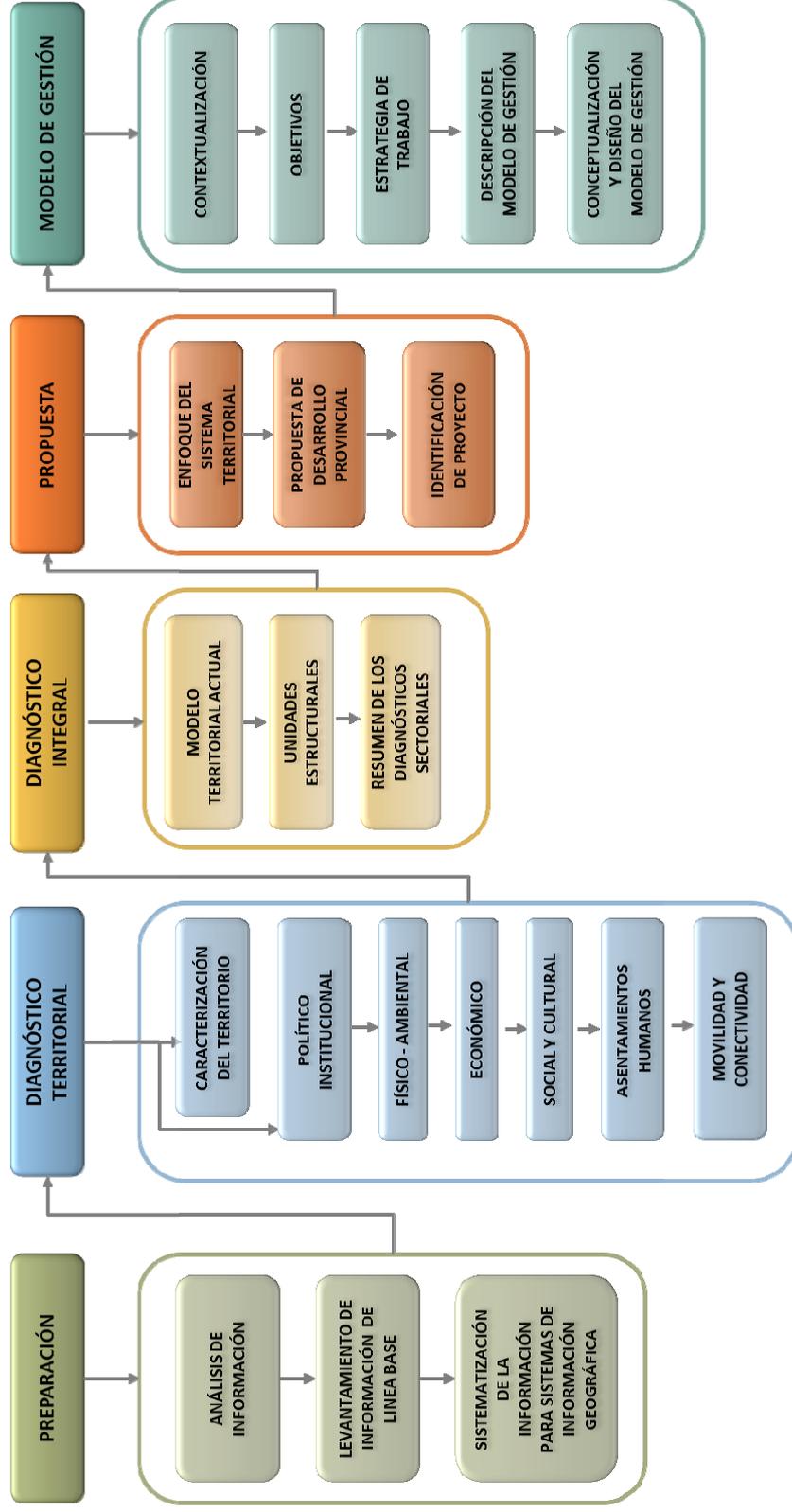
---

i) político institucional, ii) físico ambiental, iii) económico, iv) sociocultural, v) asentamientos poblacionales, y vi) movilidad conectividad.

- Diagnóstico Integral: enfatiza la territorialización de las principales fortalezas y problemas de la provincia para la elaboración del modelo territorial actual y futuro. El desarrollo de esta fase se puede definir en los siguientes componentes: i) Modelo territorial actual en términos de jerarquía de asentamientos, zonas críticas definidas por deficiencia de servicios básicos y conectividad, potencialidades en relación al uso de suelo, productividad recursos ambientales y turísticos, ii) determinación de unidades estructurales, valoración y capacidad de acogida, y iii) resumen de los diagnósticos sectoriales destacando a manera de síntesis los aspectos relevantes,
- En la Propuesta se desarrolla: i) Enfoque del sistema territorial que consiste en la contextualización del modelo económico ambiental territorial, en base a las estrategias territoriales nacionales de la Agenda Zonal, lineamientos del plan provincial, y principios generales en relación oferta demanda de servicios públicos, y ii) Propuesta de Desarrollo Provincial definida en directrices, visión provincial, modelo de estructuración de asentamientos, modelo económico productivo, modelo de infraestructura y conectividad, modelo de desarrollo ambiental y riesgos, modelo de desarrollo socio, cultural y turístico, y finalmente se realiza la identificación de proyectos en términos de ubicación, período de ejecución y entidad ejecutora.
- Modelo de Gestión que contempla: i) contextualización, ii) objetivos, iii) estrategia de trabajo, iv) descripción del modelo de gestión a implementarse que incluye actores involucrados, en lo referente a programación estratégica y coordinación, -que puede considerarse como el ente gestor-, la planificación técnica -conformado por un comité técnico- y el sistema de participación ciudadana, finalmente v) conceptualización y diseño del modelo de gestión, en términos de sostenibilidad y resultados esperados en términos descriptivos, que no involucra la definición de metas o indicadores.

**GRÁFICO N° 4.4**

**Metodología general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar.**



Fuente: PDOT– Cañar  
Elaboración: Propia



---

Al respecto es mencionar lo siguiente:

- Es importante destacar que previo al estudio de los subsistemas, se incorpora la caracterización de la provincia, en el que se identifican problemas limítrofes y se realiza la primera zonificación del territorio provincial.
- Se desarrolla una fase preparatoria, que constituye un factor importante para facilitar los procesos a desarrollarse en el PDOT.
- En la metodología no se evidencia procesos de articulación con los niveles de planificación inferior, es decir, el cantonal y el parroquial.
- En el diagnóstico integral no se identificó un componente fundamental como es la identificación de problemas y potencialidades del territorio que sirven de guía para la definición de objetivos generales y específicos así como el planteamiento de futuros programas y proyectos.
- En esta misma fase se elabora las unidades estructurales, las mismas que deben ser desarrolladas en el diagnóstico físico-ambiental por los aspectos que intervienen en su definición, dando cuenta de ciertos problemas en la concepción metodológica, a esto se suma que en los PDOT también se definirán las unidades ambientales, debido a la competencia que ostenta, lo que genera duplicidad de esfuerzos, pérdida de recursos y una posible contradicción entre los resultados obtenidos.
- El plan carece de prospectiva territorial, y por lo tanto de una importante herramienta para la formulación del modelo territorial propuesto.
- Así también en la metodología no se evidencia uno de los componentes fundamentales de la propuesta, esto es, el marco normativo en relación a los aspectos abordados en el PDOT.
- De igual manera que en el PDOT-Azuay, las particularidades del PDOT Cañar, radican en el desarrollo y contenido particular de cada una de las fases del Plan, que más adelante se analizan.



---

### **4.2.3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PLAN.**

#### **4.2.3.1. Diagnóstico.**

Como se mencionó en la metodología, previo al análisis territorial se realiza la caracterización del territorio, que recoge importante información de la provincia y que no son abordados en los diferentes subsistemas, tales como: ubicación, delimitación político administrativo, creación de la provincia, cantones y parroquias, reseña histórica, datos relevantes, problemas limítrofes, puesto que la planificación se realiza en circunscripciones territoriales delimitadas con fines político administrativo. Es importante anotar que en esta etapa ya se definen tres zonas de planificación, que orientarán el análisis de los diferentes subsistemas, esto se realizó en función de las condiciones físico-ambientales y de relieve, para facilitar la comprensión del territorio, la descentralización de actividades e intervenciones más eficientes.

##### **a) Subsistema Político Institucional.**

Entendiendo este subsistema como aquel que regula y controla, la relación de las actividades que realiza el ser humano en el territorio, se debe analizar básicamente las instituciones que intervienen en el sistema territorial y la normativa que regula las actividades.

En el diagnóstico político institucional se realiza un detallado análisis de la gestión del GAD de la Provincia del Cañar: estructura, estrategias fundamentalmente basadas en las competencias provinciales, así también se menciona de forma general el marco jurídico nacional, siendo necesario el análisis de aquella legislación respecto a su incidencia en el territorio de estudio. En cuanto al marco jurídico provincial, si bien se citan ordenanzas éstas deben tener relación, en cuanto limitantes o condicionantes legales, a la instrumentación de una alternativa seleccionada.

Se realiza una descripción sobre la gestión del GAD Provincial del Cañar durante el periodo de gobierno (2009-2011), en términos de estructura - direcciones,



---

departamentos y personal- y aspectos económicos referente a las inversiones en las principales líneas de acción a través de programas y proyectos ejecutados, situación que no permite conocer o diagnosticar al GAD provincial, y que carece de indicadores de eficacia y eficiencia durante un periodo considerable.

**b) Subsistema Físico Ambiental.**

En lo referente a este subsistema, existe una importante caracterización del medio biótico en lo que respecta a formaciones vegetales, ecosistemas, zonas de vida, áreas protegidas, bosques protectores, bosques nativos, erosión, riesgos naturales importantes insumos a la hora de ejercer “la gestión ambiental”, además se conoce el medio físico: geomorfología, minería, clases agrológicas, entre otras, que permite identificar la capacidad del suelo para actividades productivas primarias. Resulta necesario complementar el análisis del subsistema con el estudio de las cuencas, sub cuencas y micro cuencas de tal manera que el GAD provincial pueda ejecutar de forma eficaz y oportuna las obras necesarias, ya sean para recuperar o conservar los sistemas hidrológicos.

**c) Subsistema Económico.**

El análisis del subsistema económico radica en el entendimiento de la base económica de la provincia, por lo tanto de sus sectores primarios, secundarios y terciarios, evidenciando la problemática en cada uno de éstos. El estudio se realiza conjuntamente con factores determinantes que influyen directamente en los diferentes sectores, como la capacidad agrológica del suelo y el clima como condicionante para actividades primarias, la necesidad de infraestructura básica como el riego. A nivel provincial, la población se dedica mayoritariamente al sector primario de la economía, aunque en los cantones: Azogues, El Tambo y La Troncal la mayor parte de la población se dedica al sector terciario de la economía, en tal sentido, en cuanto al sector primario se analiza la estructura de la propiedad en términos de unidades de producción agrícola (UPAs), rendimientos, producción tecnologías, flujos de mercancía o comercialización en base a la información disponible y recopilada, en tanto en el sector terciario se analiza principalmente la actividad turística y la actividad comercial, siendo importante acotar que en dicho



---

sector se hace el análisis de otros subsectores como transporte público y privado, servicios personales, bancos, entidades de créditos, servicios especializados, es decir, todo lo que contribuye a caracterizar el sistema económico de la provincia.

En cuanto la actividad industrial, si bien se cuenta con una descripción general y existe un número reducido de industrias “grandes”, es importante analizar el impacto ambiental que genera o las acciones de mitigación que se realizan, así como identificar las industrias pequeñas, que de igual manera provocan impacto ambiental. Es necesario analizar las concesiones mineras, pues si bien existe un inventario y descripción general, no se estudian los impactos que genera dicha actividad.

### **c) Subsistema Sociocultural.**

Entre los aspectos analizados en este subsistema están: i) demografía, esto es, la población según grupos de edad y sexo, densidad poblacional, grupos vulnerables -niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, pueblos y nacionalidades-, programas de protección social, ii) salud que analiza tasas de mortalidad, equipamientos de salud, población con discapacidades, es decir, temas relacionados con las competencias asignadas a nivel provincial, iii) educación, al respecto existe información sobre tasas de escolarización, especialización funcional, análisis de los establecimientos educativos, es decir, un análisis referente a diversos aspectos de la educación, que también serán analizados a nivel cantonal, por lo que existirá una duplicidad de esfuerzos, iv) programa de protección social que se desarrollan en el territorio provincial, v) migración, se realiza una descripción en base a las variables obtenidas en el Censo 2010, vi) cultura y patrimonio, aspectos que influyen en un modelo económico productivo y que deben ser abordados como limitaciones o potencialidades, en el caso del aspecto patrimonio sería importante analizar aquellos que tienen recurso o potencial turístico provincial, puesto que el “preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural”, es competencia municipal - Constitución. Art. 264 numeral 8-, lo que conlleva nuevamente a una duplicidad de esfuerzos e inclusive pérdida de recursos, y vii) organizaciones sociales, que consiste en una identificación de organizaciones, por ámbito de actuación, es



---

importante anotar que su análisis facilitará la gestión del Plan, por lo que se requiere identificar aquellas organizaciones que tienen influencia provincial, más allá de un listado.

#### d) **Subsistema Asentamientos.**

En este subsistema se caracteriza a los cantones como núcleos de población, que conforman la provincia, en función de la superficie, actividad económica, vialidad, rangos de población, entre otros, en tanto que, el nivel parroquial se caracteriza según superficie y comunidades.

La vivienda es otro ámbito analizado en términos de tenencia, condiciones de ocupación, estado físico, programas de vivienda e inversiones, que constituye el insumo base para la identificación de la problemática, déficit en cuanto tenencia, condiciones físicas que facilitaran la consecución de la competencia provincial. Como se mencionó en el PDOT-Azuay, el estudio de vivienda debe articularse y emplear la información generada por los GAD cantonales.

Los servicios como: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, recolección de basura, telefonía fija y móvil se estudia a nivel de vivienda o de hogar, en términos de disponibilidad y medios de abastecimiento, aspectos que serán también analizados en el PDOT cantonal pues constituye una de sus competencias exclusivas como lo dice el Art 264 de la Constitución, numeral 4, existiendo nuevamente duplicidad de esfuerzos. De igual manera, el diagnóstico de equipamientos se realiza a través de una identificación, localización, determinación de zonas con mayor concentración según de tipo -educativo, salud, gestión y asistencia social -, aspectos que deben ser estudiados en términos de déficit en los PDOT cantonales.

En base a los análisis de servicios básico, vialidad y equipamiento, se definen cinco categorías de asentamientos poblados, por lo tanto, se tiene una nueva jerarquía a más de la ya definida en la Agenda Zonal respectiva, y aquellas posiblemente definidas en los respectivos PDOT cantonales.



---

Por último, en el capítulo denominado “escenarios tendenciales”, se elaboran proyecciones de población hasta el año 2030 por cantones, mientras que, en los aspectos como vivienda y servicios básicos, se realiza la comparación de indicadores en función de la información de los censos 2001 y 2010, que permiten tener cierta aproximación de la evolución y facilitarán la comprensión de las tendencias en el sistema territorial.

#### **e) Subsistema de Movilidad y Conectividad.**

Se desarrollan dos temas: i) vialidad, en el que se analiza desde la vialidad estatal hasta la vialidad urbana, las características constructivas como la capa de rodadura y su disponibilidad o estado, así como indicadores que faciliten la interpretación de los niveles de conectividad con las diferentes parroquias, esto se realiza con la información disponible y su estudio deberá ser actualizado con información sobre las características geométricas y ii) en el aspecto transporte público, en cambio, se enumera las cooperativas de transporte colectivo público: taxis, transporte de carga liviana y carga pesada desde las provinciales hasta las parroquiales, situación que puede ser interpretada en el plan provincial como una mera recopilación de información, más aún cuando no se realiza análisis de cobertura, identificación de déficit y cuando el tránsito y transporte es competencia municipal y debe ser motivo de un plan específico de tránsito y transporte

El estudio vial, por otra parte, tiene un importante aporte en cuanto a puntos críticos, estado de la red vial y niveles de conectividad, ya que suministra información adecuada para la elaboración de propuestas y por lo tanto la gestión del GAD Provincial, aunque se debe tener muy en cuenta que la competencia provincial en cuanto a la vialidad es en el área rural, mas no en el área urbana por lo que su análisis puede llevar a una duplicidad de esfuerzos como se ha mencionado reiterativamente.

#### **4.2.3.2. Diagnóstico Integral.**

En primera instancia se define el modelo del territorio actual en base a cuatro subsistemas: sistema de asentamientos, físico ambiental, sociocultural y económico productivo, en el que se identifican: nodos concéntricos,



---

conurbaciones, áreas críticas debido al bajo nivel de dotación de equipamiento y vialidad entre otros, áreas para conservación, ejes productivos, áreas verdes de valor, áreas de transición, áreas de conectividad provincial y territorios arqueológicos, todos representados a través de mapas.

Así también se definen unidades estructurales, en función de los pisos altitudinales y de rangos de pendientes, las que son valoradas en función del valor productivo, agua, biodiversidad, paisajístico y científico cultural, finalmente se elabora el plano de Capacidad de Acogida del Territorio fundamental para la propuesta, no obstante los criterios para definir dicha capacidad, así como los resultados obtenidos no se encuentran claramente identificados ni descritos.

Como parte del modelo territorial se elabora un resumen de los diagnósticos de los subsistemas por zonas, en los que se detallan los aspectos más relevantes.

#### **4.2.3.3. Propuesta.**

De manera muy general y breve como parte del Enfoque del Sistema Territorial, se define el modelo territorial futuro de la Provincia del Cañar, en base a las disposiciones y objetivos constitucionales, estableciendo el “modelo agroecológico artesanal y turístico”. En esta etapa el modelo territorial futuro no se representa territorialmente, por lo contrario consiste en un enunciado o descripción general.

En base a los objetivos zonales y a las estrategias territoriales desarrolladas en la Agenda Zonal para el Buen Vivir, se definen lineamientos y principios generales que fundamentan la propuesta de desarrollo provincial.

La propuesta de desarrollo provincial parte de directrices sobre los aspectos analizados en el diagnóstico tales como: vialidad, medio ambiente, actividades económicas, entre otras, así también se establece la “Visión Provincial” y metas en aspectos: educación y cultura, salud, social y humano, económico y productivo, ambiental y riesgos y ordenamiento territorial. Algunas metas planteadas principalmente referidas a salud, educación y cultura son difícilmente ejecutables por el GAD provincial.



---

Finalmente se propone los siguientes modelos territoriales:

- Modelo de estructuración de asentamientos poblacionales.

en el que se mantiene la estrategia de una estructura de asentamientos policéntrica con núcleos de población de tipo de nodo de vinculación regional, nodo de vinculación provincial, nodo de vinculación cantonal, nodo de vinculación parroquial y nodo de sustento, estas categorías se encuentran caracterizadas y definidas, no obstante es necesario mantener los criterios de articulación en cuanto asignación de roles a los territorios, como es el caso de Azogues, en la Agenda Zonal se constituye en un nodo de Estructuración Nacional, mientras que en el PDOT -Cañar se lo considera como un Nodo de Vinculación Provincial de orden jerárquico 2, similar situación con la definición de nodos de sustento. Se puede decir que al igual en el PDOT-Azuay se definen nuevas jerarquías que se superponen y podrían generar conflictos en cuanto asignación de roles y funciones. La propuesta debe compatibilizar con las determinaciones en cuanto a uso y ocupación de suelo de los respectivos PDOT cantonales.

- Modelo económico productivo.

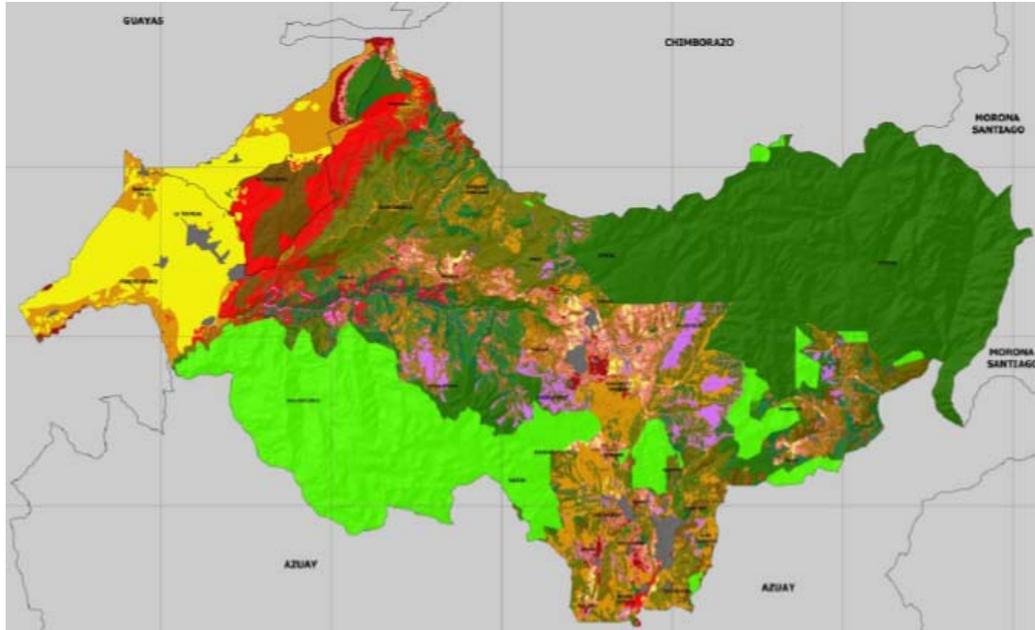
Se elabora una importante propuesta de forma detallada en cuanto a categorías de uso de suelo, con un enfoque productivo y ambiental, en el que se indican las superficies, localización y tipo de cultivo, así también para la actividad ganadera se indican superficies, tipo de ganado y producción. En todo el territorio provincial se plantean 16 modelos productivos, tres categorías referentes a la conservación activa representadas en tonalidades verdes y las zonas urbanas de color gris, como se puede ver en el Gráfico N° 4.5.

- Modelo de desarrollo infraestructura y conectividad

El modelo vial se enfoca en la conformación de circuitos cerrados, anillos viales, priorización de vías en función de las actividades productivas, turismo, articulación entre asentamientos y de criterios de movilidad, aunque no se representa territorialmente dichas propuestas. Las vías se representan a través de las siguientes acciones a realizarse: mantenimiento,

## GRÁFICO N° 4.5

### Modelos Agroproductivos para la Provincia del Cañar



**Fuente y Elaboración:** GAD Provincial del Cañar, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Cañar.

ensanchamiento, mejoramiento y apertura, siendo necesario definir territorialmente la jerarquía vial a partir de la que se asignarán las características geométricas y funcionales. Ver Gráfico N° 4.6

En cuanto al diseño vial, se determinan características geométricas para la red vial, según el tipo de vía, y se establece un esquema general a seguirse para el mejoramiento.

- Modelo de desarrollo ambiental y riegos.

Este modelo apuesta por la gestión y equilibrio ambiental, conservación biológica y cultural, a través de acciones como: i) manejo del páramo, con actividades como: producción y manejo de camélidos -guanaco, alpaca y vicuña-, ecoturismo, actividades piscícolas, ii) recuperación de áreas verdes y degradados, iii) obras de conservación de suelo, iv) gestión de cuencas hidrográficas, v) forestación y reforestación, vi) protección de quebradas y ríos, vii) protección de vías, y viii) manejo integral de desechos. Una de las

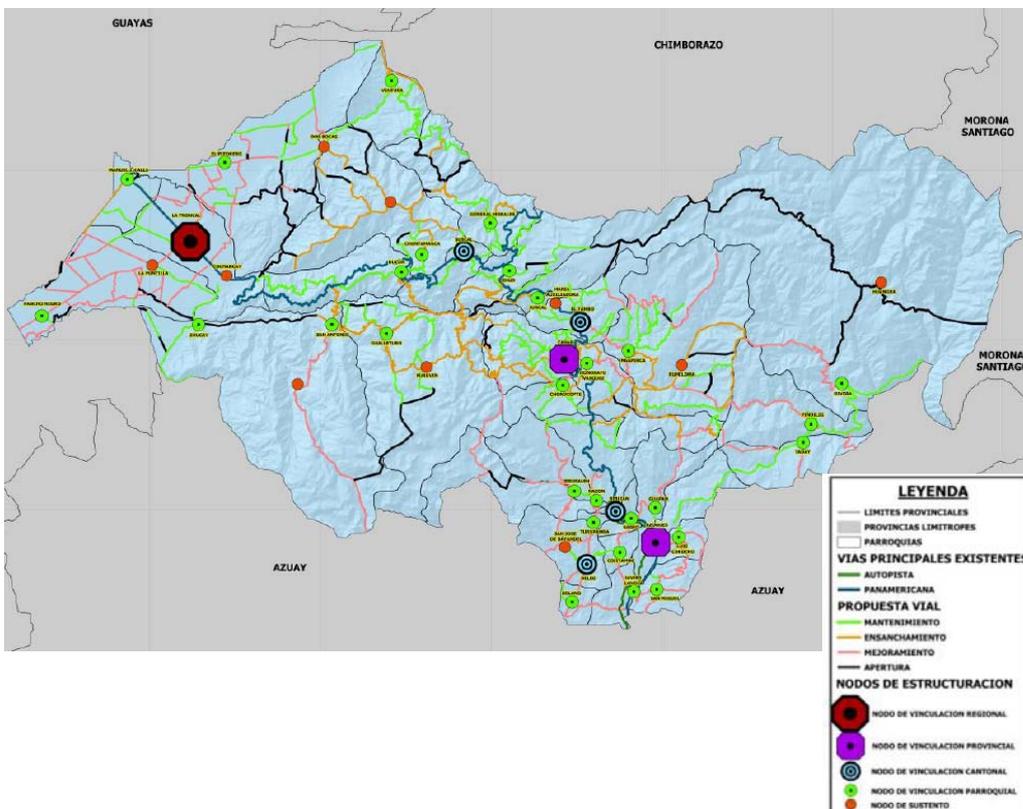
acciones principales que coadyuvará al GAD Provincial a propiciar el equilibrio ambiental será la acreditación como autoridad ambiental competente de conformidad al COOTAD, Art.136

- Modelo de desarrollo social, cultural y turístico

En este modelo se elaboran objetivos ajenos a las competencias provinciales referentes a la calidad de la educación primaria y secundaria, rescate del patrimonio cultural edificado, por otra parte se establecen criterios generales de apoyo a los grupos vulnerables, rescate de la cultura y actividades al aire libre.

#### GRÁFICO N° 4.6.

#### Propuesta vial de la provincia del Cañar.



Fuente y Elaboración: GAD Provincial del Cañar, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Cañar.



---

Finalmente se desarrolla un importante conjunto de programas y proyectos a nivel de perfil que incluye cronogramas y presupuesto, lo que viabilizará la ejecución del Plan, aunque no se realiza la priorización de mismo, y por lo tanto, la programación de proyectos durante el año horizonte del plan.

#### **4.2.3.4. Modelo de Gestión.**

Como se mencionó en los aspectos metodológicos sobre el PDOT-Cañar, en el modelo de gestión se desarrolla los siguientes aspectos: i) contextualización, ii) objetivos, iii) estrategia de trabajo, iv) descripción del modelo de gestión a implementarse que incluye actores involucrados, en lo referente a programación estratégica y coordinación, -que puede considerarse como el ente gestor-, la planificación técnica -conformado por un comité técnico- y el sistema de participación ciudadana, finalmente v) conceptualización y diseño del modelo de gestión, en términos de sostenibilidad y resultados esperados que no involucra la definición de metas o indicadores.

Los objetivos del modelo de gestión son: apoyar la ejecución del plan provincial de inversión, evaluar el PDOT del Cañar, y procurar recursos a través de convenios, para ello se plantean estrategias como: acuerdos provinciales, definir un estructura política que lidere el proceso de gestión, conformar la secretaría técnica de planificación, estructurar la coordinación técnica para las zonas 1, 2 y 3, implementar el sistema de participación ciudadana, y las mesas o gabinetes territoriales, entre otras.

En tal sentido el modelo se conforma por tres ejes: i) Programación estratégica y coordinación, que tiene funciones de gestión y a su vez la integra la Cámara Provincial, La Secretaría Técnica de Planificación y las Mesas o Gabinetes Zonales, ii) Planificación Técnica integrada por el comité técnico de planificación y las coordinaciones técnicas zonales iii) Sistema de Participación Ciudadana. No obstante no se identificó indicadores que permitan realizar el seguimiento, evaluación y monitoreo del PDOT-Cañar.



---

### **4.3. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO (PDOT - MORONA SANTIAGO).**

El PDOT - Morona Santiago se elaboró en el año 2011, por la Dirección de Planificación del Gobierno Provincial.

#### **4.3.1. OBJETIVOS PLANTEADOS.**

En los documentos disponibles en la página web institucional y aquellos facilitados por el GAD Provincial de Morona Santiago hasta octubre del 2012, no se identificó objetivos particulares definidos para el PDOT-Morona Santiago.

#### **4.3.2. METODOLOGÍA.**

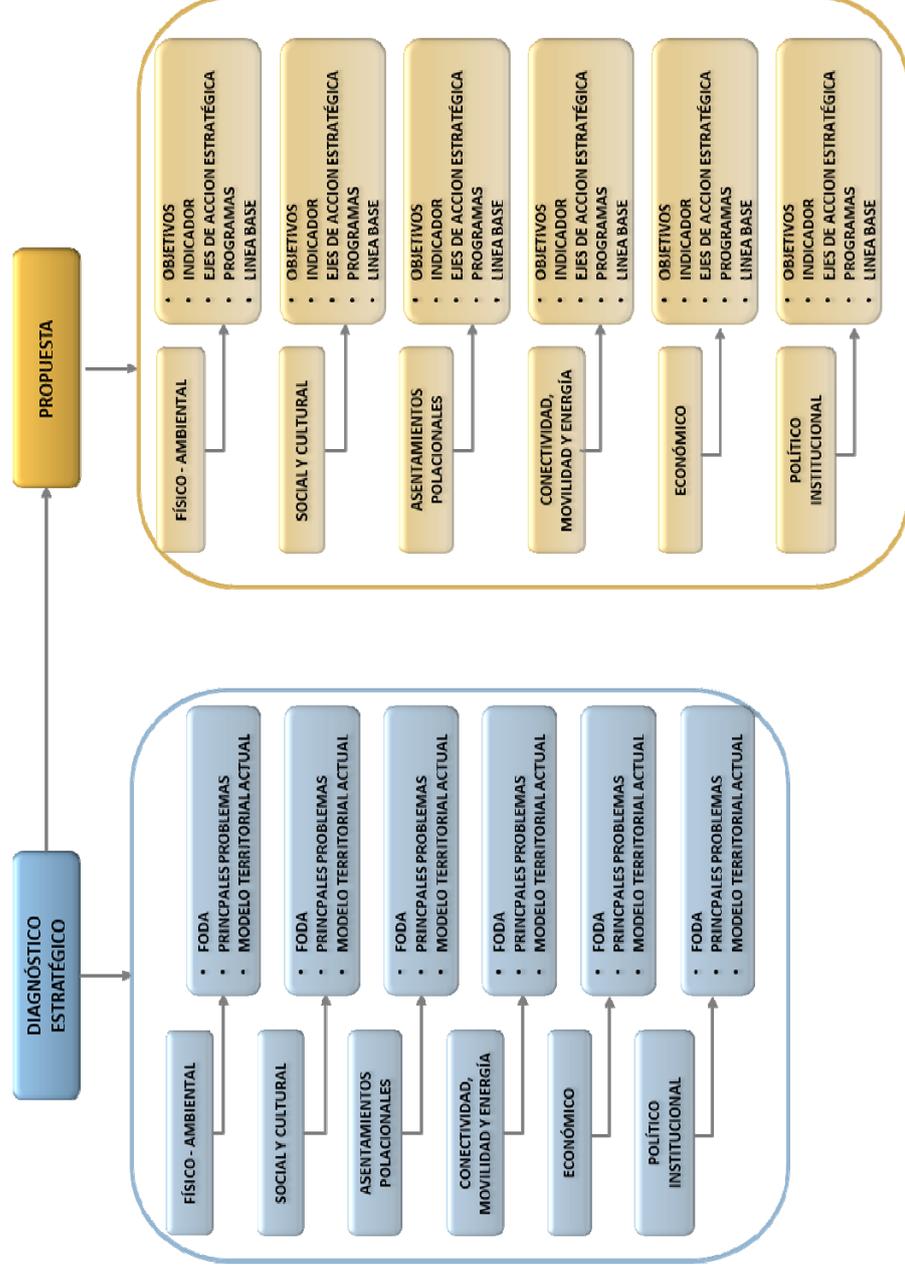
El PDOT-Morona Santiago se desarrolla en dos grandes fases, como se puede ver en el Gráfico N° 4.7, y se describe de forma general a continuación:

- Diagnóstico Estratégico que procura el conocimiento del sistema territorial a través de los subsistemas: i) físico ambiental, ii) social cultural, iii) asentamientos poblacionales, iv) Conectividad, movilidad y energía, v) económico y vi) político institucional. Como parte de estos diagnósticos se realiza la matriz FODA, identificación de problemas principales y el modelo territorial actual.
- Propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se elabora la visión y misión institucional, y finalmente por cada subsistema se plantean objetivos específicos, líneas de acción que dan lugar a los programas.

Al respecto es importante mencionar:

- El diagnóstico se desarrolla, según los subsistemas sugeridos por la SENPLADES, en el documento Guía de contenidos y procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- En la información proporcionada no se identificó la elaboración de la síntesis de diagnóstico o diagnóstico integrado, por lo que carece de la fase de

**GRÁFICO N° 4.7.**  
**Metodología general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Morona Santiago.**



Fuente: PDOT- Morona Santiago.  
 Elaboración: Propia



---

integración y relación entre los problemas de los diferentes subsistemas, puesto que la problemática, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades se realizan de manera particular en cada subsistema.

- Como parte de la metodología general no existe la etapa de elaboración de la prognosis y las posibles alternativas o escenarios para la definición del modelo territorial objetivo y por lo tanto el modelo territorial futuro.
- En el proceso metodológico tampoco se evidencia la articulación entre las determinaciones de planificación de niveles superiores o inferiores.
- La metodología empleada es muy general, carece de aspectos fundamentales en los procesos de planificación como un modelo territorial actual integral, modelo territorial objetivo, y más aún, carece del componente normativo que es uno de los principales resultados de un plan. Tampoco se identifica aspectos particulares del plan de desarrollo.
- Una vez desarrolla la propuesta no se realiza el modelo de gestión del PDOT-Morona Santiago, que en cierta medida lo realiza el PDOT anteriormente.

### **4.3.3. CONTENIDO Y ALCANCE.**

#### **4.3.3.1. Diagnóstico.**

##### **a) Subsistema Físico Ambiental.**

El primer ámbito de análisis del PDOT - Morona Santiago corresponde al subsistema físico ambiental en el que se estudia la geología, geomorfología, suelos, cobertura vegetal, clima, en lo que destaca el estudio de la hidrografía, cuencas y subcuencas hidrográficas y su contaminación, ecosistemas, erosión, áreas protegidas y bosques protectores, clasificación agrológica del suelo, que facilitarán la toma de decisiones en virtud de las competencias provinciales.

En este subsistema se definen las unidades estructurales y posteriormente las unidades ambientales para su valoración. Al respecto se debe mencionar



---

nuevamente la posible superposición de determinaciones con el PDOT Cantonal en el caso de asignación de asignación de usos de suelo.

Finalmente se elabora la matriz FODA y se determina la problemática principal del subsistema, directamente relacionada con la explotación no racional de los recursos naturales y no naturales, definiendo así el modelo territorial del subsistema a través de la representación gráfica de las unidades estructurales, ambientales y algunas características. Ver Gráfico N° 4.8.

### **b) Subsistema Socio Cultural.**

Al respecto se realiza una amplia descripción histórica de la conformación de la provincia, de su población y orígenes y del rol de estado en su formación. Se destacan particularidades de la cultura de sus pueblos, territorios ancestrales, así como su forma de organización a lo largo de la historia, son analizados fenómenos como la migración, problemática sobre la tenencia de la tierra. Este diagnóstico termina, como en el subsistema anterior, en la elaboración de la matriz FODA en temas como movilidad espacial de la población, organización social e Identidad cultural, identificación de la problemática central y el modelo territorial actual socio cultural representado gráficamente.

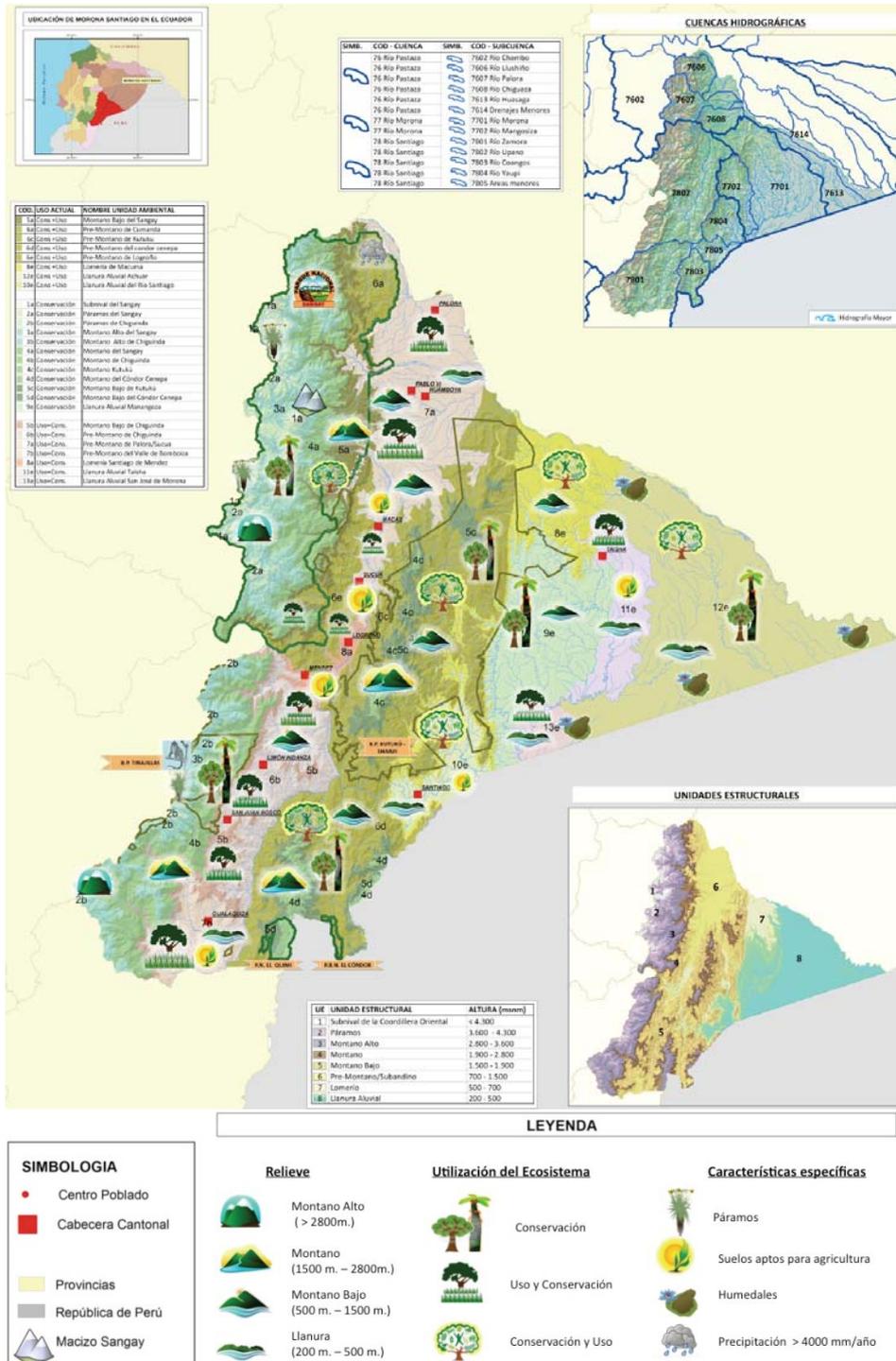
Resulta necesario, a nivel provincial, disponer de indicadores que den cuenta sobre la situación referente a la protección integral de los grupos vulnerables, participación ciudadana, actividades recreativas y deportivas en el área rural y la seguridad, temas que no son desarrollados en este subsistema.

### **c) Subsistema Asentamientos Poblacionales.**

En este subsistema se analizan: la dinámica de los asentamientos poblacionales, factores de ocupación territorial, patrones de asentamientos, movimientos poblacionales. Se define la jerarquía de asentamientos considerando como tales a las parroquias que conforman las provincias, según variables ponderadas, como población, disponibilidad de infraestructura y servicios de salud, educación, aspectos productivos, servicios básicos y ambientales, movilidad y conectividad.

## GRÁFICO N° 4.8.

### Modelo Territorial Actual, Físico Ambiental de la Provincia de Morona Santiago.



Fuente y Elaboración: GAD Provincial de Morona Santiago, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial de Morona Santiago.



---

De igual forma que en los casos anteriores se culmina el análisis con la elaboración de la matriz FODA, árboles de problemas, y el modelo territorial actual en el que se plasma la jerarquía de los asentamientos.

Si bien la jerarquía de asentamientos es un insumo base para determinar el modelo territorial actual y fundamentar la propuesta es necesario analizar la jerarquía propuesta por la agenda zonal, y aquella propuesta en los niveles cantonales, para garantizar la articulación de la planificación y fundamentar los programas y proyectos a implementarse.

#### **d) Subsistema Conectividad, Movilidad y Energía.**

Se realiza un diagnóstico general de la red vial, que incluye la descripción de la vialidad estatal, una breve descripción vialidad provincial en términos de longitud articulación entre parroquias e cantones. Es importante anotar que una de las competencias provinciales es la vial rural provincial, por lo que resulta preciso contar con un inventario vial, análisis de conectividad y accesibilidad a centros poblados, zonas productivas y sitios estratégicos que orienten en función de las prioridades la ejecución de programas y proyectos.

Es parte del análisis los sistemas de transporte terrestre, aéreo y fluvial, que debería ser analizado en términos de ausencia o deficiencia de infraestructura vial, pues cabe anotar que el transporte es competencia municipal. Se estudian también los medios de comunicación, telefonía, internet, energía, entre otros, siendo algunos aspectos, competencias municipales, e inclusive de interés nacional como la energía ya comentada anteriormente.

Este diagnóstico finaliza de igual manera que los anteriores con la elaboración de la matriz FODA, árbol de problema y elaboración del modelo territorial actual representado gráficamente.



---

#### **e) Subsistema Económico.**

En este subsistema se caracteriza la base económica de la provincia: producción bruta por industria, economía de la población, población económicamente activa, mercado de capitales, infraestructura y servicios para la producción, actividades económicas en sus sectores primario, secundario y terciario, se analiza también de forma general el sector turismo en la provincia, aspectos que se constituirán en las bases para la definición del modelo económico productivo de la provincia.

Como en el análisis de los otros subsistemas se realiza la matriz FODA, el árbol de problema y el modelo territorial actual en el que se representa las actividades económicas relevantes de los cantones. Ver Gráfico N° 4.9.

#### **f) Subsistema Político Institucional.**

A más de los temas desarrollados como: sistema de gestión provincial -que consiste en una descripción de conceptos-, estructura política, poderes del estado, organización territorial, partidos y movimientos políticos, organizaciones políticas de las nacionalidades, los temas a desarrollarse deben ser más particulares y referidos al nivel provincial y en términos de analizar y caracterizar al GAD provincial como institución pública y su gestión.

Por otro lado, y como se ha comentado en los PDOT anteriores se debe analizar la legislación local y las capacidades institucionales del GAD Provincial de Morona Santiago.

De igual manera este diagnóstico culmina con la elaboración de la matriz FODA, árbol de problemas y modelo territorial actual.

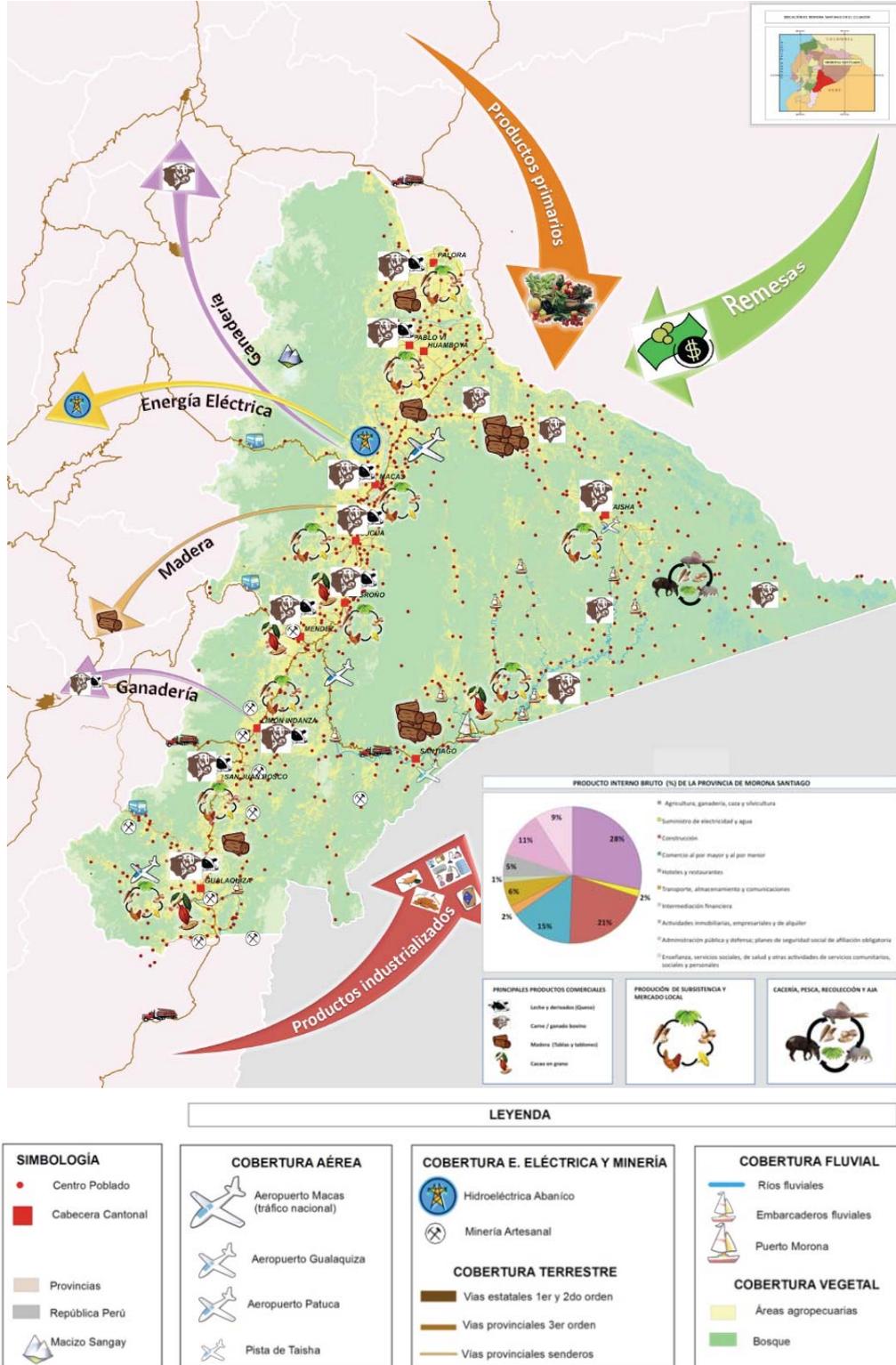
#### **4.3.3.2. Propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.**

La visión y misión que se elabora en el PDOT Provincial son particulares para el GAD provincial como institución, siendo necesario ampliar en términos de desarrollo en el ámbito territorial provincial, por lo que no puede ser considerado como la visión para la provincia del PDOT de Morona Santiago.



### GRÁFICO N° 4.9.

### Modelo Territorial Actual, Económico de la Provincia de Morona Santiago.



Fuente y Elaboración: GAD Provincial de Morona Santiago, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial de Morona Santiago.



---

Como parte de la propuesta se definen: objetivos generales, indicadores, objetivos estratégicos, ejes de acción estratégica, programas, línea base, por subsistema territorial. Finalmente se desarrolla el conjunto de proyectos a nivel de identificación, en los que se define: localización, responsables, corresponsable y prioridad.

Las propuestas planteadas por subsistemas se describen a continuación:

- Subsistema Físico Ambiental: los objetivos, indicadores, y ejes de acción están relacionados con la competencia provincial “gestión ambiental”, así como los siguientes proyectos: i) conservación de ecosistemas, ii) manejo integral de las cuencas hidrográficas, iii) implementación de sistema de monitoreo ambiental.
- Subsistema Social Cultural: los programas y proyectos responden a los objetivos planteados, aunque rebasan los ámbitos de actuación del GAD provincial, situación que se evidencia claramente en la identificación de la institución responsable, y que podría constituirse en un listado de proyectos a realizarse en los niveles de planificación parroquial y/o cantonal.
- Subsistema de Asentamientos Humanos: se plantean proyectos de directa responsabilidad de los GAD cantonales tales como: dotación de agua potable y saneamiento en zonas urbanas, actualización de planes de desarrollo urbano cantonal, entre otros. Cabe anotar que, de los 62 proyectos identificados, solamente uno es identificado en el PDOT –Morona Santiago de responsabilidad directa del GAD provincial, y 16 como corresponsables.
- Subsistema Conectividad, Movilidad y Energía: Los objetivos, ejes de acción y programas están encaminados a mejorar la conectividad a través de las modalidades de transporte aéreo, fluvial y terrestre, en su gran mayoría los proyectos son de responsabilidad del GAD provincial de Morona Santiago, aunque aquellos proyectos relacionados a la energía eléctrica y



---

telecomunicaciones son de responsabilidad directa de los GADs municipales.

- Subsistema Económico: los objetivos , ejes de acción y programas se enmarcan dentro de las competencias provinciales y coadyuvan a la definición del modelo económico productivo provincial, situación que se evidencia en la identificación del responsable directo al GAD provincial de Morona Santiago en la mayoría de proyectos.
- Subsistema Político Institucional: los objetivos y proyectos se encuentran acordes al subsistema. Si bien no existe un análisis del GAD provincial como institución pública, no obstante se plantean proyectos para mejorar las capacidades técnicas en dicha institución, situación que podría no ajustarse a los verdaderos requerimientos o prioridades dentro del GAD provincial.

Es importante anotar que no se conoce el componente normativo que dio lugar el análisis territorial, siendo uno de los productos principales de la elaboración de un plan de ordenamiento territorial, que coadyuvará conjuntamente con el componente de inversión a la consecución del modelo territorial propuesto.

#### **4.4. CONCLUSIONES.**

De la revisión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago se pueden obtener las siguientes conclusiones generales:

- En las tres provincias se desarrollan tanto el Plan de Desarrollo como el Plan de Ordenamiento Territorial de su circunscripción territorial simultáneamente, es decir, son tratados como uno solo, si bien se elaboran lineamientos y objetivos que son componentes particulares del Plan de Desarrollo y que posteriormente se recogen en la propuesta de Ordenación Territorial como es el caso del PDOT del Azuay, aunque en ninguno de los planes es claro la singularidad del plan de desarrollo, puesto que no se plasma en la metodología seguida y los contenidos son muy escuetos, muy poco o nada



---

se plasma sobre lo que involucra el desarrollo provincial, y la imagen objetivo se refiere predominantemente a la imagen objetivo territorial dejando de lado las dimensiones sociales, políticas, culturales e inclusive económicas y ambientales.

- Pese a los lineamientos generales establecidos por la SENPLADES, la legislación existente, sumada a los tiempos determinados para su elaboración, y la reciente experiencia en los PDOT, se evidencia la necesidad de una metodología clara y consecuente con las particularidades que involucra el desarrollo y ordenamiento territorial en el nivel provincial, aspectos que fueron expuestos en el Capítulo II del presente trabajo.
  
- La elaboración de los PDOT es obligatoria en todos los niveles de gobierno, y se desarrollarán conforme lo determina la ley, según sus competencias, no obstante en base al análisis realizado en el Capítulo II, se debe incorporar el estudio de todos los aspectos o dimensiones que involucren el “desarrollo provincial”, así como aquellos que permitan y faciliten el entendimiento de los aspectos que subyacen en las competencias asignadas al nivel provincial. En los tres planes se evidencia el análisis de aspectos que no corresponden a un análisis provincial, ya sea porque están otorgadas a otros niveles de gobierno o supera el nivel provincial, por ejemplo se realiza la definición de unidades territoriales para la asignación de usos de suelo, sistema de asentamientos, en algunos casos se incluye hasta la vialidad urbana, el estudio de servicios básicos y equipamiento de alcance cantonal cuyo estudio corresponde evidentemente a los PDOT cantonales. Por otro lado se incorpora el estudio de la energía, que constituye un sector estratégico del Estado y por lo tanto corresponde a la Planificación Nacional. El análisis de los componentes antes mencionado genera duplicidad de esfuerzos, falta de articulación, pérdida de recursos, y en algunos casos seguramente contradicciones en las determinaciones o resultados.
  
- De los PDOT analizados no se identificó el componente normativo estructurado, es decir, normas generales y particulares orientadas el aprovechamiento o comportamientos en el marco de las competencias asignadas al nivel provincial, sino criterios y lineamientos generales.



- 
- En lo referente a la fase de gestión del plan, que coadyuvará a la ejecución de los objetivos y proyectos propuestos, en los planes revisados no se realiza, es poco desarrollada, o es mal concebida, únicamente en el PDOT de Cañar se propone la conformación de un Ente Gestor con funciones particulares, aunque tampoco se define un modelo de gestión que defina los parámetros para realizar el monitoreo y evaluación del PDOT.

De los procesos metodológicos, alcances y desarrollo de los PDOT de Azuay, Cañar y Morona Santiago se puede comentar lo siguiente:

- El análisis del subsistema político institucional en los diferentes PDOT, es desarrollado y analizado de manera muy general, quedando inclusive como una recopilación de normativa nacional, o una rendición de cuentas, dejando de lado el análisis del GAD provincial como institución pública que tiene estructura, procesos y dinámica propia, y que es la responsable de llevar a cabo los procesos de planificación, en tal sentido es importante realizar dicho diagnóstico que servirá de base para definir proyectos encaminados a superar problemas existentes.
- Otro aspecto que es desarrollado de manera muy sucinta, son las organizaciones sociales, que llegan a un simple listado, sin identificar ámbitos de actuación, cobertura, limitaciones, entre otras, siendo necesario conocer aquellas organizaciones relacionadas con las competencias provinciales, para propiciar la participación ciudadana en el desarrollo del PDOT, y garantizar su cooperación en proyectos relacionados a sus ámbitos de actuación.
- Cabe reflexionar sobre el o los niveles idóneos para el estudio y propuesta de ciertos elementos del sistema territorial como por ejemplo el sistema de asentamientos: delimitación, definición de roles y funciones, zonas de expansión y estrategias de consolidación, etc. Este aspecto es desarrollado en el nivel provincial y seguramente se lo realiza también en el nivel cantonal y parroquial, lo que genera la asignación de diferentes roles y funciones a un mismo asentamiento más aún cuando no existe articulación.



---

En primera instancia se podría decir que uno de los niveles en los que debe realizarse dicho análisis corresponde al nivel cantonal por razones como la competencia referente al uso y ocupación del suelo, la cercanía como gobierno a los asentamientos poblados urbanos y el responsable en la dotación de servicios básicos, entre otras. Por lo que se considera que dicho análisis puede realizarse en el nivel cantonal, -de manera articulada con la Estrategia Nacional-, en tanto que, en el nivel provincial se debe acoger dichas determinaciones para el ejercicio de las competencias provinciales, esto es, la planificación vial, sistemas de riego, entre otras.

- Otro aspecto que amerita la revisión del nivel más idóneo para su ejecución es la determinación de Unidades Ambientales. En todos los planes revisados se realiza la definición de unidades ambientales en función de diferentes variables, proceso que seguramente se realiza también en el nivel cantonal y parroquial. Esto nuevamente conlleva a una duplicidad de esfuerzos, recursos, e inclusive superposición de determinaciones, por lo que, se considera que el PDOT cantonal es el nivel idóneo para definir las unidades ambientales y las respectivas categorías de ordenación, -principalmente por las competencias que corresponden al GAD cantonal-. Es decir, en base a las determinaciones en cuanto a uso y ocupación de suelo establecidas en el PDOT cantonal, se articularán y diseñarán las propuestas sobre el modelo económico productivo, ambiental, de infraestructura y de conectividad de competencia provincial.



ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN  
DE PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

# CAPITULO V

---

PROPUESTA METODOLÓGICA  
PARA LA FORMULACIÓN DE LOS  
PLANES PROVINCIALES DE  
DESARROLLO Y DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL.



---

# 5

---

## **PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES PROVINCIALES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

### **5.1. ANTECEDENTES.**

En el marco del Capítulo II “Análisis crítico de las experiencias en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, en el que se identificó la problemática referente a los procesos de elaboración, articulación, alcance, duplicidad de estudios -entre instrumentos de planificación de diferentes niveles de gobierno- y la superposición de determinaciones de los PDOT cantonales, si bien existen criterios generales y lineamientos rectores como los que se señalan en el “Plan Nacional del Buen Vivir”, “Estrategia Territorial Nacional,” “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”, y el Marco Legal vigente, -información que se dispuso al momento de la elaboración de los planes-, en la actualidad, es necesario mejorar las guías existentes de conformidad a las experiencias de los procesos de planificación emprendidos, de tal manera que se definan claramente los contenidos específicos y alcances en los PDOT de cada nivel de gobierno desde la fase de diagnóstico hasta la fase de gestión territorial, por lo que resulta necesario contar con lineamientos particulares que contribuyan y faciliten los procesos de planificación, más aún cuando los diferentes niveles de gobierno -estatal, regional, provincial, cantonal y parroquial- tienen competencias exclusivas y concurrentes sobre un mismo territorio.



---

En base a lo expuesto es importante definir los contenidos y alcances para los procesos de planificación, que resultan del análisis de la normativa vigente, de las metodologías y de las experiencias estudiadas en el capítulo anterior, que orientarán de mejor manera la consecución y articulación de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial, por lo tanto serán el soporte para la propuesta metodológica que se desarrollará en el presente capítulo.

## **5.2. PRINCIPIOS RECTORES Y LINEAMIENTOS DE LA PLANIFICACIÓN.**

De conformidad a lo expuesto en el Capítulo I, tanto en la Constitución en el Art. 275 como en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Art. 9, se establecen los criterios o principios que pretende la planificación del desarrollo en el Ecuador, y por lo tanto deben guiar todos los procesos de planificación en los diferentes niveles de gobierno, siendo dichos principios los siguientes:

- Garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales: acceso seguro y permanente al agua y alimentación, el vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a un hábitat seguro, saludable, a una vivienda digna, a la comunicación e información libre, intercultural, incluyente diversa y participativa, a construir y mantener la identidad cultural, al acceso universal de la educación y salud, al trabajo y seguridad social,
- La consecución de los objetivos del régimen de desarrollo, esto es, mejorar la calidad de vida, atendiendo las necesidades básicas, conformando un sistema económico equitativo y solidario con la participación y control social, respetando, conservando y protegiendo el medio ambiente,
- El cumplimiento de los objetivos del Buen Vivir, se promueven como estrategias la inclusión y equidad social en los diferentes sistemas, programas, normas, políticas y proyectos referentes a la educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura, cultura física y tiempo libre, comunicación social, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, gestión del riesgo, población y movilidad humana, seguridad humana y transporte. A la vez, en relación a la naturaleza y al ambiente, se promueve



---

un modelo sustentable, ambientalmente equilibrado, cuidadoso de la biodiversidad y que garantice la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de la población; y,

- Garantizar el Ordenamiento Territorial.

En el COPFP en el “Art. 40.- Lineamientos y políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.- El Consejo Nacional de Planificación aprobará los lineamientos y políticas que orientarán el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los mismos que serán presentados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo al Consejo. Estos lineamientos y políticas serán de cumplimiento obligatorio para el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para las demás entidades del sector público y otros sectores.” En este contexto la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo elaboró en julio del 2010 el documento denominado “Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial, Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, identificando los siguientes lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- “Lineamiento 1. Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.
- Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial (coordinación horizontal).
- Lineamiento 3. Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno).
- Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Lineamiento 5. Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.



---

### 5.3. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROVINCIAL.

De las disposiciones legales ya analizadas en el Capítulo I, resulta necesario formular un proceso metodológico que facilite la consecución articulada y la elaboración conjunta de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Al respecto es importante citar la siguiente reflexión sobre la elaboración simultánea de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial: “Efectivamente por múltiples motivos se justifica este camino -sin que ciertamente se obligatorio-, desde la necesidad de que tales planes de desarrollo y de ordenación territorial respondan a un mismo modelo deseado o imagen objetivo, hasta la optimización de recursos de todo orden empleados en su formulación, pasando por la búsqueda de una razonable simplificación de los procedimientos de participación ciudadana, aprobación y difusión, entre otros seguramente; pero más todavía si se tiene presente que estos planes no serán únicamente de uno o dos niveles de gobierno, sino de cinco como manda la Constitución. ”<sup>18</sup>

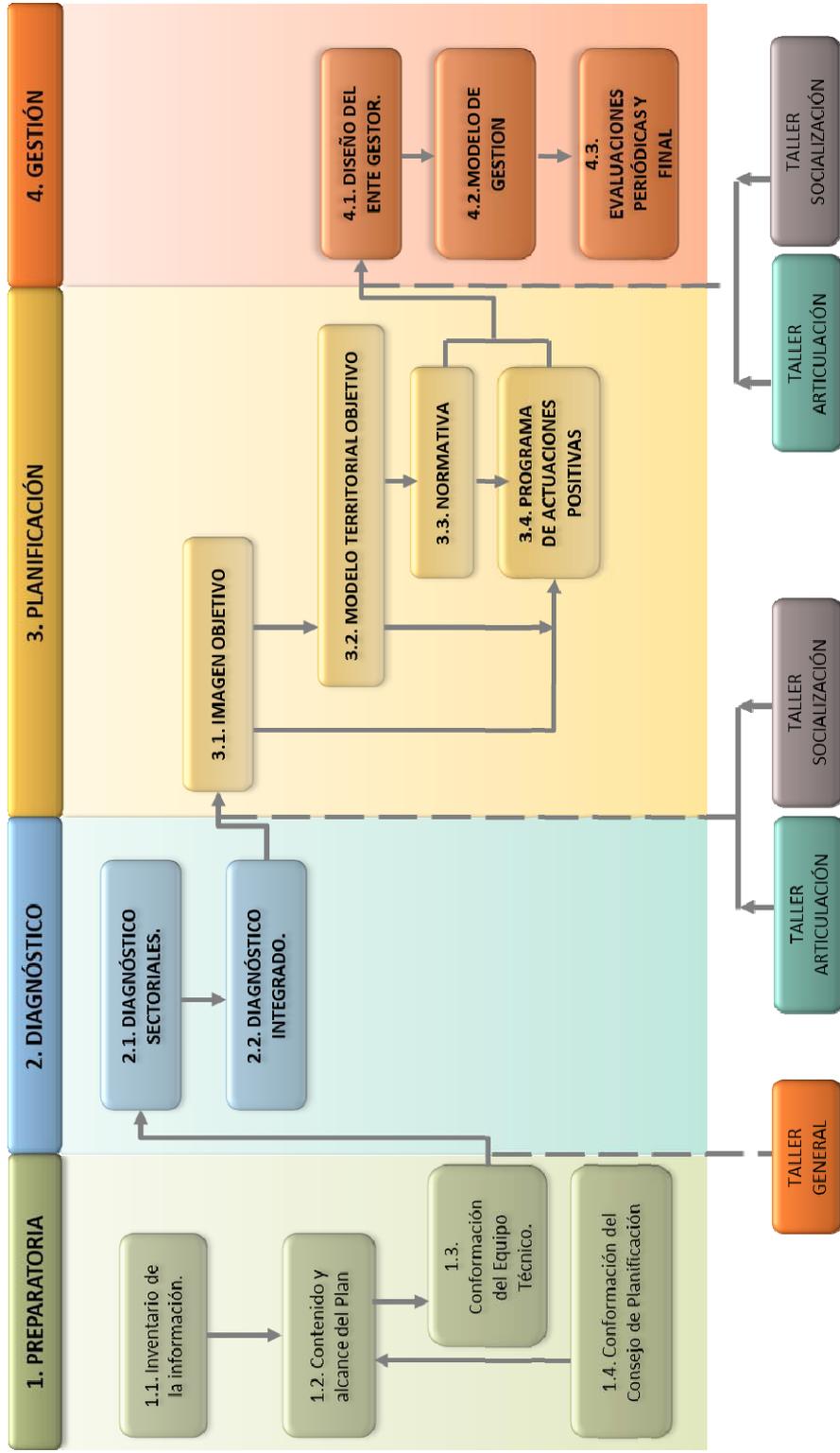
Compartiendo lo antes citado, la metodología general propuesta para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se estructura por cuatro fases: Preparatoria, Diagnóstico, Planificación y Fase de Gestión. Se plantea la elaboración de tres tipos de talleres: i) Taller General en el que se informará a la población sobre los alcances y objetivos, ii) Talleres de socialización de avances del PDOT, en el que se receptorá aspiraciones, deseos, observaciones y sugerencias de población y iii) talleres de articulación en el que participaran representantes de los GADs municipales y parroquiales. Ver en el Gráfico N° 5.1.

#### 5.3.1. Fase Preparatoria.

Previo a la ejecución del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y para su adecuada elaboración, es necesario desarrollar actividades encaminadas a definir criterios, actores y procedimientos para su consecución, se consideran entonces las siguientes actividades básicas:

GRÁFICO N° 5.1.

Metodología general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial.



Fuente y Elaboración: Propia



---

### **5.3.1.1. Inventario de información existente.**

En los procesos de planificación, un aspecto a considerar, previo al análisis de la situación actual del sistema territorial, es la información disponible y existente, siendo insumo base tanto para la fase de diagnóstico, así como para la etapa propositiva del Plan, la misma que en ciertos aspectos puede condicionar su desarrollo y alcance.

Constituyen insumos base, aquella información que permita y facilite el entendimiento de los diferentes aspectos de los subsistemas territoriales que formen parte de los contenidos del diagnóstico del PDOT provincial, tales como: estudios o planes sectoriales, inventarios, registros, cartografía temática, reglamentos, ordenanzas, bases de datos entre otros, que deberán registrarse con su respectivas características referidas a fecha de elaboración, fuente, escala de levantamiento, tipo de información -analógica o digital-, estado de la información, -completa o parcial, actualizada o desactualizada-, en tal sentido deberá realizarse un registro de la información disponible tanto en el GAD provincial respectivo como en las instituciones públicas o privadas -GADs Cantonales, Empresas o Mancomunidades, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, entre otras-

Disponer de un inventario de información facilitará entre otros aspectos: estimar costos, personal técnico y auxiliar, y tiempos para la elaboración de Plan, así como determinar la pertinencia de incluir la ejecución de inventarios viales o de riego, o de información necesaria a ser actualizada e inclusive la elaboración de cartografía temática indispensable para la elaboración del Plan.

### **5.3.1.2. Contenido y alcance del Plan.**

El contenido del Plan estará relacionado con las competencias del GAD Provincial, así como de aquellos aspectos que coadyuven al conocimiento y análisis de los componentes de los subsistemas, y contribuyan a la consecución del desarrollo provincial, por lo tanto, brinde todos los criterios técnicos para una adecuada gestión de dichas competencias.

---

El alcance del Plan hace referencia a la escala que se empleará para el análisis de todos los contenidos que lo conforman, en tal sentido se puede considerar como



escala de análisis territorial a nivel provincial las siguientes: 1:50000, 1:25000 y 1:10000.<sup>19</sup>

### **5.3.1.3. Conformación del Equipo Técnico del Plan.**

El equipo técnico del Plan debe ser multidisciplinario, es decir, con diferentes formaciones académicas y experiencias profesionales, para procurar el análisis y comprensión de los componentes del sistema territorial de forma integral.

Básicamente el equipo técnico del Plan estará conformado por un profesional con experiencia en ordenación territorial, quien guiará y coordinará las actividades previstas en el Plan, especialistas sectoriales de los ámbitos requeridos y técnicos auxiliares para levantamiento y procesamiento de información. En el siguiente cuadro se sugiere el personal mínimo que debe conformar el equipo técnico para la elaboración del PDOT Provincial. Ver Cuadro N° 5.1.

### **5.3.1.4. Conformación del Consejo de Planificación del GAD.**

El rol asignado a los Consejos de Planificación de los GADs en cuanto a monitoreo, seguimiento, evaluación y control en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial es fundamental, como lo establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Art. 29, y el Art. 300 del COOTAD, por lo cual se considera oportuno que su conformación se realice en la presente fase de tal manera que permita la consecución de sus funciones, principalmente aquellas referidas en los numerales uno, dos y cinco.

“Art. 29.- Funciones.- Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;

---

<sup>19</sup> Gómez Orea, Domingo (2008). Ordenación Territorial Ediciones Mundi-Prensa. Madrid



CUADRO N° 5.1.

Identificación del Personal Técnico y Técnico Administrativo para la elaboración del PDOT Provincial.

PERSONAL TECNICO
DIRECTOR con experiencia en Ordenación Territorial
ESPECIALISTAS
Movilidad -vialidad-.
Hidrología.
Ingeniería Ambiental.
Infraestructura de Riego.
Sociología.
Agronomía.
Desarrollo Local.
Emprendimiento e Innovación.
Gestión cultural
Formulación y Evaluación de Proyectos.
PERSONAL TECNICO AUXILIAR
Arquitecto Coordinador de Taller
Auxiliar digitador
Auxiliar dibujante
Encuestadores
PERSONAL TÉCNICO ADMINISTRATIVO
Secretaria
Contador

Fuente y Elaboración: Propia

2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;



5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno”.

El Consejo de Planificación se conformará de acuerdo al Art. 28 del COPFP.

“Art. 28.- Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobierno Autónomos Descentralizados.- Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y estarán integrados por:

1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
2. Un representante del legislativo local;
3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionario del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
4. Un representante del nivel de gobierno parroquia rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones”.

“Art. 300.- Regulación de los consejos de planificación.- los gobiernos de planificación participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente”

### **5.3.2. Fase de Diagnóstico.**

#### **5.3.2.1. Diagnósticos Sectoriales.**

El análisis del sistema territorial en la fase de diagnóstico del PDOT provincial, como se describió en el Capítulo II, se enmarca en aquellos componentes que el



---

GAD provincial tiene competencia, así como aquellos aspectos del sistema territorial, que faciliten y garanticen la comprensión de dichos componentes y coadyuven a la consecución del desarrollo provincial, es decir, la fase de diagnóstico del PDOT provincial estará conformada por los siguientes tipos de diagnósticos sectoriales:

- Diagnósticos sectoriales fundamentales o básicos, es decir, aquellos aspectos sociales, ambientales, económicos, políticos y territoriales que se vinculan directamente con las competencias y funciones de los GADs provinciales, así como aquellos que incidan directamente en el desarrollo provincial y por lo tanto facilitarán en la fase propositiva del PDOT, el adecuado ejercicio de las competencias o funciones del GAD provincial, a través del componente normativo y/o de inversión.
- Diagnósticos sectoriales complementarios: en los que se incluyen aquellos aspectos sociales, ambientales, económicos, políticos y o territoriales, que faciliten la comprensión y análisis de los diagnósticos fundamentales, en la medida que permitan identificar problemas y fortalezas de los componentes centrales de estudio y/o en la fase propositiva del PDOT, coadyuven al ejercicio de las competencias y funciones de los GADs provinciales. Estos diagnósticos pueden definirse también en base a las particularidades del sistema territorial de la provincia de estudio, evitando la mera descripción de temas sectoriales, sino bajo el enfoque de complementariedad para el entendimiento de forma integral de los diagnósticos fundamentales.

Del análisis realizado en el Capítulo II, se identificó los siguientes aspectos que deben ser estudiados en el PDOT Provincial: i) vialidad rural, ii) obras en cuencas hidrográficas, iii) riego, iv) actividades productivas provinciales, v) actividades agropecuarias, vi) vivienda rural, vii) culturas, artes, actividades deportivas en el área rural, y viii) otros, en función de aquellos ámbitos que incidan directamente en el desarrollo provincial. En este sentido es importante reflexionar sobre la necesidad de implementar equipamiento comunitario recreativo de alcance provincial, referido aquellos que demandan las funciones provinciales, respecto a las actividades deportivas, artes y culturas, e inclusive aquellos equipamientos o



instalaciones cuyas competencias se encuentran centralizadas como la educación y la salud, que rebasan por lo tanto el alcance parroquial o cantonal.

En este marco a continuación se realiza el análisis de cada uno de los aspectos antes descritos y su alcance en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Ver Gráfico N° 5.2.

### **A. Medio Natural.**

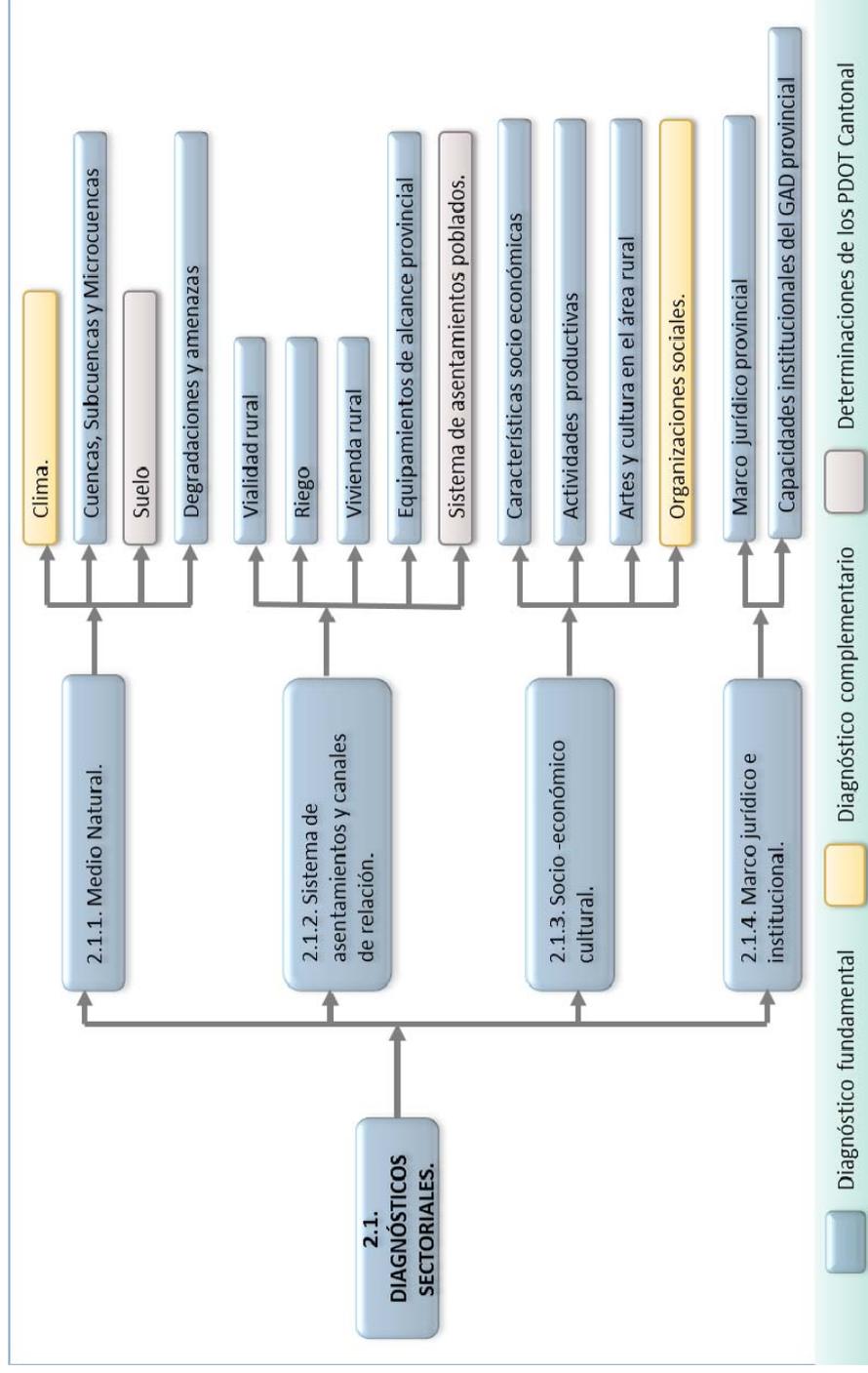
En relación al presente subsistema se identificaron las siguientes competencias de los GADs provinciales, en el medio natural:

- “Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuenca y micro cuencas.” -Constitución, Art. 263, numeral 3-.
- “La gestión ambiental provincial.” -Constitución, Art. 263, numeral 4-.
- “Fomentar la actividad agropecuaria”. -Constitución, Art. 263, numeral 6-.

**A-1** Con respecto a la competencia “Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuenca y micro cuencas.”, es preciso mencionar lo siguiente:

- COOTAD, “Artículo 132.- Ejercicio de la competencia de gestión de cuencas hidrográficas”, en el párrafo cuatro señala: “Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, en coordinación con todos los niveles de gobierno, implementarán el plan de manejo de cuencas, subcuencas y microcuencas, en sus respectivas circunscripciones territoriales. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales ejecutarán las obras de infraestructura fijadas en el marco de la planificación nacional y territorial correspondiente, y de las políticas y regulaciones emitidas por la autoridad única del agua.”

**GRÁFICO N° 5.2.**  
**Metodología general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial: Diagnósticos Sectoriales.**



Fuente y Elaboración: Propia



---

Si bien en la actualidad no están conformados los niveles de gobierno regionales, en el mismo cuerpo legal, en la cláusula “DECIMO OCTAVA.- Ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales.- Hasta que se constituyan las regiones autónomas las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional, el cual las podrá delegar a otros niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley.”

En este marco, es indispensable que en el Diagnóstico del PDOT Provincial se realice el estudio de subcuencas y microcuencas, en términos que permitan el conocimiento de la situación actual, problemática y potencialidades, para definir las obras de infraestructura necesarias en el marco de la planificación nacional y territorial correspondiente.

**A-2** Respecto de la competencia “la gestión ambiental provincial”:

- COOTAD, “Artículo 136.- Ejercicio de las competencias de gestión ambiental”, párrafo dos: “Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción.”

La gestión ambiental puede constituirse en un eje transversal que debe ser regulado en todas las actividades humanas con incidencia en el medio físico y por lo tanto debe ser considerado en los aspectos que conforman el PDOT provincial, por otro lado, de conformidad al Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental y en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental en su “Art. 53.- Competencias Locales y Regionales” a las entidades ambientales que reciban mediante la descentralización de la competencia ambiental les corresponde entre otras:



---

“a) Dictar la política local o provincial de protección ambiental para la prevención y control de la contaminación de los recursos aire, agua y suelo. Además de las estrategias para la aplicación de la política local de protección ambiental. Esta política deberá enmarcarse a lo establecido en la política nacional de protección ambiental;

b) Elaborar el Plan o Programa Local o Provincial para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Este Plan o Programa será parte del Plan Ambiental Ecuatoriano;

c) Expedir y aplicar normas técnicas, métodos, manuales y parámetros de protección ambiental, aplicables en el ámbito local o provincial, guardando siempre concordancia con la norma técnica ambiental nacional vigente. Para la expedición de normas técnicas ambientales locales deberá previamente existir los estudios sociales, técnicos y económicos necesarios que justifiquen la medida y se estará a lo dispuesto en el presente Título”.

En este marco legal se considera imperativo que los GADs provinciales gestionen la descentralización de la competencia “gestión ambiental”, y su incorporación en el PDOT, desde el diagnóstico a través del estudio de las degradaciones y amenazas desde el punto de vista ecológico, paisajístico y de usos de suelo, a fin de establecer los correctivos necesario y que sean primordiales en la provincia, así como en la propuesta desde la definición de la imagen objetivo que tendrá un fuerte componente ambiental.

**A-3** En el Artículo 41 del COOTAD, se define el ámbito territorial provincial para el ejercicio de la competencia “fomentar la actividad agropecuaria”, sobre la que se puede mencionar:

- El suelo constituye la base natural para el desarrollo de las actividades humanas en general, por lo tanto condiciona la productividad según las características: calidad, fertilidad, ubicación geográfica, composición, entre otras, dicho análisis debe ser realizado por el GAD Municipal, en cuanto



---

tienen la competencia de “ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”, en tal sentido, será insumo indispensable el territorio identificado y delimitado con las categorías de uso de suelo: vocacional, propiciado, aceptables sin limitaciones y aceptables con limitaciones referentes a las actividades productivas, y de conservación en los PDOT cantonales.

**Diagnósticos fundamentales:** como resultado del análisis se desprenden los siguientes diagnósticos:

- Subcuencas y Microcuencas
- Suelo.
- Degradaciones y amenazas.

**Diagnósticos complementarios:** en base al esquema de análisis descrito anteriormente se definen los siguientes estudios complementarios, sin que aquello implique la posible incorporación de estudios de detalle o específicos, que faciliten el entendimiento de los aspectos principales mencionados anteriormente. En este subsistema se considera oportuno el análisis del Clima como principal condicionante de los aspectos a estudiarse en los diagnósticos fundamentales.

#### **A-4 Contenidos específicos.**

En el diagnóstico del medio natural se estudiarán todos aquellos elementos, procesos, formas de utilización, degradaciones, amenazas, potencialidad y fragilidad de cada componente del subsistema en el marco de las competencias asignadas al nivel provincial.

A continuación se describe de manera general los contenidos mínimos que deben contener los diagnósticos sectoriales fundamentales y complementarios identificados anteriormente, sin embargo deberán ser revisados de conformidad a las particularidades del área de estudio, en cuanto a la problemática existente y a los posibles aprovechamientos de los recursos.



---

### a) **Clima.**

El clima es un factor condicionante en las actividades humanas, como por ejemplo en la industria pesquera, el turismo y sobre todo en las actividades agrícolas y pecuarias. Resulta importante conocer sus características y las relaciones con dichas actividades, así como su influencia en los componentes y organismos de las cuencas hidrográficas, tales como las precipitaciones, que constituyen una de las entradas principales de agua al sistema hidrológico de la cuenca o subcuenca. Al respecto se recopilará información referente a los elementos del tiempo atmosférico de los últimos 15 o 20 años tales como:

- **Tipos de clima.**
- **Temperatura.**
- **Humedad relativa.**
- **Presión atmosférica.**
- **Pluviometría.**
- **Viento.**
- **Radiación Solar.**
- **Climogramas.**

### b) **Cuencas, Subcuencas y Microcuencas hidrográficas**

Es conocido que los límites políticos administrativos, en este caso provinciales difieren de los límites naturales de las cuencas o subcuencas hidrográficas. En los territorios provinciales principalmente de la región Sierra y Oriente una cuenca hidrográfica abarca más de dos provincias, por lo que, para garantizar el análisis y gestión integral de la cuenca hidrográfica será recomendable analizarla en el nivel regional o conformar mancomunidades para el ejercicio de la competencia.

En este contexto y acorde al ámbito de aplicación del PDOT, será conveniente realizar el análisis a nivel de subcuenca o microcuenca, que dependerá principalmente de la cartografía disponible, aunque se considera recomendable realizar el análisis a nivel de microcuenca. Se recomienda como mínimo el siguiente contenido:



- 
- **Identificación subcuencas y cuencas.**
  - **Características geomorfológicas de las cuencas y subcuencas hidrográficas.**
    - Físicas: Área, perímetro, forma, relieve.
    - Materiales.
    - Procesos: sistema de drenaje, tipos de flujos.
  - **Análisis del sistema hídrico.**
  - **Análisis hidrológico.**
    - Períodos de retorno.
    - Intensidades máximas.
    - Curvas de intensidad –duración- frecuencia.
  - **Estimación de escorrentía superficial.**
  - **Degradaciones y amenazas.**
    - Usos de suelo en subcuencas microcuencas.
    - Niveles de erosión.
    - Contaminación de fuentes hidrográficas.
  - **Potencialidades de las cuencas hidrográficas:** consistirá en la identificación de la vocación o capacidad de la cuenca y subcuenca pudiendo ser: hidroenergéticas, para agua poblacional, agua para riego, para navegación, ganaderas, hortícolas, uso múltiple, etc.
  - **Identificación y caracterización de obras en cuencas, subcuencas y microcuencas.**
  - **Aprovechamiento actual de las cuencas, subcuencas y microcuencas.**
  - **Otros.**
  - **Recomendaciones.**
  - **Conclusiones.**



---

### **c) Suelo.**

Como se ha mencionado reiteradamente, el GAD cantonal tiene la competencia del “control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”, en tal sentido el presente estudio se realizará en base a las categorías de usos de suelo definidos en los respectivos PDOT cantonales referidas a actividades productivas de alcance provincial y los respectivos usos de suelo: vocacional, propiciado, aceptables sin limitaciones y aceptables con limitaciones, y áreas protegidas.

- Áreas Protegidas en el territorio provincial.
- Áreas con valor ecológico, ambiental y paisajístico.
- Usos de suelo vocacional.
- Usos de suelo propiciado.
- Usos de suelo aceptable sin limitaciones.
- Aceptables con limitaciones.
- Recomendaciones.
- Conclusiones.

### **d) Degradaciones y amenazas.**

- Emisión y vertido de contaminantes :
  - Aire, agua y suelo.
- Sobreexplotación de recursos naturales, ecosistema y paisaje.
- Degradaciones derivadas del cambio de uso de suelo.
  - Recomendaciones.
  - Conclusiones.



---

## **B. Sistema de Asentamientos y Canales de Relación.**

En el presente subsistema se enmarcan las siguientes competencias y funciones para los GADs provinciales:

- “Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.” -Constitución, Art. 263, numeral 2-.
- “Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.” -Constitución, Art. 263, numeral 5-.
- “Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincial.” - COOTAD, Art.41, literal h-.
- “Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales”. - COOTAD, Art.41, literal i-.

**B-1** Con respecto a las competencias “Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.”, y “Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.”, resulta evidente pensar en el estudio y análisis de dichas infraestructuras físicas, sus características, componentes, niveles de servicio y funcionamiento, por lo tanto constituyen diagnósticos fundamentales.

**B-2** Sobre la función asignada al GAD provincial: “Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincial”, es preciso anotar:

- COOTAD, “Artículo 147.- Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con



---

independencia de la situación social y económica de las familias y las personas.

El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad.”

En este contexto, si bien le corresponde a los GADs cantonales suministrar la información referida al hábitat y vivienda de cada cantón, será necesario en base a dicho catastro, establecer indicadores que permitan la localización, identificación y caracterización de programas y proyectos de dotación y/o mejoramiento de vivienda a nivel provincial.

**B-3** Sobre la función asignada al GAD provincial: “Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales”, resulta necesario la implementación de equipamientos de alcance provincial que faciliten o permitan las actividades deportivas y recreativas del área rural, y de ser el caso las actividades culturales y artísticas del área rural.

**Diagnósticos Fundamentales:** como parte del presente subsistema se considera pertinente los siguientes componentes como diagnósticos fundamentales:

- Vialidad rural.
- Infraestructura de Riego.
- Vivienda rural.
- Equipamiento comunitario de alcance provincial.



---

**Diagnósticos Complementarios:** para garantizar un apropiado análisis de los canales de relación -vías- y a la vez articular las estrategias propuestas en el territorio, será necesario identificar y conocer el sistema de asentamientos propuesto en los respectivos PDOT Cantonales, en tal sentido en el diagnóstico sobre vialidad se deberá analizar la accesibilidad hacia el Sistemas de Asentamientos Poblados identificados en dichos planes. Así también se considera necesario incorporar el estudio de equipamientos referente a los aspectos de salud y educación de alcance cantonal, como por ejemplo los hospitales o institutos tecnológicos respectivamente.

### **B-3 Contenidos específicos.**

En el marco de las competencias provinciales, se realizará el diagnóstico de cuatro componentes cuyos contenidos mínimos se detallan a continuación:

#### **a) Sistema vial rural provincial.**

- **Jerarquización del sistema vial provincial.**
- **Características geométricas.**
  - Longitud.
  - Sección transversal.
  - Superficies de vías.
  - Pendientes.
- **Características técnico-constructivas.**
  - Capa de rodadura.
  - Estado de conservación.
- **Señalización.**
- **Seguridad vial.**
- **Identificación de intersecciones conflictivas en el sistema vial principal provincial.**



- 
- **Grados de accesibilidad y conectividad.**
    - Al Sistema de asentamientos. –Identificado en el PDOT Cantonales-
    - A la estructura productiva: sectores primarios, secundarios y terciarios.
  - **Impactos de la red vial existente en el medio físico natural.**
  - **Indicadores de dotación y accesibilidad.**
    - Superficie de vías, por habitante.
    - Longitud de vías, por superficie de asentamiento poblado.
    - Accesibilidad locacional absoluta.
    - Accesibilidad locacional relativa.
    - Accesibilidad absoluta en distancias.
    - Accesibilidad relativa en distancias.
    - Otros.
  - **Recomendaciones.**
  - **Conclusiones.**
- b) Infraestructura de Riego.**
- **Identificación de los Sistema y métodos de riego empleados a nivel provincial.**
  - **Características de los sistemas y métodos de riego.**
  - **Identificación, ubicación de la infraestructura de riego:**
    - Canales de riego.
    - Reservorios.
    - Otros.
  - **Características de la infraestructura de riego**
    - Caudal.
    - Longitud.
-



- Área regada.
- Población beneficiada.
- Tarifas.
- Otros.
- **Déficit y cobertura del sistema de riego.**
- **Recomendaciones.**
- **Conclusiones.**

### c) **Vivienda rural.**

En el marco de la legislación vigente a los GADs cantonales les corresponde elaborar: “un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad”,<sup>20</sup> en base a dicho catastro se identificarán los sectores o parroquias con mayor déficit de vivienda, y las características de habitabilidad de las mismas, a fin de contar con toda la información necesaria para el diseño de estrategias, programas y proyectos de dotación y/o mejoramiento de vivienda a nivel provincial.

Sobre el componente vivienda, será importante el análisis de los siguientes componentes:

- **Condición de Ocupación.**
- **Tenencia de la vivienda.**
- **Tipos de vivienda**
- **Características de la vivienda.**
  - Estado.
  - Área de construcción.

<sup>20</sup>. COOTAD. Art. 147



- 
- Número de cuartos.
  - Número de dormitorios.
  - Disponibilidad de cocina.
  - Disponibilidad de servicio higiénico.
  - **Materiales utilizados en la vivienda.**
    - Materiales en el techo o cubierta
    - Paredes exteriores
    - Piso
  - **Déficit de vivienda**
    - Por Tenencia.
    - Por características de la vivienda.
  - **Programas y proyectos de vivienda existentes.**
  - **Recomendaciones.**
  - **Conclusiones.**

c) **Equipamiento de alcance provincial.**

- **Equipamiento de salud recreativo y deportivo.**
  - Identificación de equipamientos existente.
  - Características Demográficas.
  - Características físico espaciales.
  - Indicadores de la situación actual.
  - Determinación de déficit o superávit.
  - Proyectos existentes.
- **Equipamiento educativo de alcance provincial.**
  - Identificación de equipamientos existente.



- 
- Tenencia y uso.
  - Características Demográficas.
  - Características físico espaciales.
  - Indicadores de la situación actual.
  - Determinación de déficit o superávit.
  - Proyectos existentes.
- **Equipamiento de salud de alcance provincial.**
    - Identificación de equipamientos existente.
    - Características Demográficas.
    - Características físico espaciales.
    - Indicadores de la situación actual.
    - Determinación de déficit o superávit.
    - Proyectos existentes..
  - **Otros.**

### **C. Socioeconómico y Cultural.**

En el presente subsistema se enmarcan las siguientes competencias y funciones:

- “Fomentar las actividades productivas provinciales.” -Constitución, Art. 263, numeral 7-.
- “Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales”.
- COOTAD, Art.41, literal i-.



---

**C-1** Sobre la competencia “fomentar las actividades productivas provinciales”, se debe mencionar del mismo cuerpo legal el siguiente artículo:

- “Artículo 135.- Ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias.- Para el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias que la Constitución asigna a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales, se ejecutarán de manera coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y se ajustarán a las características y vocaciones productivas territoriales, sin perjuicio de las competencias del gobierno central para incentivar estas actividades.

“A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción.; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

“Para el cumplimiento de sus competencias establecerán programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía alimentaria, dirigidos principalmente a los micro y pequeños productores.”

“El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno.”



---

En este contexto es evidente el desarrollo del diagnóstico de actividades productivas, que procurarán el conocimiento de la base económica provincial, en los sectores productivos primarios, secundarios y terciarios, así como el análisis de los servicios técnicos, financieros, transferencia de tecnología, identificación de proyectos de investigación científicos y tecnológicos, infraestructura y cadenas productivas existentes.

- C-2** Sobre la función del GAD provincial: “Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales”, respecto de las actividades deportivas y recreativas evidentemente se plasman en la dotación de equipamientos, por lo que dichos aspectos fueron incluidos en el diagnóstico del subsistema asentamientos y canales de relación. Respecto del estudio de las culturas y las artes se considera pertinente la incorporación de dichos aspectos en el PDOT provincial, en los términos que se describen más adelante.

**Diagnósticos Fundamentales:** se determinan como diagnósticos fundamentales del subsistema territorial población y actividades:

- Características socioeconómicas
- Actividades productivas.
- Artes y cultura.

**Diagnósticos Complementarios:** se considera oportuno que como parte de los diagnósticos a desarrollarse en este subsistema, la identificación y caracterización de las Organizaciones Sociales referidas a los ámbitos de competencia provincial, que forman parte de los diagnósticos fundamentales.



---

### **C-3 Contenidos específicos**

#### **a) Características socioeconómicas.**

- **Demográfico.**
  - Estructura demográfica.
  - Proyecciones de población.
- **Empleo.**
  - Población en edad de trabajar.
  - Población económicamente activa.
  - Estructura de la Población económicamente activa: categoría de ocupación y rama de actividad.
  - Tasa bruta de participación laboral.
- **Recomendaciones.**
- **Conclusiones.**

#### **b) Actividades productivas.**

- **Estructura económico-productiva.**
- **Sector Primario**
  - Principales productos agrícolas.
  - Rendimientos, evolución, valor agregado bruto VAB.
  - Producción ganadera: tipos de ganado -ovino, porcino, avicultura- e importancia económica.
  - Infraestructura de apoyo al sector productivo primario
- **Sector Secundario**
  - Manufactura
  - Construcción
  - Artesanías



- 
- Otros.
  - Infraestructura de apoyo al sector productivo secundario.
  - **Sector Terciario.**
    - Comercio.
    - Servicios.
    - Turismo.

Se hará énfasis en las actividades productivas del sector terciario que sean relevantes a nivel provincial, o sean considerados como potenciales en el ámbito regional y nacional.

- **Recomendaciones.**
- **Conclusiones.**

### c) **Artes y Cultura.**

- **Manifestaciones culturales en la provincia.**
  - Idioma.
  - Vestimenta.
  - Costumbres.
  - Fiestas tradicionales.
  - Saberes ancestrales.
  - Otros.
- **Manifestaciones artísticas en la provincia.**
- **Recomendaciones.**
- **Conclusiones.**



---

#### d) Organizaciones sociales.

- **Identificación de organizaciones sociales.**- Asociaciones de productores vinculados a los diferentes sectores productivos, Juntas de Riego, Comités Pro Mejoras.-
- **Población involucrada y niveles de participación.**
- **Disponibilidad de recursos.**
- **Aspiraciones de las organizaciones.**
- **Recomendaciones.**
- **Conclusiones.**

#### D. Marco jurídico e institucional.

En este subsistema se pretende el conocimiento de la legislación, leyes, normativas, ordenanzas y políticas rectoras de los niveles de gobierno superior, ministerios del ramo y gobiernos autónomos descentralizados –sobre las determinaciones de las competencias exclusivas asignadas-, relativos a los componentes de análisis indicados en los subsistemas anteriores. Así también será indispensable el análisis de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en cuanto instituciones públicas y actores de los procesos de desarrollo y gestión territorial, a través del ejercicio de sus competencias, constituyendo diagnósticos fundamentales del subsistema marco jurídico e institucional.

##### D-1 Contenidos específicos.

#### a) Marco Jurídico Provincial.

- **Análisis del Marco legal vigente.**
  - Constitución de la República del Ecuador.
  - Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



- 
- Código Orgánico de planificación y finanzas públicas.
  - Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
  - Ley De Gestión Ambiental.
  - Legislación local municipal.
  - Otras relacionadas con las competencias provinciales.
  - **Identificación de Ordenanzas y Reglamentos Provinciales vigentes.**
  - **Evaluación de la Normativa provincial a la luz del Marco legal vigente y competencias asignadas**

**b) Capacidades institucionales del GAD Provincial.**

- **Estructura del GAD Provincial.**
  - Recursos humanos
  - Departamento de Planificación: recursos humanos, financieros, funciones
- **Ordenanzas y Reglamentos del GAD Provincial.**
- **Procesos Técnico Administrativos para la ejecución de programas y proyectos.**
- **Análisis financiero del GAD Provincial.**
  - Análisis presupuestario histórico: ingresos y gastos.
  - Indicadores financieros: indicador de autosuficiencia financiera, autonomía, eficiencia, endeudamiento, entro otros.
  - Proyecciones presupuestarias: ingresos y gastos.
- **Recomendaciones.**
- **Conclusiones.**



---

### 5.3.2.2. Diagnóstico Integrado.

Bajo el criterio de que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deben realizarse de forma concurrente procurando una adecuada articulación, optimización de recursos, entre otras razones, el diagnóstico integrado es un componente común de los dos instrumentos de planificación. El Diagnóstico Integrado consiste en el momento de integración de los análisis sectoriales para la representación del modelo territorial actual, que facilita un entendimiento sistemático y simplificado de la realidad del territorio provincial. El diagnóstico integrado puede estar conformado por los siguientes estudios que claramente se identifican en el libro “Ordenación Territorial Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”. Ver Gráfico N° 5.3.

Es importante anotar que, si bien los contenidos generales del diagnóstico integrado pueden ser comunes en los PDOT de los diferentes niveles de gobierno, no obstante la particularidad de los mismos radica en las especificidades desarrolladas en los diagnósticos sectoriales y de los cuales se derivará el diagnóstico integrado, por lo tanto, se hará énfasis en los resultados de los diagnósticos determinados como fundamentales.

#### A. Modelo Territorial Actual.

Constituye una representación gráfica del sistema territorial actual sobre aquellos aspectos analizados en la fase de diagnóstico de manera sintética y simplificada en términos de los componentes de los subsistemas: medio natural, medio construido, socioeconómico y cultural, y marco jurídico e institucional.

##### A-1 Contenidos específicos

Los aspectos fundamentales que debe incluir el modelo territorial actual provincial son:

- Uso de suelo actual -actividades primarias: agrícolas y pecuarias-, zonas de valor ecológico ambiental de importancia cantonal y provincial.
- Sistema de Asentamientos, según nivel o jerarquía -desarrollado en los PDOT Cantonales-



- Red vial provincial.
- Degradaciones y amenazas.
- Aspectos significativos del territorio identificados en el diagnóstico.

## **B. Diagnóstico Integrado de Problemas.**

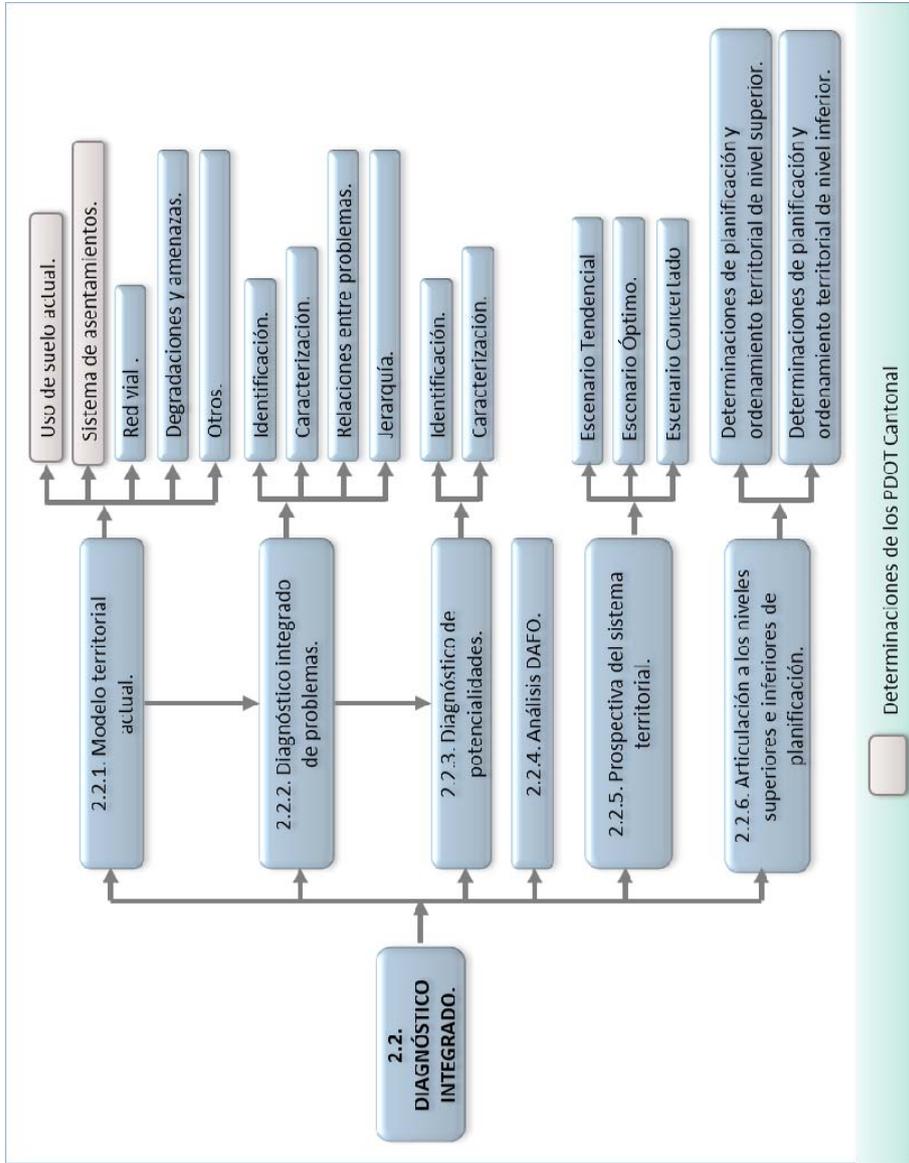
Partiendo del concepto de problema entendido como: “una situación que, en unas determinadas circunstancias de tiempo y lugar, se consideran negativas o insatisfactorias para el correcto funcionamiento del sistema o de alguna de sus partes.”<sup>21</sup>, se identificarán todos aquellos referidos a los componentes de los subsistemas territoriales analizados en la fase de diagnóstico, se los caracterizará en función de sus atributos como: localización, magnitud, causas, efectos, agentes implicados, entre otros, y las relaciones existentes entre los problemas, a través de las diferentes metodologías: árboles de problemas, tablas de relación horizontal en un mismo nivel, análisis de sinergia, grafos de relación causa-efecto, tablas o matrices y fichas de problemas.

### **B-1 Contenidos específicos.**

- **Identificación de Problemas.**
- **Caracterización de Problemas.**
  - Nombre del Problema.
  - Descripción del Problema.
  - Causas.
  - Efectos.
  - Localización.
  - Magnitud.
  - Agentes Responsables.
  - Problemas Asociados.
  - Posibles acciones.

<sup>21</sup> Gómez Orea, Domingo (2008). Ordenación Territorial Ediciones Mundi-Prensa. Madrid

**GRÁFICO N° 5.3.**  
**Metodología general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial: Diagnóstico Integrado.**



Fuente y Elaboración: Propia



- Relaciones entre Problemas.
- Jerarquía de Problemas.

### **C. Diagnóstico de Potencialidades.**

Se identificarán las potencialidades del medio natural en términos de capacidad de acogida, y de recursos territoriales naturales y construidos en el marco del diagnóstico realizado. A la vez se los analizará en términos de variables como: localización, manifestación, causas, efectos, magnitud del recurso disponible, agentes implicados entre otros.

#### **C-1 Contenidos específicos.**

- Identificación de Potencialidades.
- Caracterización de Potencialidades.
  - Nombre de la Potencialidad.
  - Descripción del Potencialidad.
  - Causas de ser explotada.
  - Efectos de su explotación.
  - Localización.
  - Magnitud.
  - Agentes Responsables.
  - Potencialidades Asociados.
  - Posibles acciones.

### **D. Análisis DAFO.**

Corresponde a la identificación de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades a partir del diagnóstico del sistema territorial, se estructura a partir de una matriz de doble entrada cuyas filas están conformadas por las fortalezas y debilidades -referidas a las características del sistema interior- y las columnas

corresponden a oportunidades y amenazas –referidas al contexto exterior del ámbito de actuación del Plan- como se puede ver en el siguiente Gráfico N° 5.4.

En base al análisis de dicha matriz se identificarán las líneas de acción y el tipo de estrategia necesaria y dirigida a reducir o eliminar las debilidades, que impidan el aprovechamiento de las oportunidades y aquellas orientadas a mantener o mejorar las fortalezas y eliminar las posibles amenazas, estrategias que fundamentarán la propuesta en la fase de planificación.

### E. Prospectiva del Sistema Territorial.

“La Prospectiva se refiere a predecir, desde el presente, los futuros posibles de las variables, componentes o sistema al que se aplica, a representarlos traduciéndolos a modelos y a orientar a los planificadores sobre la trayectoria a seguir para avanzar hacia los que se consideran deseables”.<sup>22</sup>

La etapa del diagnóstico integrado consiste en la elaboración de supuestos de futuro de los componentes más relevantes del sistema territorial, en base al estudio realizado en el diagnóstico. En base a los supuestos se configuran posibles escenarios del sistema: i) escenario tendencial, considerando que no exista ninguna intervención o cambio trascendental, ii) escenario optimista, considerando

GRÁFICO N° 5.4.

Formato de una matriz DAFO genérica

Matiz DAFO		Fortalezas			Debilidades		
		F <sub>1</sub>	F <sub>2</sub>	...	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	... D <sub>N</sub>
Amenazas	A <sub>1</sub>	Estrategias resultado de cruzar: Amenazas y Fortalezas			Estrategias resultado de cruzar: Amenazas y Debilidades		
	A <sub>2</sub>						
	...						
	A <sub>N</sub>						
Oportunidades	O <sub>1</sub>	Estrategias resultado de cruzar: Oportunidades y Fortalezas			Estrategias resultado de cruzar: Oportunidades Debilidades		
	O <sub>2</sub>						
	...						
	O <sub>N</sub>						

Fuente y Elaboración: Gómez Orea, Domingo (2008). Ordenación Territorial Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

<sup>22</sup>. Gómez Orea, Domingo (2008). Ordenación Territorial Ediciones Mundi-Prensa. Madrid



---

el futuro más deseable para el sistema territorial sin limitaciones o restricciones en términos económicos, de recursos, voluntades políticas y colectivas para su intervención, y iii) escenario intermedio o de concertación que constituye un escenario intermedio entre los dos anteriores, siendo generalmente el escenario más viable para su implementación y ejecución.

- Escenario Tendencial.
- Escenario Óptimo.
- Escenario Concertado.

## **F. Articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación.**

Si bien la articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación, como lo determina la Constitución, constituye un proceso que se realiza desde la fase de diagnóstico, es necesario establecer una fase específica para definir y establecer las políticas y estrategias de los niveles superiores. En tal sentido será necesario el identificar dichas políticas y estrategias en el nivel provincial, en los siguientes instrumentos de planificación:

- Plan Nacional del Buen Vivir.
- La Estrategia Territorial Nacional.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regional.

Por otro lado la articulación con los niveles de planificación inferior al provincial deberá realizarse con los niveles: Cantonal y Parroquial, será importante conocer las aspiraciones en aspectos referentes a las competencias provinciales y que por lo tanto, forman parte de los diagnósticos fundamentales detallados anteriormente.

### **F-1 Contenidos específicos.**

- **Determinaciones de Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Nivel Superior.**



- Plan Nacional del Buen Vivir
  - La Estrategia Territorial Nacional
  - Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regional.
- **Determinaciones de Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Nivel Inferior.**
    - Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal.
    - Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial.

### **5.3.3. Fase de Planificación.**

Constituye la fase propositiva del proceso de planificación, que demanda un fuerte conocimiento del sistema territorial, se parte de la construcción de la Visión de Futuro de la provincia a mediano y largo plazo -Imagen Objetivo-, y su representación a través del Modelo Territorial Objetivo, el cual se construirá en base a los aspectos analizados en la etapa de diagnóstico, de conformidad al COPFP, Art. 42 los GADs tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos”.

En este contexto se sugiere la estructura que se observa en el Gráfico N°.5.5 para la fase de planificación y que se detalla a continuación.

#### **5.3.3.1. Imagen Objetivo.**

La identificación de la visión, misión, objetivos, estrategias y metas constituyen la primera fase de la propuesta.

#### **A. La Visión.**

Es decir el ideal utópico a largo plazo, hacia donde procura ir la provincia.



---

## **B. La Misión.**

Se refiere al rol o función que el sistema territorial provincial deberá cumplir para procurar la consecución de la visión.

## **C. Sistema de Objetivos.**

Se realizará en función de los objetivos supremos y objetivos estratégicos generales, en concordancia con la metodología propuesta en el libro “Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”:

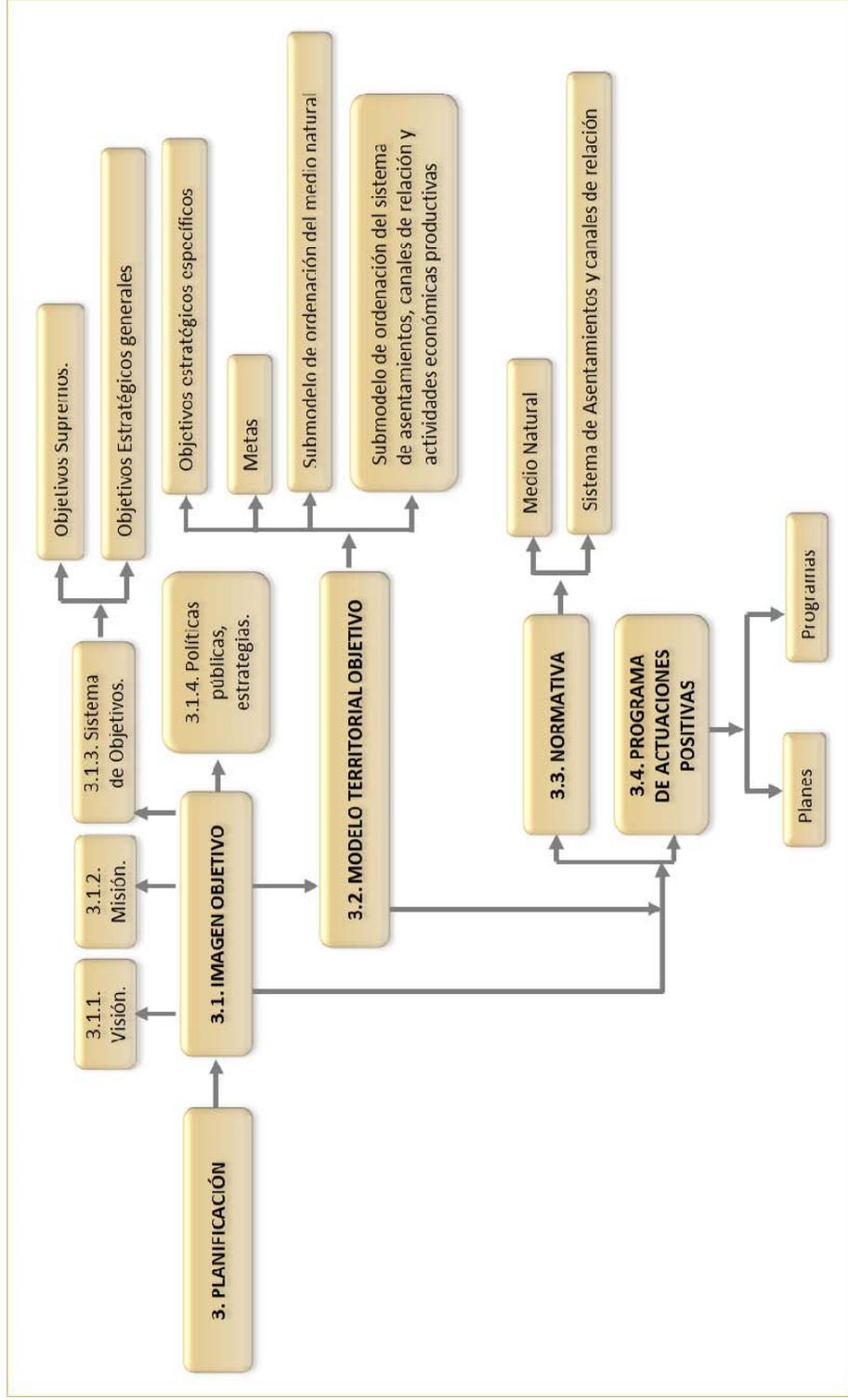
“Objetivos supremos: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir; y,

Objetivos estratégicos generales: i) promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado, ii) lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural, iii) garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, iv) garantizar los derechos de la naturaleza, v) proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano, vi) identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible, vii) garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural; y, viii) mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa.”

## **D Políticas públicas y estrategias.**

Consiste en la identificación y generación de posibles soluciones para alcanzar la imagen objetivo propuesta.

**GRÁFICO N° 5.5.**  
**Metodología general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial: Fase de planificación.**



Fuente y Elaboración: Propia



---

### **5.3.3.2. Modelo Territorial Objetivo.**

#### **A Contenidos específicos.**

##### **A-1 Objetivos estratégicos específicos.**

Se conformará a partir de los objetivos estratégicos generales y el sistema territorial -Ver Gráfico N° 3.5-, en el marco de las competencias provinciales y por lo tanto analizadas en la fase de diagnóstico. Que incluirá la política del GAD Provincial frente a las competencias y funciones asignadas.

##### **A-2 Metas.**

##### **A-3 Submodelo de Ordenación del Medio Natural.**

- Categorías de Ordenación, definidas en los PDOT Cantonales:
  - Uso Agrícola
  - Uso Ganadero
  - Conservación estricta.

##### **A-4 Submodelo del Sistema de Asentamientos y Canales de Relación y Actividades productivas.**

- Asignación de Usos de Suelo Específicos.
- Identificación y localización de infraestructura física existente y propuesta referente a:
  - Riego.
  - Apoyo a las actividades productivas primarias.
  - Apoyo a las actividades productivas de alcance provincial.



- Canales de relación -vialidad-
- Subcuencas y microcuencas.
  
- Identificación y macro localización de equipamiento existente y propuesto referente a:
  - Riego.
  - Equipamiento de recreación, deportivo, educativo y de salud de alcance provincial.
  - Apoyo a las actividades productivas primarias.
  - Apoyo a las actividades productivas de alcance provincial.
  
- Núcleos de población.

### **5.3.3.3. Normativa.**

De conformidad a la imagen objetivo, sistema de objetivos, políticas, estrategias y medidas se elaborará el marco legal que regule las acciones en el territorio provincial y aquellas previstas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en función de las competencias del GAD provincial, por lo tanto se referirán a la regulación de actividades en el medio natural, sistema de asentamientos y canales de relación, y sistema socio económico de conformidad a las atribuciones asignadas al Consejo Provincial en el Artículo 47 del COOTAD, le corresponde “a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado provincial, mediante la expedición de ordenanzas provinciales, acuerdos y resoluciones”, y “f) Crear, modificar o extinguir tasas/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute”

De conformidad al Art. 47 del COOTAD los consejos provinciales en el marco de sus competencias expedirán ordenanzas provinciales, acuerdos y resoluciones, en tal sentido se considera que la normativa general propuesta se desarrolle en los siguientes ámbitos:



---

## **A. Contenidos específicos.**

- **Normas técnicas y parámetros para la protección ambiental en el marco de normativa ambiental nacional vigente.**
- **Normas para mejoramiento y dotación de vialidad.**  
Características geométricas y constructivas, aquellas relativas a la integración de la infraestructura vial al paisaje natural, y otras.
- **Normas para el mejoramiento y dotación de infraestructura de riego.**  
Promoción y utilización de sistemas de riego adecuados, características físicas para la infraestructura o equipamiento de riego, y otras.
- **Normas para la regulación y control de las actividades productivas primarias.**
- **Normas para la regulación y control de las actividades productivas de alcance provincial.**

### **5.3.3.4. Programa de Actuaciones Positivas.**

Constituye el conjunto de acciones que demandan intervención, siendo estos: planes, programas y proyectos, en tal sentido, dicho conjunto conforma una guía de actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, los cuales se desarrollarán a nivel de perfil.

- Nombre del Proyecto.
- Ubicación.
- Objetivos.
- Antecedentes.
- Justificación.



- Descripción de la situación actual.
- Cobertura del Proyecto
- Indicadores de resultados.
- Cronograma de actividades.
- Presupuesto estimado.
- Instituciones Responsables.

## **A Contenidos específicos.**

### **A-1 Plan vial**

- **Programa de mejoramiento y dotación de vialidad.**
  - Subprograma de mejoramiento de vialidad hacia sectores productivos.
  - Subprograma de dotación de vialidad hacia sectores productivos.
  - Subprograma de mejoramiento de vialidad hacia asentamientos humanos.
  - Subprograma de dotación de vialidad hacia asentamientos humanos.
  - Otros.

### **A-2 Plan de obras en cuencas y microcuencas.**

- **Programa para la protección y manejo de subcuencas y microcuencas hidrográficas.**
  - Subprograma de dotación de obras en subcuencas y microcuencas.
  - Subprograma de recuperación de espacios degradados por contaminación de fuentes hidrográficas.
  - Subprograma de aprovechamiento de subcuencas o microcuencas hidrográficas.
  - Subprograma de forestación.
  - Subprograma de educación ambiental a niños y jóvenes.
  - Otros.



---

### **A-3 Plan de riego.**

- **Programa de mejoramiento y dotación de infraestructura de riego.**
- Subprograma de mejoramiento de infraestructura de riego.
- Subprograma de dotación de infraestructura de riego.
- Subprograma de capacitación sobre técnicas de riego.
- Otros.

### **A-4 Plan de fomento de las actividades agropecuarias**

- **Programa de fomento a la producción agropecuaria.**
- Subprograma de producción agrícola.
- Subprograma de producción pecuaria.
- Subprograma de capacitación sobre técnicas de producción de actividades primarias.
- Subprograma de mejoramiento de productividad de actividades productivas principales.

### **A-5 Plan de fomento de las actividades productivas de alcance provincial.**

- **Programa de fomento a las actividades del sector secundario y terciario.**
- Subprograma de capacitación y asistencia técnica.
- Subprograma de apoyo a la creación medianas empresas.
- Subprograma de creación de parques industriales, eco-parques, parques agroindustriales.
- Subprograma de apoyo y fortalecimiento de actividades turísticas.

### **A-6 Plan de conservación y promoción de arte y cultura.**

### **A-7 Plan Provincial para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.**

### **A-8 Programa de mejoramiento y dotación de vivienda rural.**

- Subprograma de mejoramiento de vivienda



- Subprograma de dotación de vivienda

#### **A-9 Programa de mejoramiento y dotación de equipamiento provincial.**

- Subprograma de mejoramiento y dotación de equipamiento recreativo
- Subprograma de mejoramiento y dotación de equipamiento deportivo
- Subprograma de mejoramiento y dotación de equipamiento educativo.
- Subprograma de mejoramiento y dotación de equipamiento de salud.
- Subprograma de mejoramiento y dotación de equipamiento de otros equipamientos de alcance provincial

#### **A-10 Programa de fortalecimiento institucional.**

#### **A-11 Priorización de proyectos,**

- Metodología.
- Cronograma de ejecución.

#### **5.3.4. Fase de Gestión.**

Esta fase consiste en el conjunto de actividades que facilitarán, guiarán, monitorearán y evaluarán el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de manera que se garantice la implantación o aplicación de las normas, programas y proyectos componentes del plan, de manera oportuna y acorde a las necesidades de la población. En tal sentido será necesario definir la instancia responsable o entidad gestora para la aplicación o ejecución del plan, el sistema de monitoreo y evaluación del mismo.

Se considera como contenido mínimo el conjunto de subprogramas que se detallan a continuación, considerando que los proyectos se generarán a partir de las particularidades de cada PDOT Provincial. Ver Gráfico N° 5.6.

### 5.3.4.1. Diseño del Ente Gestor.

Consiste en definir o identificar la entidad que se encargará de materializar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial, de manera eficiente y oportuna. Al respecto es importante mencionar que dicho Ente Gestor se encuentra definido en primera instancia por el Órgano Político establecido en el COPFP en su Art.28., en el cual se regula la conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en el Art. 29 se establecen sus Funciones entre las cuales está el: “Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno”, siendo evidente entonces, la necesidad de conformar una unidad técnica responsable, entre otras actividades de la materialización del Plan, aplicación de la normativa y elaboración de informes técnicos.

#### GRÁFICO N° 5.6

Metodología comprensiva general para la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial.



Fuente y Elaboración: Propia



---

## **A Contenidos específicos.**

### **A-1 Estructura General.**

- Órgano Político: Consejo de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.
- Órgano Técnico: Jefatura de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Funciones.

#### **5.3.4.2. Modelo de Gestión.**

Se entenderá al modelo de gestión como el mecanismo que permita conocer el grado y forma de materialización de las previsiones del plan en el marco de los objetivos y estrategias propuestas. Si bien cada plan debe tener su propio Modelo de Gestión, se puede definir de forma general los mecanismos de verificación relacionadas con los avances del Plan, a través de indicadores que permitirán establecer medidas para revisar, modificar o mejorar las estrategias propuestas para la ejecución del PDOT provincial.

Al respecto es pertinente citar del COOTAD el Art. 304: "Sistema de participación ciudadana.- Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.", constituido entre otros objetivos para: "b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;" y "e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario."

En tal sentido se considerará como componente del modelo de gestión el rol que cumplirá la participación ciudadana en el proceso de monitoreo y evaluación del PDOT Provincial, así también se diseñará el modelo de gestión para definir el



---

proceso que encamine el cumplimiento de los objetivos del PDOT Provincial, corrigiendo durante su aplicación las posibles desviaciones o problemas.

Es necesario también identificar los indicadores claves, es decir, diseñar el sistema de indicadores que permitan medir los procesos y avances del PDOT Provincial a fin de tomar decisiones oportunas para el mejoramiento o corrección de acciones.

#### **A Contenidos específicos.**

- **Objetivos.**
- **Estructura del Modelo de Gestión.**
- **Sistema de Participación Ciudadana: rol en el seguimiento y evaluación.**
- **Diseño del Sistema de Indicadores de Evaluación y Seguimiento.**
- **Indicadores sociales.**
- **Indicadores económicos.**
- **Indicadores ambientales.**
- **Otros.**

#### **5.3.4.3. Evaluaciones periódicas y final.**

De conformidad al COPFP, Art. 50: "Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados, formulará los lineamientos de carácter general para el cumplimiento de esta disposición, los mismos que serán aprobados por el Consejo Nacional de Planificación."

En la actualidad no se cuenta con dichos lineamientos, no obstante se considera oportuno la elaboración de evaluaciones periódicas y evaluación final que



---

refuercen el modelo de gestión planteado, garantizando el cumplimiento de los objetivos generales y supremos del PDOT Provincial, por otro lado es recomendable que dichas evaluaciones las realice una institución que no sea la ejecutora del Plan como lo recomienda la SENPLADES « La planificación no puede limitarse a la simple enunciación: tiene que cumplirse y, para ello, son indispensables el seguimiento y la evaluación de las acciones públicas, preferiblemente desde una institución que no sea ejecutora, con la finalidad de garantizar la independencia y evitar lo que comúnmente se conoce como “ser juez y parte”»<sup>23</sup>

En el mismo cuerpo legal Art. 51: “Información sobre el cumplimiento de metas.- Con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del Art. 272 de la Constitución los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.”, en este marco legal se puede decir que, las evaluaciones periódicas deben realizarse anualmente a la luz de los objetivos o metas anuales, en tanto que, la evaluación final se realizará en base a las metas planteadas al año horizonte del plan.

## **A Contenidos específicos.**

### **A-1 Evaluación periódica.**

- **Identificación del equipo responsable.**
- **Selección de indicadores.**
- **Levantamiento de información.**
- **Análisis de indicadores.**
- **Resultados.**
- **Medidas correctivas.**



- Retroalimentación.
- Socialización de Resultados.

#### A-2 Evaluación final.

- Identificación del equipo responsable.
- Selección de indicadores.
- Levantamiento de información.
- Análisis de indicadores.
- Resultados.
- Medidas correctivas.
- Retroalimentación.
- Socialización de Resultados.

#### 5.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- Las determinaciones desarrolladas constituyen una referencia para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial, por lo tanto, en función de los aspectos particulares de cada provincia, se debe hacer énfasis en aquellos relevantes como las potencialidades o aquellos que demanden atención prioritaria.
- En el Capítulo III, si bien se determina una metodología general e inclusive el alcance y contenido de los componentes -a cierto nivel- que conforman el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, no se pretende describir a detalle la elaboración de todos los componentes identificados, por las siguientes razones: i) en algunos casos, los componentes pueden desarrollarse según metodologías particulares, como por ejemplo: relaciones entre problemas, jerarquía de problemas, otros, ii) pueden derivarse del proceso de elaboración del PDOT, como por ejemplo la



---

identificación de indicadores, y iii) pueden ser motivos de estudios o investigaciones particulares a detalle como por ejemplo los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de los PDOT.

- Si bien a los diferentes niveles de gobierno les corresponde el planificar el desarrollo de cada circunscripción territorial y por lo tanto elaborar los respectivos planes de ordenamiento territorial, no por ello, en todos los PDOT se debe realizar los mismos diagnósticos sectoriales, definir unidades ambientales en todos los niveles de planificación, establecer determinantes en aspectos sobre los cuales no tienen competencia o identificar programas y proyectos en ámbitos que predominantemente van más allá de su competencia, - se considera necesario identificarlos cuando coadyuvan al ejercicio de sus competencias-. Los PDOT desarrollados bajo las características antes descritas, guiarán de manera limitada la gestión de los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados, generando un instrumento de planificación con importante información temática, que difícilmente puede ser aprovechada.
- Es evidente que, una vez identificado el componente normativo y de inversión, es fundamental realizar las actividades identificadas y definidas en el modelo de gestión, -mas aún cuando así lo determina la ley-, para procurar la consecución de los objetivos y metas planteadas en el PDOT, por lo que la fase de gestión debe incluirse obligatoriamente en todos los PDOT, incluyendo ineludiblemente los indicadores que servirán de base para la evaluación y seguimiento.
- La participación ciudadana en los PDOT provinciales se consideró en la conformación de los Consejos de Planificación, talleres de socialización, en el modelo de gestión, entre otras, no obstante constituye también un aspecto fundamental en el desarrollo de los PDOT, que deben ser motivo de investigaciones particulares, frente a los procesos de planificación ya emprendidos en nuestro medio.



- 
- Un aspecto importante para la apropiación y conocimiento de los PDOT, principalmente por parte de la ciudadanía, a mas de los talleres de socialización, serán los procesos de difusión, por lo que se considera necesario que los respectivos GADs planifiquen las acciones y mecanismos a través de los respectivos planes de difusión.
  - Finalmente se puede decir, que algunos componentes del PDOT deben ser analizados con mayor rigurosidad o detalle, en función de las experiencias obtenidas en nuestro medio, particularmente la fase de gestión del PDOT, pues en ésta se muestran mayores deficiencias, alcance y desarrollo.



---

## BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, Sergio (2001) Desarrollo (Local): ¿De que estamos hablando?, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Boisier, Sergio (2003) ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. CLAD Reforma y Democracia. No. 27. Caracas
- Constitución de la República del Ecuador. “Dejemos el pasado atrás”, publicado en el Registro Oficial N° 449, del 20 de octubre de 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.
- Frédéric, Apollin (1998) Metodologías de análisis y diagnóstico de sistemas de riego campesino. Quito.
- Larrea Maldonado, Ana María (2011) Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador. Quito.
- Gómez Orea, Domingo (2008). Ordenación Territorial, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.



- 
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay.
  - Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Cañar (2012). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Cañar.
  - Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Morona Santiago.
  - Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Zamora Chinchipe.
  - Max-Neef, Manfred A. (1993). Desarrollo a Escala Humana. Nordand-Comunidad. Montevideo, Uruguay.
  - Pauta Calle, Fernando (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Cuenca.
  - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas (2011). "Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias". Documento de trabajo v1.1.
  - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas Notas para Discusión: Definiciones Conceptuales del Subsistema de Seguimiento y evaluación; spi; Quito Ecuador.
  - Viteri Días, Galo "La descentralización en el Ecuador: Marco Legal, Estado del Proceso y lineamientos Políticos"
  - World Vision Canada, Manual de Manejo de Cuencas.