



**FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO  
DEPARTAMENTO DE POSGRADO**

**“DISEÑO DE UNA METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL  
DIAGNÓSTICO INTEGRAL DESTINADO A LA FORMULACIÓN DE LOS  
PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL”**

*Tesis de grado previo a la obtención del título de Magister en Ordenación  
Territorial*

**AUTOR**

Arq. María José Delgado Cruz  
CI: 1103867055

**DIRECTO DEL TRABAJO**

PhD. Víctor Fernando Pauta Calle  
CI: 0300528239

**CODIRECTORA DEL TRABAJO**

PhD. María Gabriela Camargo Mora  
Pasaporte: 141531115



## RESUMEN

El presente trabajo persigue realizar una propuesta metodológica para abordar el diagnóstico territorial correspondiente al ámbito parroquial rural, mediante el análisis de sus elementos constituyentes, orientados por las competencias administrativas otorgadas por la normativa legal de ordenamiento territorial de Ecuador. El ámbito territorial Parroquial Rural tiene competencias limitadas en cuanto a la administración del uso del suelo, ya que su regulación y administración le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) cantonal. La Zonificación del Uso del Suelo Parroquial Rural es elaborada por la Junta Parroquial por administración directa o por consultoría externa. En cuanto a las competencias establecidas el nivel de gobierno parroquial rural debe acoger el diagnóstico y modelo territorial a nivel cantonal y provincial que ha sido consensuado. Pero si la ruta trazada por los niveles superiores no responde a las aspiraciones propias de la comunidad rural, ellos podrían mediante su propio plan de ordenamiento parroquial rural tomar la decisión de solicitar que se modifique, considere, actualice y reforme dicho plan en función de sus intereses. Surge la necesidad de dar respuesta a la interrogante: ¿Cuál es el mejor procedimiento y operacionalización para realizar un diagnóstico territorial en la Parroquia Rural?, para dar respuesta se siguió la metodología: I) Exploración del marco legal; II) Exploración comparativa de propuestas metodológicas existentes para abordar el diagnóstico integral; III) Valoración del momento de diagnóstico integral. Como resultado se diseña la propuesta metodológica para elaborar el diagnóstico integral para el ordenamiento territorial a nivel de parroquia rural de montaña.

## PALABRAS CLAVES

*Ordenación Territorial, planes de ordenamiento, diagnóstico integral, parroquia rural.*



## ABSTRACT

The present work seeks to make a methodological proposal to address the territorial diagnosis corresponding to the rural parish scope, through the analysis of its constituent elements, guided by the administrative competences granted by the legal regulations of territorial order of Ecuador. The Parochial Rural territorial scope has limited powers in terms of the administration of land use, since its regulation and administration corresponds to the Autonomous Decentralized Government (GAD) cantonal. The Zoning of the Rural Parochial Land Use is elaborated by the Parochial Board by direct administration or by external consultancy. Regarding the established competences, the level of rural parochial government must accept the diagnosis and territorial model at the cantonal and provincial level that has been agreed upon. But if the route drawn by the higher levels does not respond to the aspirations of the rural community, they could, through their own rural parish planning plan, make the decision to request that this plan be modified, considered, updated and reformed according to their interests. The need arises to answer the question: What is the best procedure and operationalization to make a territorial diagnosis in the Rural Parish? To answer, the methodology was followed: I) Exploration of the legal framework; II) Comparative exploration of existing methodological proposals to address the integral diagnosis; III) Assessment of the moment of integral diagnosis. As a result, the methodological proposal is designed to elaborate the integral diagnosis for the territorial ordering at the mountain rural parish level.

## KEYWORDS

*Territorial Planning, management plans, integral diagnosis, rural parish.*

**ÍNDICE DE CONTENIDOS:**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>CAPITULO 1.</b>	<b>14</b>
<b>MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL</b>	<b>14</b>
1.1. La problemática de los espacios rurales	15
1.2. El territorio como sistema	23
1.3. Ámbitos territoriales	27
1.4. La planificación territorial	29
1.5. Ordenación del territorio	30
1.5.1. Ordenación de las áreas rurales de montaña	35
1.6. Planes de ordenamiento territorial	36
<b>CAPITULO 2.</b>	<b>39</b>
<b>DISEÑO METODOLÓGICO</b>	<b>39</b>
<b>I. EXPLORACIÓN DEL MARCO LEGAL QUE DELIMITA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	<b>40</b>
2.1. Normativa legal sobre el ordenamiento territorial en Ecuador	40
2.2. Normativa referente a las parroquias rurales	44
2.3. Competencias y alcances en el ordenamiento territorial	46
2.4. Normativa que regula los planes de desarrollo y ordenamiento territorial	49
<b>II. EXPLORACIÓN COMPARATIVA DE PROPUESTAS METODOLÓGICAS EXISTENTES PARA ABORDAR EL DIAGNÓSTICO INTEGRAL</b>	<b>51</b>
<b>III. VALORACIÓN DEL MOMENTO DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LAS METODOLÓGICAS ESTUDIADAS</b>	<b>61</b>
<b>CAPITULO 3.</b>	<b>64</b>
<b>PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ELABORAR EL DIAGNOSTICO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE UNA PARROQUIA RURAL DE MONTAÑA</b>	<b>64</b>
3.1. Diagnóstico externo	65
3.2. Diagnóstico interno	66
3.2.1. Adoptar una partición del territorio en unidades áreas de análisis espacial	67
3.2.2. Selección de las componentes territoriales a evaluar	68



3.3. Operacionalización para realizar el diagnóstico integral de la parroquia rural con fines de ordenación del territorio-----	70
3.4. Interpretación de las componentes de las condiciones y recursos Geológicos (físico Naturales)-----	70
3.4.1. Relieve, geología y geomorfología -----	71
3.4.2. Hidroclimatología -----	73
3.4.3. Suelo-----	74
3.4.4. Vegetación, Fauna (Habitad)-----	75
3.4.5. Amenaza-----	76
3.5. Interpretación de las componentes de la dinámica y estructura socio económica-----	76
3.5.1. Población total y distribución espacial -----	78
3.5.2. Integración e interconexión territorial -----	78
3.5.3. Equipamientos Básicos-----	80
3.5.4. Estructura física y funcional del centro poblado urbano rural -----	82
3.5.5. Patrimonio Histórico Cultural y Natural -----	84
3.5.6. Disponibilidad de recurso agua-----	84
3.5.7. Cobertura y uso de la tierra-----	85
3.6. Organización Institucional y Normativa Legal-----	87
3.7. Procesamiento de información territorial: Índices Parciales por Componente Territorial e Índices Globales Territoriales -----	88
3.8. Análisis Interpretativos de las Componentes Territoriales-----	88
3.9. Análisis Síntesis Interpretativo Mediante Matrices de las Dimensiones Territoriales-----	89
<b>CONCLUSIONES -----</b>	<b>94</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA:-----</b>	<b>98</b>

### ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa mental _____	15
Ilustración 2. Subsistemas Territoriales _____	26
Ilustración 3. Ámbitos geográficos vinculantes del Desarrollo Local _____	28
Ilustración 4. Calidad de vida y calidad ambiental _____	32



Ilustración 5. Modelos de Distribución de asentamientos en el espacio Rural _____	33
Ilustración 6. El suelo urbano y rural _____	34
Ilustración 7. Diseño metodológico de la tesis mediante flujo alternativo _____	40
Ilustración 8. Sistema Nacional de Ordenación Territorial y los instrumentos de planificación en el Ecuador _____	43
Ilustración 9. Fases preparatoria y de diagnóstico integrado _____	52
Ilustración 10. Lineamiento metodológico para el DIR, FAO- Uruguay _____	53
Ilustración 11. Proceso de Planificación Territorial con énfasis en el diagnóstico. ____	55
Ilustración 12. Proceso de planificación territorial con énfasis en el diagnóstico ____	56
Ilustración 13. Lineamiento Metodológicos para la formulación de los planes de Desarrollo y OT en el Ecuador. _____	59
Ilustración 14. Guía de contenidos y procesos dirigidos a los PD Y OT en el Ecuador por SENPLADES _____	60
Ilustración 15. Estimación de la capacidad agrícola del Suelo _____	75
Ilustración 16. Metodología sintetizada para abordar el diagnóstico integral de una parroquia rural de montaña _____	93

### ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Tres áreas rurales con tres problemas-tipo distintos _____	18
Tabla 2. La ordenación del espacio rural y los problemas que debe enfrentar ____	19
Tabla 3. Principios que operan según su orden y característica. _____	27
Tabla 4. Competencias exclusivas de los GAD Parroquiales Rurales _____	48
Tabla 5. Determinación del Índice de Consistencia de los Elementos Integrantes de un Diagnóstico Integral para la Planificación Territorial _____	61
Tabla 6. Puntaje resultante del abordaje de la operacionalización del diagnóstico integral _____	63
Tabla 7. Unidades geográficas de análisis territorial rural para el ámbito parroquial	68
Tabla 8. Operacionalización para Realizar el Diagnóstico Integral de la Parroquia Rural con enfoque en el Riesgo _____	69
Tabla 9. Operacionalización para realizar el Diagnóstico integral para el ámbito parroquia rural: componentes físico naturales _____	71



---

Tabla 10. Operacionalización para realizar el diagnóstico integral para el ámbito parroquia rural: componentes socio económicos. _____	77
Tabla 11. Equipamientos básicos para las parroquias rurales. _____	81
Tabla 12. Tipos de índices _____	88
Tabla 13. Análisis Síntesis Interpretativa de la Dimensión Condiciones y Recursos Geo ecológicas: Amenazas y Riesgos _____	90
Tabla 14. Análisis Síntesis Interpretativa de la Dimensión Socio Económica_____	91
Tabla 15. Análisis Síntesis Interpretativa de la Dimensión Política Institucional_____	91
Tabla 16. Matriz FODA_____	92



María José Delgado Cruz en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Diseño de una metodología para la elaboración del diagnóstico integral destinado a la formulación de los planes de ordenación territorial parroquial rural", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 12 de abril del 2018

Arq. María José Delgado Cruz  
C.I. 110386705-5



María José Delgado Cruz, autor/a del trabajo de titulación “Diseño de una metodología para la elaboración del diagnóstico integral destinado a la formulación de los planes de ordenación territorial parroquial rural”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 12 de abril del 2018

María José Delgado Cruz

C.I: 110386705-5



## INTRODUCCIÓN

En el Ecuador desde el 2008, el Ordenamiento Territorial se convierte en una política de estado, ahí se establece la elaboración de los planes de Ordenamiento Territorial para todo gobierno autónomo descentralizado en los ámbitos territoriales que correspondan.

Los planes parroquiales rurales actualmente presentan limitadas competencias descritas y atribuidas en la Constitución de la República del Ecuador y en el COOTAD, para controlar y administrar su territorio, pues dependen de dos niveles jerárquicos superiores para su desarrollo integral, estos son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales.

Las directrices emanadas desde los niveles superiores, muchas veces no responde a los requerimientos y lineamientos demandados por el ámbito rural o estos no encuentran concreción por falta de prioridad dentro de la gestión local. Para conocer y abordar los territorios rurales es necesario procedimientos metodológicos y operacionalizaciones<sup>1</sup> adaptadas a estas realidades, que permitan describir, explicar, evaluar y analizar los diferentes elementos constituyentes territoriales de estos espacios. Es por ello, que surge la necesidad de dar respuesta a la interrogante: *¿Cuál es la mejor operacionalización y procedimiento metodológico para realizar un diagnóstico territorial en una parroquia rural?*

Para dar respuesta a esta interrogante el presente trabajo se plantea como objetivo general *realizar una propuesta metodológica para abordar el diagnóstico territorial correspondiente al ámbito parroquial rural, mediante el análisis de sus elementos constituyentes, orientados por las competencias administrativas otorgadas por la normativa legal de ordenamiento territorial de Ecuador.*

---

<sup>1</sup>Entendida como la definición de los componentes o dimensiones, de las variables o características e indicadores que permitirán caracterizar, analizar y evaluar la realidad existente y la evolución futura de cada uno de los factores territoriales que definen a un ámbito territorial.



Dicho objetivo se desagrega en los siguientes objetivos específicos.

1. Precisar el procedimiento metodológico a seguir en la elaboración del diagnóstico integral de un plan de ordenación del territorio en las áreas rurales de acuerdo a las competencias otorgadas en la normativa legal vigente.
2. Realizar una propuesta de operacionalización del diagnóstico integral mediante la identificación de las componentes o aspectos, variables e indicadores a evaluar el territorio dentro de un plan territorial parroquial rural.
3. Proponer una lectura integral del sistema territorial en la fase de diagnóstico para la formulación de los planes de ordenamiento territorial en las parroquias rurales.

Para alcanzar los objetivos se realizó un análisis de los procedimientos metodológicos desarrollados por diversos autores, donde se identificó los principios, criterios y el proceso a seguir para elaborar el diagnóstico integral, además de identificar las componentes territoriales y su operacionalización. Mediante una matriz se determina el Índice de Consistencia de cada procedimiento analizado, base para la propuesta metodológica para elaborar el diagnóstico integral en un Plan de Ordenamiento Territorial a nivel de parroquia rural.

La presente investigación se justifica porque realiza aportes para el ordenamiento de los espacios rurales con fines de garantizar mayores niveles de calidad de vida y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Definir procesos de elaboración del diagnóstico, de una manera sistemática y clara, permite elaborar planes de mayor consistencia y coherencia.

El trabajo se estructura a través de tres capítulos: el primer capítulo se denomina Marco Teórico Conceptual, en él se estudió de la problemática rural, el territorio como sistema, los ámbitos territoriales, la planificación territorial, ordenación del territorio y los planes de ordenamiento territorial. .



En el capítulo segundo, se describe el procedimiento seguido en el trabajo, el cual consistió en la exploración del marco legal vigente como referencia para orientar la propuesta; exploración de los procedimientos metodológicos implementados por diversos autores; identificación de procedimientos seguidos; identificación de principios, criterios y componentes utilizadas, así como la determinación del índice de Consistencia y el capítulo tercero, desarrolla la propuesta metodológica para realizar el diagnóstico integral en el Plan de Ordenamiento Territorial a nivel de la parroquia rural en zonas de montaña.



## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la Universidad Estatal de Cuenca, a los docentes de posgrado de la maestría en Ordenación Territorial en cuyas aulas me forme. Al PhD. Víctor Fernando Pauta Calle en calidad de director del trabajo, por su apoyo y paciencia. A la PhD. María Gabriela Camargo Mora en calidad de codirectora por su experiencia, dedicación, amistad y consejos. A la Universidad Técnica Particular de Loja lugar en el que me forme como arquitecto y donde laboro, por su compromiso con la formación de su personal a través del tiempo y espacio para la realización de esta meta. Finalmente a la Universidad de Los Andes Venezuela, institución que compartió experiencias y conocimientos a través de sus docentes, y que son parte de esta investigación.

## **DEDICATORIA**

A Dios por su infinita bondad, a mis padres motivo de ser en mi vida, a mis hermanas y sobrinos por sus consejos y apoyo.

***María José***



# **CAPITULO 1.**

## **MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

En el presente capítulo se desarrollan los antecedentes y el marco teórico relacionado con la problemática del espacio rural, comprender el sistema y ámbitos territoriales hacia la planificación territorial rural como la nueva tendencia para la ordenación del territorio. Existe mucha información al respecto que permite definir claramente todos los conceptos y posturas necesarias para abordar el proyecto investigativo, que se sintetizan y estructuran en la Ilustración. 1.

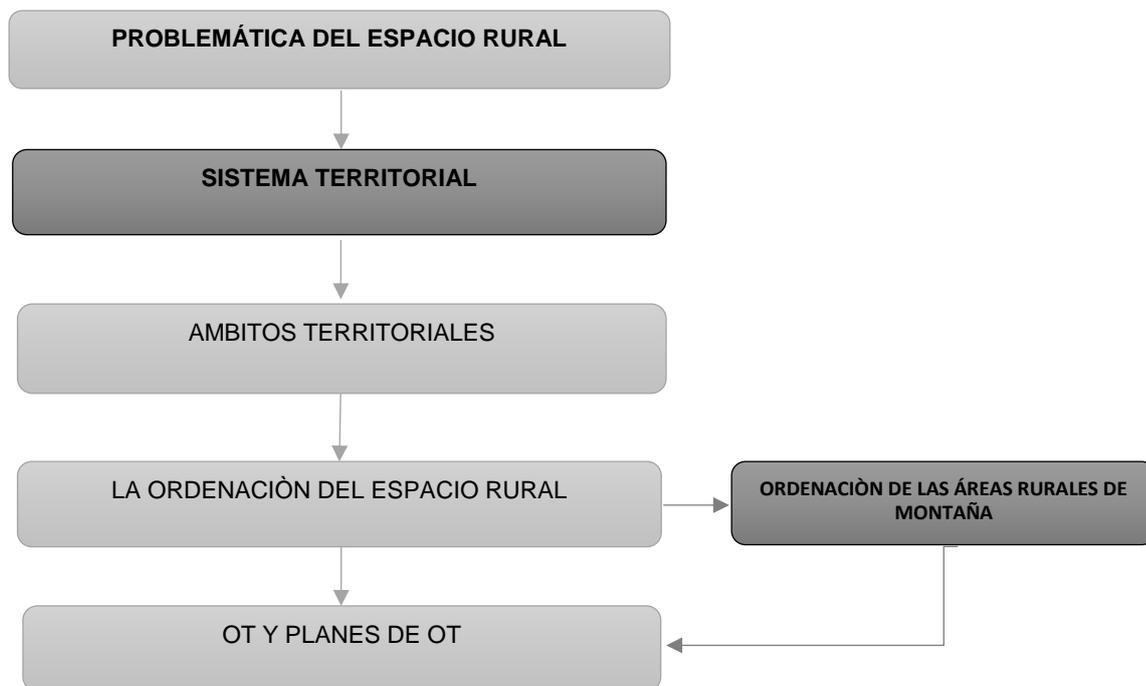


Ilustración 1. Mapa mental  
Fuente: Elaborado por el autor

### 1.1. La problemática de los espacios rurales

Es abordada por la Ordenación del Territorio mediante el proceso de planificación que involucra una serie de etapas y momentos consecutivos e iterativos. Para ello, se realiza la **operacionalización** entendida como la definición de los componentes o dimensiones, de las variables o características e indicadores que permitirán caracterizar, analizar y evaluar la realidad existente y la evolución futura de cada uno de los factores territoriales que definen a un ámbito territorial. Diversos autores han orientado esfuerzos a la operacionalización de los territorios, tales como: Basso, L.; Méndez H. C.; Ligier, D.; Maceira, N.; Somma, D; et al., (2014), Berdegú & Schejtman (2008), Rodríguez & Meneses (2011), entre otros. Por otra parte, autores como Pauta, F. (2015), Gómez Orea (2013), Pujadas & Font (1998), Méndez (1998),



Camargo, G. (2017), analizan el proceso metodológico para el ordenamiento de los territorios. Dichos estudios coinciden con definir a los territorios como un sistema territorial. Camargo, G. (2017), al respecto señala que:

*El territorio se asume como un **sistema integrado** por tres subsistemas: condiciones y recursos naturales, dinámicas y estructura de la población y la organización política institucional los cuales interactúan para conformar territorios únicos y singulares. Su integración permite definir la capacidad de carga del patrimonio natural y base de sustentación ecológica (naturaleza) frente a la dinámica y estructura socioeconómica (hombre), en un tiempo y espacio determinado, así como la organización política, institucional, administrativa, orientadora y controladora de la relación hombre naturaleza y su ocupación del territorio. La relación entre estos tres subsistemas genera una configuración territorial referida a la expresión social, económica y político – administrativa territorial, producto de cambios a través del tiempo. Esta configuración se caracteriza por una dinámica y estructura propia que se interpreta a partir de los distintos estilos de vida de los pobladores. (p. 5)*

El estudio del territorio involucra el análisis de los atributos que integran el **sistema territorial** y para ello recurre a instrumentos específicos de la planificación como la organización institucional, la normativa legal y los planes. Respecto de los planes, se puede definir como un documento que describe la realidad de un territorio, su visión a futuro y las propuestas que permitirán llevar la realidad existente a un futuro mejor. Los planes se elaboran siguiendo un procedimiento basado en etapas o momentos: primera etapa referida a las Bases del Plan, segunda Fase Diagnóstico y Análisis Tendencial, tercera Fase de Prognosis, cuarta Fase Formulación de Propuestas y quinta Gestión Propiamente Dicha del plan. Todas ellas desarrollas bajo principios de consistencia y coherencia y guiada por la noción de propósito de alcanzar los mayores niveles de calidad de vida y mejor aprovechamiento de los recursos naturales.



*“El diagnóstico integral territorial es el momento del proceso de planificación que permite el conocimiento adecuado de las características relevantes del territorio, explicar de una manera jerarquizada las oportunidades y amenazas, fortalezas y debilidades, bases para la inserción del territorio analizado en la dinámica de crecimiento regional, nacional y supra nacional como un territorio competitivo, complementario e innovador. Comprende la identificación, descripción, evaluación y análisis síntesis interpretativos de aquellos componentes que describen el proceso de desarrollo territorial actual”* (Camargo, G. 2010, p.11).

El abordaje de la realidad de los espacios rurales es de gran relevancia para los nuevos enfoques territoriales, ya que forman parte indispensable para el desarrollo de las regiones y para la seguridad alimentaria. El espacio rural es un área de mutación, con profundas transformaciones en el pasado reciente que muy posiblemente se mantendrán, e incluso amplificarán, en el futuro próximo. Por lo tanto, se ha de considerar la elevada heterogeneidad del espacio rural, que tiende a acentuarse en el contexto de las transformaciones recientes. Las actividades económicas, se ha de resaltar la reestructuración profunda del sector agrario y la emergencia de nuevas actividades productivas que requieren la valorización del potencial de desarrollo endógeno del espacio rural según Pujada, R.& Font (2010). Los autores antes referidos puntualizan que el espacio rural es bastante complejo, por esta razón los criterios utilizados habitualmente suelen ser los siguientes:

- a) *Asociación entre espacio rural y espacio agrario.* A través de dos argumentos:
  - a) arquitectura periurbana, es decir, la presencia de actividades agrarias en las periferias urbanas y metropolitanas, alejadas del ámbito específicamente rural.
  - b) Actividades productivas no agrarias: Industria rural, turismo rural, artesanías, etc. En definitiva, no puede asociarse totalmente el espacio rural al espacio agrario.
- b) *Espacio rural como negativos del espacio urbano.* Definir lo rural como contraposición a lo urbano. No se puede olvidar la presencia y la dimensión urbana en el mundo rural, como núcleos urbanos de pequeñas dimensiones.



- c) *Espacio de bajas densidades*. Quiere decir que la cantidad de individuos que habitan por unidad de superficie un territorio es baja.
- d) *Espacio con funciones específicas*. El espacio rural es multifuncional esto quiere decir que en él se pueden desempeñar varias funciones que requerirán de planificación y control. Cuanto más desarrollado es el territorio más fuerte es la conexión urbano-rural y más variadas son las funciones asignadas al espacio rural: ocio, protección de la naturaleza, depósito de residuos urbanos industriales, redes de infraestructura, etc. (p. 250-251)

El mismo autor se refiere a la ruralidad descansa inevitablemente en algunas características básicas: las bajas densidades de población: el envejecimiento de la población y una cierta tendencia al declive demográfico, compensada en algunas áreas por la contra urbanización; el predominio de los suelos ocupados por el sector agrario; un nivel bajo de dotaciones en servicios e infraestructura elementales; la lejanía respecto de los núcleos urbanos con dotaciones importantes en equipamientos colectivos y con oferta de puestos de trabajo industriales y terciarios.

Al respecto de la **problemática en el espacio rural** los autores Pujada, R.& Font (2010) se refieren a la publicación "*futuro del mundo rural*" de la comisión de las comunidades europeas entre (1989 & 2010), en la que se logra identificar tres áreas rurales con tres problemas-tipo distintos que se sintetizan en la Tabla 1:

Tabla 1 Tres áreas rurales con tres problemas-tipo distintos  
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Pujada, R.& Font (2010)

ÁREAS RURALES	PROBLEMAS TIPO DISTINTOS
Presión de la evolución moderna	Se encuadra la agricultura periurbana pues son aquellas áreas próximas a las grandes aglomeraciones urbanas o fácilmente accesibles a ellas.
Rurales en declive	Afectadas por el declive rural clásico <sup>2</sup>
Rurales especialmente frágiles	Son las que debido a sus condiciones difíciles extreman los problemas propios del área rural.

<sup>2</sup>Según García Bartolome (1991) al declive rural clásico se entiende como el éxodo rural que se presenta bajo una forma «clásica» de emigración regional neta o migración intrarregional de las zonas rurales hacia las zonas urbanas (caso de la periferia meridional de la Comunidad y regiones de montaña), y donde el peso del sector agrario es más relevante.



La ordenación del espacio rural presente problemas comunes. En la Tabla 2, Pujada, R. & Font (2010) sintetizan los problemas que se vienen presentando en el espacio rural.

Tabla 2. La ordenación del espacio rural y los problemas que debe enfrentar  
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Pujada, R.& Font (2010)

<b>ORDENACIÓN DEL ESPACIO RURAL</b>	<b>PROBLEMAS COMUNES A ENFRENTAR</b>
<b>Demográficos</b>	Poca base demográfica; población envejecida; población ocupada agraria con poca calificación para la reconversión a otras actividades productivas.
<b>Económicos</b>	Base económica poco diversificada; dependencia excesiva de un sector agrario (sea o no regresivo), que ocupa cada vez menos puestos de trabajo.
<b>Bajo Nivel de dotaciones en infraestructura y servicios</b>	Problemas de accesibilidad; ausencia en algunos casos de las infraestructuras y servicios más elementales.
<b>Bajas dotaciones en equipamientos colectivos</b>	La baja demografía es el detonante para la baja o mala calidad en el equipamiento.
<b>Deterioro de las condiciones ambientales</b>	Generalmente provocada por las actividades agrarias, por la población estacional, actividades nocivas desde las ciudades, instalaciones para vertederos urbanos e industriales, incendios forestales, etc.
<b>Dificultades administrativas</b>	Problemas con la operatividad de unas administraciones locales con bajo presupuesto y poco personal.

En los apartados anteriores se sintetizó la problemática del espacio rural en términos generales, ahora resulta necesario determinar cómo es la problemática rural en Latinoamérica y el Caribe, las estadísticas señalan que para el 2010, dos de cada diez habitantes de América Latina y el Caribe residían en zonas rurales. El cono sur, es la subregión más urbana y Centro América y el Caribe las subregiones más rurales, con alrededor de un 40% de la población residiendo en asentamientos humanos rurales según Rodríguez & Meneses (2011).

La Organización Internacional del Trabajo (2017) para América Latina y el Caribe, establecieron que la producción agrícola y ganadera tradicional es la que se asienta en estos territorios mayormente, esta es de baja productividad, poco articulada con la agroindustria, dependiente de tecnologías poco intensivas en capital y que utiliza mano de obra no calificada. Esto se explica, en parte, los bajos salarios que se pagan y los ingresos limitados de los productores que dependen principalmente de ese tipo de explotaciones.

Por esta razón se habla de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, varios autores como la CEPAL (2002), FAO (2013) y Berdegué, Julio A & Schejtman (2007) “coinciden en que esa pobreza rural aqueja a los latinoamericanos. La realidad de



cada país puede repercutir para que los índices empleados sean más contundentes demostrando que la población rural es pobre, esto se constata en el estudio de Valdés y Wiens, (1996). La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas según De Janvry & Sadoulet, (2002)”, hay más indigentes rurales que hace 20 años sostiene Berdegué (1998).

Y el marco antes descrito, el Desarrollo Rural, según la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura FAO (2017), es un proceso centrado o localizado en el cambio social y crecimiento económico sostenible. Destacan dos causas básicas que explican el interés creciente por un enfoque territorial para el desarrollo rural local según Berdegué, Julio A & Schejtman (2007): *a) el reconocimiento de los nuevos rasgos y tendencias de nuestras sociedades rurales y b) la constatación de que los enfoques o estrategias convencionales de desarrollo rural y eliminación de la pobreza que no dieron frutos esperados en el tiempo.* (p.13)

En esta misma línea, el **Desarrollo Rural Local**, Berdegué, Julio A & Schejtman (2007) con sus estudios concluyen que; la “descentralización es una condición necesaria para el desarrollo territorial rural”, además describen como los gobiernos locales tiene un papel fundamental en el desarrollo local. Estos se clasifican según Berdegué, Julio A & Schejtman (2007) en: “a) el hecho de que la descentralización paradójicamente requiere un poder central fuerte y una relación activa entre las instancias nacionales, provinciales y locales por lo que las fórmulas que concentran un poder excesivo en un solo nivel, pecan de simplistas”; Berdegué, Julio A & Schejtman (2007) b) “los gobiernos locales, especialmente en zonas pobres, carecen de capacidades suficientes para hacerse cargo de las exigencias de la transformación productiva y por ello es indispensable pensar en el papel de organismos supra o multimunicipales (asociaciones, redes, corporaciones público-privadas) en el desarrollo territorial rural”; Berdegué, Julio A & Schejtman (2007) y “c) en buena parte de América Latina, las carencias en materia de “ciudadanía” que afectan a los pobres, los indígenas, las mujeres, y otros grupos vulnerables, afectan y limitan profundamente el sentido de los procesos de descentralización” (p. 9-12).



En el caso de Ecuador el Censo de Población y Vivienda del año 2010, determinó que hay 14.483.499 habitantes; el 74,3% de los ecuatorianos vive en ciudades. A la vez, la rapidez con la que la población urbana aumenta es mayor que la de la población rural. En cuanto a la pobreza rural el INEC (2011) la analiza a partir del concepto de "necesidades básicas insatisfechas", concluyendo que el 61% del 100% de habitantes censados en el año 2010, se encontraban en una situación de extrema pobreza, mientras en que en aquellas ciudades de entre cien mil habitantes y un millón, este índice se reducía a 46%, quedando claramente que las distancias entre el mundo urbano y el mundo rural son muy considerables. El mismo censo en cuanto a los trabajadores de las áreas consideradas como rurales representan el 39% de la población total del Ecuador para el 2010, cuya ocupación es de carácter primario principalmente, es decir el 60.5% trabajaban en la agricultura, ganadería y producciones forestales, el secundario 9%, la construcción 4.95% y el grupo del sector terciario aportan con 25.6%. Además, existe una evolución del empleo rural, concentrándose en actividades relacionadas con cultural y recreación. En términos absolutos, se diría que en la última década el 53% de los nuevos puestos de trabajo, creados en el área rural provienen del sector agrario. Pero a pesar de estos cambios no se ha logrado una transformación significativa y una disminución de las NBI.

Por otra parte, afirma sobre el concepto de la **Soberanía Alimentaria** surge paralelo a la Cumbre de 1996, es "el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos"( Rosset, 2004, p.1-2).

En el caso de Ecuador las poblaciones asentadas en zonas rurales, incluidas las indígenas, afroecuatorianos y montubios podrían desempeñar una función importante en cuanto a la soberanía alimentaria y el mantenimiento del equilibrio social y ecológico en grandes extensiones del territorio y aportar a la tarea de proteger la diversidad biológica los ecosistemas vulnerables y los servicios eco sistémicos



(Naciones Unidas, 1996, p. 98). Según el MIDUVI (2015) especialmente la población indígena podría desempeñar un papel clave ya que casi el 80% de este grupo poblacional está asentado en zonas rurales del país. Sin embargo, los retos que tiene que enfrentar el Ecuador, para que esta población no tenga la necesidad de migrar hacia la ciudad en busca de empleo y mejores condiciones de vida se debe aumentar las oportunidades de empleo en las zonas rurales para frenar la migración del campo a la ciudad con la consiguiente pérdida de capacidad humana en las comunidades rurales. Esto logrado a través de la correcta formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural. (p. 5-6)

En términos general, los problemas en el espacio rural, se desprenden y sintetizan en cuatro grandes temas de estudio: a) El desarrollo económico y la diversificación de la base económica; b) La mejora de la calidad de vida; c) la preservación de los valores naturales y ambientales; d) y la mejora de la gestión administrativa (Pujada, R.& Font, 2010, p. 253-269). Ante esta realidad, la ordenación de los territorios rurales es tarea fundamental y debe concretarse en una política participativa y consensuada, que permita orientar la ocupación y el desarrollo de los espacios rurales.

**La Nueva Ruralidad**<sup>3</sup>, *“es una nueva visión interdisciplinaria del mundo rural, que toma en cuenta los aportes de la sociología rural y de la economía agraria, pero que va más allá de la mirada de estas dos disciplinas, que establecieron por separado la actividad productiva y el comportamiento social de los pobladores rurales. Pero, además, incorporan elementos de la antropología, la historia, la geografía, la biología y las llamadas ciencias ambientales, entre otras”* (Pérez, 2004, p.191).

Las perspectivas de La Nueva Ruralidad parten de un punto común que es la noción de lo rural, ya no tiene valor explicativo. Las actividades en las sociedades rurales son mucho más complejas que las visiones que la producción agropecuaria, bajo el marco de la globalización del capital. La vida rural, tradicionalmente asociada

---

<sup>3</sup> Corriente que surge de la teoría económica neoclásica para estudiar las externalidades del sistema de producción y crear métodos de valorización de bienes y servicios que no son commensurables.



con la actividad agropecuaria, abriga ahora una diversidad de actividades y relaciones sociales que vinculan estrechamente las aldeas campesinas con los centros urbanos y la actividad industrial (Cartón, 2004, p. 279).

Finalmente La Nueva Ruralidad provee una visión distinta del núcleo del sector rural, las comunidades campesinas e indígenas, donde están surgiendo nuevas modalidades económicas; ecológicas; autogestión; auto-organizativas; y autonómicas de una gran cantidad de comunidades que actualmente presentan una combinación entre métodos tradicionales con innovaciones técnicas que posibilitan una mejora en sus términos de intercambio y por tanto, un incremento en su nivel de vida –entendido en los propios términos de las comunidades–. (Barkin et al. 2006). Al centro de esta visión está el reconocimiento de una **cosmovisión** que exige la cooperación entre comunidades que genera redes para fortalecer una economía que se encuentra inmersa en la totalidad de las relaciones sociales conducentes a un equilibrio entre la actividad humana y la natural.

## 1.2. El territorio como sistema

Según la Real Academia Española el término territorio procede del latín territorium, es la porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia. Zoido (1998) lo define *“como el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial. En definitiva, espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad”* (p. 2).

El Territorio se define a partir de dos ingredientes: espacio y poder según (López, 2005) y (Lefebvre, 1972). El espacio es un elemento político e ideológico, en donde se vive una constante lucha de poder (Lefebvre, 1974); se produce y reproduce por el capital (Harvey, 1998), capitalizado a la naturaleza y a sus habitantes (O'Connor, 1994).

Méndez (2006), considera el territorio como la totalidad de un espacio geográfico o parte sustantiva del mismo, perteneciente a una nación o asociación de



ellas, provincia y municipio; configurado culturalmente, por un conjunto de atributos de orden físico natural, socio económico y político - administrativo institucional, derivado de una división político territorial o de acuerdos estratégicos y regido bajo el principio de soberanía. Mientras ICHAP<sup>4</sup> (2011) define al territorio como “espacio de pertenencia e identidad producto de la relación cultura naturaleza, a través del tiempo (...), son conceptos que hacen referencia no solo a los aspectos físicos y geomorfológicos de los significados culturales construidos en torno a la relación entre la humanidad y la extensión.

El territorio, es la superficie, que un país requiere delimitar administrativamente mediante una división político territorial regido bajo el principio de soberanía. Conformado por un conjunto de atributos de orden físico natural y socio económicos, administrado por el Estado (comunidad social con una organización política) que propicia una modificación de este y por ello requiere una correcta planificación y administración.

A partir de los planteamiento teóricos conceptuales, para este estudio se asume el Territorio como la superficie o área delimitada, objeto de poder por parte del estado y los ciudadanos, conformado por un conjunto de elementos constituyentes o atributos, cada uno con funciones específicas, que establecen relaciones para alcanzar un objetivo común, como la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Su análisis en términos de variables o características e indicadores se aborda desde una perspectiva integral e integrada de los vínculos que se establecen entre los diversos atributos (Camargo. 2008, p. 3).

*Camargo, G. (2008) “Los elementos constituyentes o atributos de un territorio engloban tres subsistemas, cuya integración permite definir y determinar la relación que genera una configuración territorial que se caracteriza por una dinámica y estructura propia que se interpreta a partir de los distintos estilos de vida de los pobladores” (p. 6) estos subsistemas son recursos y condiciones*

---

4 ICHAP - Instituto Chileno de Arquitectos Paisajistas



geoecológicas, dinámica y estructura socio económica y organización política administrativa institucional (Ilustración 2):

- a) *El subsistema condiciones y cualidades geoecológicas (naturaleza-medio físico):* referido al análisis del patrimonio y base de sustentación natural (ecológica). Su conocimiento permite comprender la estructura y dinámica del medio natural que sirve de hábitat, medio u objeto de trabajo de la sociedad. Es la oferta de recursos naturales a la humanidad que se encuentran en el medio natural con diferentes grados de sensibilidad ante la estructura y dinámica socioeconómica.
- b) *El subsistema condiciones y cualidades de la estructura y dinámica socioeconómica (hombre-población):* referido a las presiones que ejerce la población sobre las condiciones y cualidades geoecológicas por la localización de actividades económicas, dotación de infraestructuras y servicios básicos, configuración territorial (asentamientos humanos, vías de comunicación, flujos, etc.), utilización de recursos naturales, entre otras actividades, que impactan las condiciones y cualidades geoecológicas. Es la demanda de recursos por parte de la población para satisfacer sus necesidades.
- c) *El subsistema institucional político – administrativo:* comprende las normas e instituciones que ejercen el control en las relaciones de los subsistemas condiciones y cualidades geo ecológicas y las condiciones y cualidades de la estructura y dinámica socioeconómica.

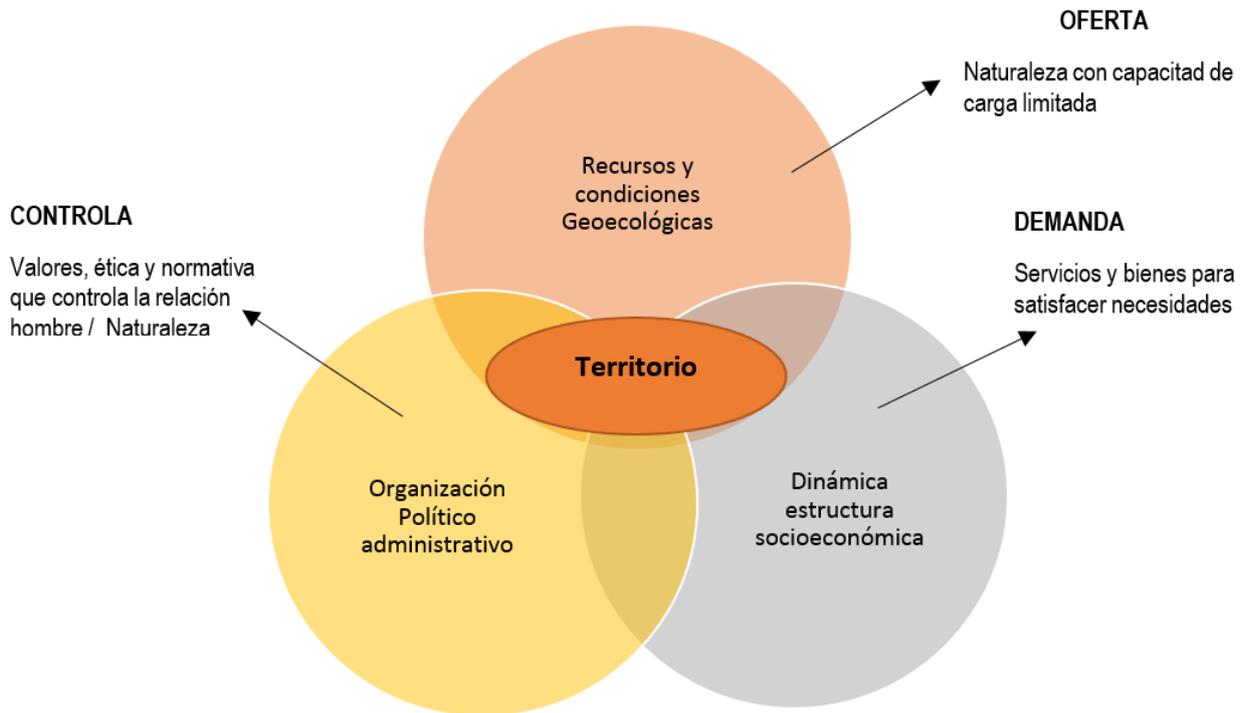


Ilustración 2. Subsistemas Territoriales  
Fuentes: Camargo, G.(2010)

Bustos (2002), define que el sistema territorial constituyen sistemas espaciales temporales, entendiendo en ellos su espacialidad como territorialidad y su temporalidad como historicidad, esto significa que existen contenedores y contenidos en construcciones y procesos duraderos que actúan como marcos estructurantes. Para el mismo autor, la reestructuración debe entenderse como un proceso de cambio profundo que abarca la totalidad de lo social, tiene un sustento ideológico y económico que explica y progresivamente se impone en el territorio (p.117).

Por otra parte, Gómez (2013), señala que el sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos. A cada nivel le corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores (Tabla 3).

Tabla 3. Principios que operan según su orden y característica.  
Fuente: Gómez & Gómez (2014)

Principio	Orden	Característica
Coherencia	1	Indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto)
Referencia	2	Entiende los planes correspondientes a niveles territoriales superiores como referencia vinculante para los inferiores
Subsidiariedad	3	Establece cómo cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible o, de otra forma: las instancias administrativas superiores solo deben interferir en aquello que puedan atender los niveles inferiores cuando éstos no lo hagan se emplea el siguiente principio
Contracorriente	4	Señala cómo desde los ámbitos territoriales inferiores se participa en el impulso en la concepción, en la formulación y en las determinaciones de los planes de niveles territoriales superiores
Corresponsabilidad	5	Responsabilidad de todos en la forma en que evoluciona y se va formando el sistema territorial.

### 1.3. Ámbitos territoriales

La interpretación de los territorios se puede realizar desde su organización jerárquica administrativa o desde sus ámbitos territoriales. El ámbito territorial está referido a las diferentes escalas de actuación territorial en tal sentido, la planificación se implementa, de una manera vinculante e iterativa, entre las escalas horizontales y verticales, enmarcadas dentro de los diferentes ámbitos territoriales (Ilustración 3) al respecto (Camargo, G. 2017) los conceptualiza:

- **Mundial:** representada por las tendencias globalizadoras y descentralizadoras que se expresan a través de redes económicas.
- **Binacional y multinacional:** representado por bloques de integración como son la Unión Europea, la Comunidad Andina, MERCOSUR, entre otras.
- **Nacional:** unidad donde acontecen la dinámica y estructuración de las dimensiones política, económica, social, territorial y ambiental marco del acontecer diarios de los ciudadanos. Ésta escala territorial insertada en las demandas y ofertas supranacional. Representada por el Estado en el territorio Nacional.
- **Regional:** unidad donde se articulan las políticas sociales, económicas y ambientales teniendo como base las condiciones físico naturales y la realidad de la dinámica y estructura de la unidad local.

- **Local:** unidad receptora de las decisiones y cambios nacionales y regionales tendentes a fortalecer la descentralización y desconcentración en pro del desarrollo local en acción conjunta con los ámbitos territoriales superiores. Ámbito donde se generan los procesos propios del desarrollo local y está representado, principalmente, por los municipios y las ciudades, y los centros poblados rurales.

La cooperación entre las escalas vertical y horizontal, persigue el reconocimiento de las potencialidades de los diferentes sistemas locales que configuran un territorio para hacer surgir las fuerzas locales latentes, permitir la difusión de la información y del conocimiento, promover las alianzas y la interdependencia entre empresas y la sociedad civil, crear cohesión social y económica y fortalecer los sistemas de organización y producción.

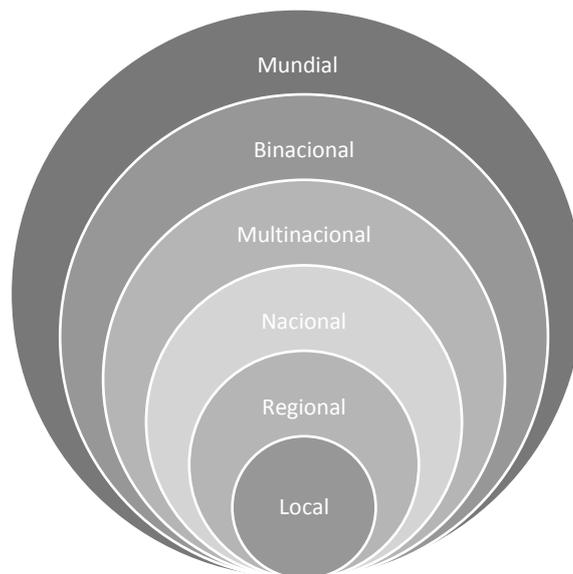


Ilustración 3. Ámbitos geográficos vinculantes del Desarrollo Local  
Fuentes: Elaborado por el autor a partir de Camargo, B. (2010)



## 1.4. La planificación territorial

La planificación territorial es el nuevo enfoque para ordenar los territorios según el programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-Hábitat (2015), la planificación territorial puede ser definida como un proceso de toma de decisiones dirigidas a alcanzar objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales a través del desarrollo de visiones espaciales, estrategias, planes y la aplicación de una serie de principios de política, herramientas, procedimientos, mecanismos institucionales, participativos y normativos.

Según Camargo, G. (2010), la planificación territorial de manera general forma parte de la Planificación Física, su centro de atención es el territorio, donde se analiza de manera global e integral, tanto a escala local (urbanística) como a escala regional (ordenación territorial): donde se consideran las relaciones entre los diferentes núcleos organizadores y de los actores, que intervienen en la región, así como, el planeamiento urbanístico definido por los usos del suelo de la ciudad. La planificación territorial establece zonificaciones acordes al ámbito territorial analizado. Además, a través de ésta se tiene la posibilidad de transformar la intención en acción, permite visualizar los impactos y consecuencias de los acontecimientos en el futuro e influir en ellos mediante acciones que generen cambios en el territorio.

Esto innegablemente involucra un conocimiento detallado del territorio a partir de los elementos constituyentes, de sus estructuras, procesos y relaciones territoriales. Estos elementos según Camargo, G. (2010) requieren de “un proceso que se sostiene en una serie de pasos consecutivos e iterativos para generar cambios en los territorios, direccionados hacia un futuro. Analiza la realidad o visión realística del territorio a través del análisis de sus elementos componentes físico natural, socioeconómico y cultural y político institucional para proyectar esa realidad a futuro y formular propuestas y líneas de acción para generar los cambios deseados en el territorio” (p. 44).



## 1.5. Ordenación del territorio

Para Méndez (1990) la ordenación del territorio es un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Busca organizar, armonizar y administrar la ocupación del espacio de manera que se puedan prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas y precisar los medios y líneas de acción apropiados para alcanzar los objetivos y prioridades de desarrollo, en un todo conforme con las nociones de uso sostenido y de viabilidad de uso y con los objetivos superiores del bienestar social, de la calidad de vida y de la valoración del medio ambiente (p.96).

Para Gómez (2013) citado por Mendez & Patiño (2013) *se trata de una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Tal función, la concibe el autor, como de carácter "horizontal" que condiciona a la planificación sectorial, al urbanismo y a la planificación económica.*

El proceso de ordenación del territorio regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial. Sin embargo, la ordenación territorial procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política sectorial y superar la parcialidad de esta política, así como la reducida escala espacial de la planificación municipal (p.2). Existen más conceptos y posturas difundidos al respecto por: Hildenbrand (1996); Zoido (1998); Leeuwen (2001).

Autores como Delmas (1962), citado por Pujada, R.& Font (2010), Aguilar (1989), Méndez (1990), Boisier (1998) y Massiris, (2014) coinciden en la corriente de la geografía crítica, reconocen que todo territorio humanizado presenta un orden



resultado de la acción de los agentes productivos privados: agrícolas, pecuarios, industriales, urbanizadores, entre otros, que, a su vez, refleja el modelo de desarrollo económico imperante.

Camargo, G. (2010) afirma que la ordenación del territorio se convierte en el principal instrumento de la gestión en todos los niveles territoriales, pero tiene especial relevancia en los niveles locales, donde se materializa y se puede intervenir realmente los problemas, mediante la planificación de acciones o actuaciones que orienten la ocupación del área urbana y rurales y las inversiones articuladas y priorizadas según su contexto particular de amenazas y riesgos.

En el ámbito territorial parroquial rural, según White (1974), los daños que se sufren ante un desastre dependen no solo de la magnitud de la amenaza natural, sino de la vulnerabilidad de la sociedad expuesta a tal amenaza. El mismo autor deja claro que la acción de la naturaleza no es la que genera los riesgos, sino las condiciones sociales, la falta de planificación y la poca visión de futuro, por parte de las sociedades, entonces minimizar las amenazas y riesgos resultan de vital importancia para las parroquias rurales, proteger a la población, la producción, las redes de intercambio y servicios y todos aquellos componentes que mejoren sustancialmente su calidad de vida.

Finalmente *“El ordenamiento territorial rural se presenta entonces como una herramienta importante para que los países fortalezcan la seguridad alimentaria de todos sus habitantes, permitiéndoles conciliar el desarrollo económico con las distintas formas de ocupación territorial. Esto requiere integrar de forma sustentable las actividades económicas, la preservación ambiental y la diversidad cultural, contribuyendo a la gobernabilidad en los territorios y a dar respuesta a las problemáticas de la gente”*. (Paruelo et al., 2014, p. XIX)

La **ordenamiento territorial rural** implica según Pujada, R.& Font (2010) algunos puntos importantes como son: a) El desarrollo económico y la diversificación de la base económica, b) la mejora de la calidad de vida y de la calidad ambiental, c) el papel de los núcleos urbanos del mundo rural, d) La mejora de la organización

administrativas, e) organismos e instrumentos en la ordenación del espacio rural y finalmente d) Estrategias para el desarrollo rural. De todos estos puntos se ha seleccionado aquellos que son de interés para la presente investigación en relación con el Momento II Diagnóstico Integral y Análisis Tendencial.

### **a) La Mejora de la Calidad de Vida y de la Calidad Ambiental**

Los problemas resumidos en la Ilustración 4 son especialmente preocupantes en los pequeños asentamientos rurales y en el poblamiento diseminado, disminuyendo normalmente su gravedad al ir ascendiendo niveles en la jerarquía urbana.

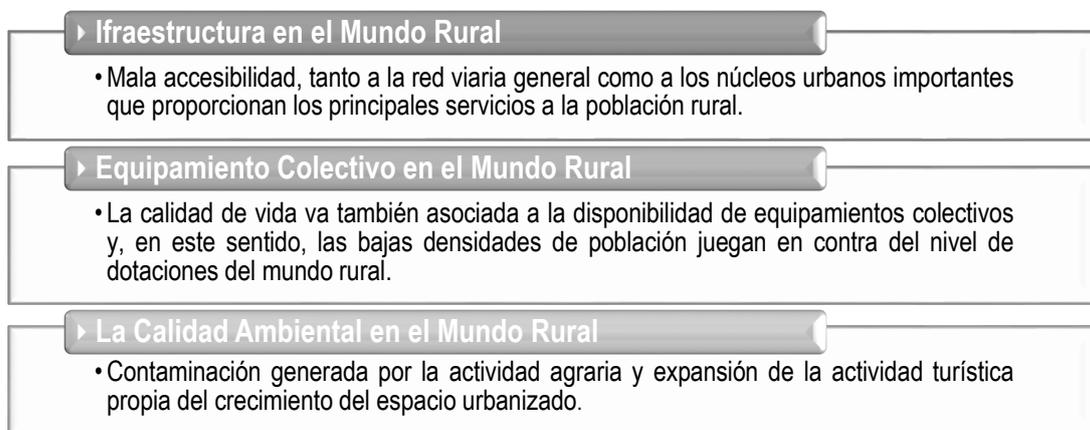


Ilustración 4. Calidad de vida y calidad ambiental

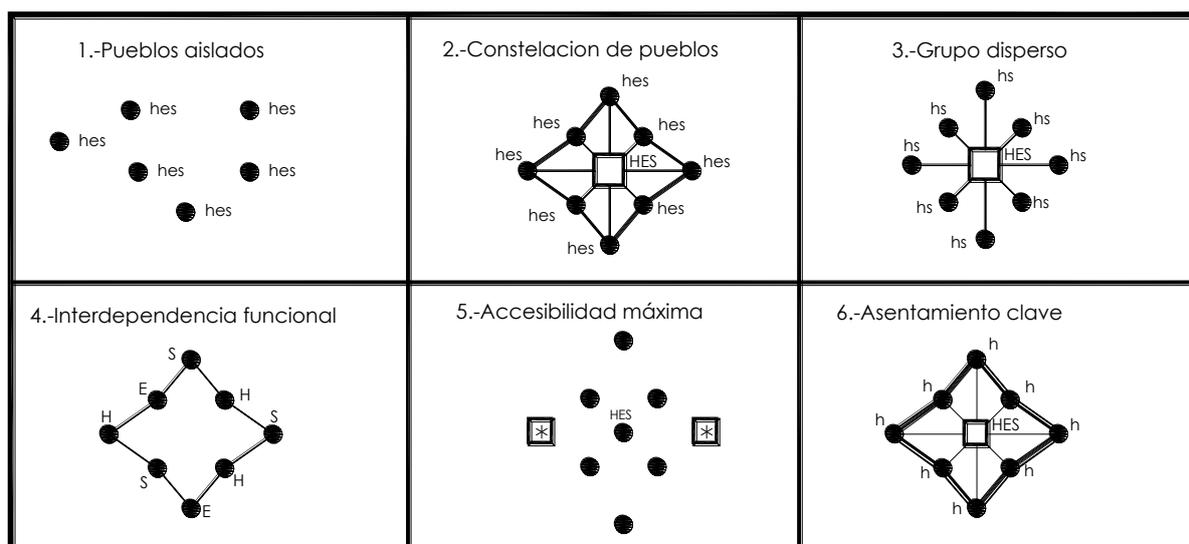
Fuente: Elaborado por Pujada, R. & Font (2010) en base a P.J. Cloke (1987) retomado por el autor

### **b) El Papel de los Núcleos Urbanos del Mundo Rural**

Los núcleos de concentración o asentamientos clave tienen como objetivo fundamental limitar los movimientos migratorios al interior del propio mundo rural, minimizando las migraciones hacia las grandes aglomeraciones urbanas y manteniendo, aunque sea con una cierta redistribución interna, la población global de las áreas rurales (Ilustración 5).

En términos generales para mejorar la condición de los poblados rurales existen unos supuestos que pueden ser corregidos a través de las siguientes condiciones según Pujada, R.& Font (2010):

- a) Mejorar la calidad de vida de los pequeños asentamientos mediante la infraestructura, servicios, accesibilidad.
- b) Mejora de la calidad de vida en los núcleos urbanos del mundo rural (poblados rurales) mediante la dotación de equipamientos colectivos.
- c) Oferta de puestos de trabajo en los núcleos de concentración, tanto para la población urbana como la del entorno rural.
- d) La capacidad de retención de la población de estos asentamientos estará directamente asociada a su capacidad para generar puestos de trabajo en la industria y los servicios.



H Mayor dotación de viviendas  
h Menor dotación de viviendas  
E Mayor dotación de empleo  
e Menor dotación de empleo  
S Mayor dotación de servicios  
s Menor dotación de servicios

● Asentamiento rural  
□ Asentamiento clave  
⊠ Centros urbanos mayores

Ilustración 5. Modelos de Distribución de asentamientos en el espacio Rural  
Fuente: Pujada, R.& Font (2010)

Al respecto de lo antes mencionado, los núcleos urbanos rurales y la calidad de vida y la calidad ambiental, se vinculan con el **uso del suelo rural** que abarca la gestión y modificación del medio ambiente natural para convertirlo en terrenos con

diversos usos como son: agrícola campos cultivables, pastizales; o asentamientos humanos, el suelo rural es el espacio más extenso con características no urbanas; en él se asientan pequeños poblados de “poblamiento, concentrado, disperso e Intercalar. El concentrado se caracteriza por la forma del municipio sobre el plano de ubicación centralizado o lineal” Buzo, I. (2016), existe una baja densidad poblacional y todas sus actividades se enfocan a la producción primaria y turística (gran cantidad de recurso debajo y sobre el suelo) con una fuerte conexión y dependencia de los centro urbanos, con infraestructura básica de agua, luz y teléfono muchas de las veces no eficiente según Kaysser (1990); Pérez & Yruela (1990) y se esquematiza en la Ilustración. 6.

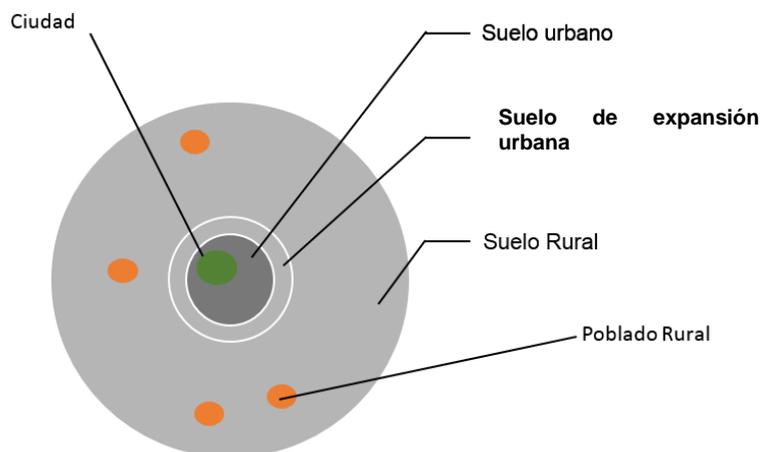


Ilustración 6. El suelo urbano y rural  
Fuente: Elaborado por el Autor

Finalmente, ESPON<sup>5</sup> (2007) se refiere a que históricamente, las relaciones funcionales urbano-rurales han consistido en el consumo de productos agrícolas por parte de los habitantes de las ciudades a cambio del acceso de la población rural a productos manufacturados y a algunos servicios que solo se producen en centro urbanos.

<sup>5</sup> Inspire Policy Making with Territorial Evidence. <https://www.espon.eu/>



### **c) La Mejora de la Organización Administrativa**

Pujada, R.& Font (2010), determinan que el problema de los pequeños municipios rurales responde a dos criterios en función de las tendencias presentes en los territorios rurales:

- Hacia el agrupamiento de municipios para compartir servicios.
- Hacia el aumento de la soberanía de los pequeños asentamientos rurales en la provisión de los servicios más elementales.

### **d) Organismos e Instrumentos en la Ordenación del Espacio Rural**

El papel de la administración para este sector en el caso de nuestro país recae en el Plan de Desarrollo Nacional, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, competencias exclusivas en cuanto al desarrollo rural por parte de los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales a través de los Planes de Ordenamiento Territorial, que observarán las normas y leyes vigentes en el Ecuador, éstas han sido analizadas en la competencias de los planes de ordenación territorial parroquial rural.

#### **1.5.1. Ordenación de las áreas rurales de montaña**

Las áreas rurales de montaña son aquellas superficies delimitadas con características propias de estas zonas, las cuales presentan diferencias y similitudes geográficas, que deben abordarse como unidades únicas y específicas. Se desarrollan en espacios con releve accidentados, que limitan su expansión y la accesibilidad. En consecuencia, son espacios donde puede presentarse el despoblamiento, las rentas bajas y las condiciones de vida adversas.

Las áreas rurales de montaña dispone de un medio natural único que se ha de ver como un patrimonio común, pero un patrimonio vulnerable y frágil debido a las condiciones físicas y sobre todo, a la acción del propio hombre, que con una explotación excesiva de sus recursos puede acabar destruzándolo. Otra potencialidad



en el mundo rural y más particularmente con las áreas rurales son las actitudes turísticas se transforman en un motor de despegue económico (Pujada y Font, 2010, p.266).

Pujada, R.& Font (2010) sostiene que la Ordenación del Territorio en áreas de alta montaña tendrá como función básica *distribuir de manera armoniosa los diferentes usos del suelo* que esta puede acoger, y que en acciones puede llegar a ser claramente antagónicos y enfrentados. Existen distintas ópticas desde las que deben ser tratadas las áreas de montaña que fueron abordadas bajo el concepto de la Nueva Ruralidad, Por lo tanto, son al mismo tiempo espacios naturales que se han de proteger, espacios rurales que se han de conservar, tanto desde la perspectiva de los continentes, asentamientos humanos, como de los contenidos, costumbres, modos de vida, etc. Espacios para vivir, en consonancia con la calidad de vida actual, y espacios económicos que se han de potenciar, de acuerdo con sus innegables aptitudes.

El mismo autor define que la montaña no podrá tratarse como un todo homogéneo, ya que presenta enormes divergencias internas. *“Una primera distinción será entre la alta montaña y la media montaña. La primera distinción será entre la alta montaña se asocia más directamente al aprovechamiento intensivo de sus aptitudes turísticas y goza de un nivel de desarrollo importante, la media montaña puede asociarse en cambio con los aspectos más regresivos del mundo rural semidespoblado. Los problemas básicos que se ha de plantear la ordenación de estas áreas, tendrá que derivar en las correspondientes estrategias y líneas de intervención, se acostumbran a agrupar en algunos grandes apartados: asociados al despoblamiento y a las bajas densidades de población, asociados al desarrollo económico de áreas regresivas, a la mejora de la calidad de vida y asociados a la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio”*.(Pujada, R.& Font, 2010, p. 265-267)

## **1.6. Planes de ordenamiento territorial**

Los planes de ordenamiento territorial son un instrumento que copila en un documento los diversos estudios y análisis de la realidad de un territorio, los posibles



escenarios de desarrollo futuro y de las propuestas para generar los cambios requeridos que garanticen mayores niveles de calidad de vida y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Los planes territoriales comprenden momentos o etapas de la planificación territorial, tales como:

- a) **Momento I: Bases para Elaborar el Plan de Ordenamiento.** Las Bases del Plan, es el primer momento o etapa del proceso de planificación, la cual comprende todas las actividades que se deben realizar antes de iniciar la elaboración del Plan.
  
- b) **Momento II: Diagnóstico integral y análisis tendencial.** Las elaboraciones de los Planes de ordenamiento territorial contemplan el momento del diagnóstico integral o visión real, es el momento del proceso que permite, a todos los actores generar el conocimiento adecuado de las características relevantes de la realidad del territorio.
  
- c) **Momento III: Análisis prospectivo o prognosis.** A partir del diagnóstico de las variables físicas y funcionales de un ámbito territorial se procede a elaborar escenarios fundándose en el ejercicio de imaginación, mediante las actividades siguientes: análisis tendencial y de prospectiva, elaborando alternativas futuras posibles, de forma que los ciudadanos puedan escoger un modelo, una visión para la ciudad y el territorio rural sobre cuya base se genera una relación de temas críticos y/o líneas de actuación genéricas.
  
- d) **Momento IV: Formulación de objetivos, estrategias y acciones.** Esta etapa consiste en la formulación de objetivos y metas, y a partir de ellos, las líneas estratégicas y de actuación que permitirán alcanzar los escenarios para transformar la realidad hacia el territorio deseado. Tiene en cuenta el diagnóstico integral y la prospectiva para enunciar los objetivos y metas que se pretenden alcanzar a través de la gestión propiamente dicha.



Los momentos que integran un plan son etapas consecutivas e iterativas, que presentan propuestas para orientar la ocupación del territorio. Una vez aprobados por las instancias competentes, se convierten en políticas, que le conciernen a toda la sociedad, por tanto es un instrumento participativo y consensuado.



## **CAPITULO 2.**

# **DISEÑO METODOLÓGICO**

La propuesta metodológica para el desarrollo del presente proyecto de tesis, se fundamenta en los principios de investigación científica, que se justifica a través de la construcción de una ruta que permita orientara al lector en un proceso lógico, hacia la obtención de resultados concretos que se expresan el cumplimiento de la pregunta de investigación y en cada uno de los objetivos propuestos en esta tesis Ilustración 7.



Ilustración 7. Diseño metodológico de la tesis mediante flujo alternativo  
Fuente: Elaborado por el autor.

## I. EXPLORACIÓN DEL MARCO LEGAL QUE DELIMITA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### 2.1. Normativa legal sobre el ordenamiento territorial en Ecuador

López (2015); Pauta, F. (2015); Gudynas (2011); Chiriboga, (2010); entre otros afirman que la evolución de la Planificación y el Ordenamiento Territorial en el Ecuador inician en los años 60 bajo el modelo de desarrollo keynesiano-cepalino<sup>6</sup> las

<sup>6</sup> Keynesiano el objeto de dicha teoría económica no es otro que el de tratar de limitar la anarquía de la producción capitalista que resulta de la aparición de los monopolios en un mercado que se basa en numerosos productores independientes. Cepalino que surge de la CEPAL, uno de sus ejes temáticos es la transmisión del cambio tecnológico desde los países que generan conocimiento hacia los nuestros, cuyas imperfecciones generan dinámicas que no facilitan la convergencia en los niveles de desarrollo en ausencia de intervención estatal.



instituciones encargadas del control se denominaron Junapla y Conade<sup>7</sup>, su escala de control fue el gobierno central, para los años 1990 en cambio el modelo de desarrollo era de carácter neoliberal<sup>8</sup> con un ajuste estructural, y quienes se encargaron de la planificación central fueron Conam, Odeplan, Predesur, Crea, Ingala y los municipios, la escala de control en la época la realizaron los gobiernos municipales y la rectoría del Ordenamiento Territorial e instrumento normativo del municipio a través del ordenamiento territorial municipal, finalmente, desde el años 2008 el modelo de desarrollo implementado es postkeynesiano<sup>9</sup>, la institución de planificación central es SENPLADES, la escala de control que prevalece es la multi esalar y la rectoría del ordenamiento territorial e instrumento normativo es ejercido desde el gobierno central y el Sistema Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. Máttar (2017) cita a SENPLADES (2016) “en este período se construye las Agendas Zonales<sup>10</sup> como instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local. Estos instrumentos inciden en el desarrollo integral del territorio y se vuelven un referente de planificación y ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, y propician la cohesión e integración territorial”. (p.359)

Respecto del párrafo anterior, el ámbito territorial de planificación nacional vigente en el Ecuador parte de la Constitución de la República del Ecuador y “el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, está fundamentado en el marco instrumental y legal que sustenta el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” SENPLADES (2014), Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, la Ley de Tierras, la Ley de Gestión del Suelo, Hábitat y Vivienda (MIDUVI). Según (López, 2015) “el cuerpo instrumental lo constituyen los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (PDYOT) que se articulan entre los distintos niveles de gobierno y

---

<sup>7</sup> Dos instituciones estatales encargadas de la planificación en el país en los años 60.

<sup>8</sup> Movimiento de actualización del liberalismo, aparecido después de la Primera Guerra Mundial, que limita la intervención del Estado en asuntos jurídicos y económicos.

<sup>9</sup> Es una escuela o enfoque de la economía basada en el keynesianismo. Los economistas poskeynesianos enfatizan la necesidad de una política fiscal que fomente la ocupación y las rentas.

<sup>10</sup> Decreto Ejecutivo No. 1372, publicado en Registro Oficial 278 de 20 de febrero del 2004, SENPLADES, Decreto Artículo 1 creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.



circunscripciones territoriales, siendo el instrumento central, el Plan Nacional del Buen Vivir”. (p. 301)

En el Ecuador el organismo técnico encargado de velar por la planificación nacional se llama “Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (SENPLADES), dependiente de la Presidencia de la República, éste se preocupará por el diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles. (López, M. 2015) sostiene que SENPLADES es el organismo encargado de establecer en el Ecuador “*dos direcciones para el ordenamiento territorial y Micro planificación, la primera es la de Seguimiento y la segunda de Evaluación del Desarrollo Territorial, ambas adscritas a la Subsecretaría de Planificación para el Buen Vivir*”. (p. 2)

La Constitución de la República de Ecuador (2008), en el capítulo segundo, respecto a la “Organización del territorio”, establece en el: 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. (...)*” (Constitución, 2012, p. 122). El Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, en el Título II, sobre la Organización del Territorio en el Artículo 10, de los Niveles de Organización Territorial, se encuentra en concordancia con el artículo referido en la constitución.

Otras consideraciones expuestas en la (Constitución, 2012) Artículo 250 se refiere al territorio de las provincias amazónicas como una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral (...) y el principio del Sumak Kawsay (p.125). El Artículo 404, patrimonio natural del Ecuador exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley. Artículo 415, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes (...) (p.180).

A continuación se muestra un esquema que sintetiza todo lo antes estudiado en la Ilustración. 8, sobre el Sistema Nacional de Ordenación Territorial y los instrumentos de planificación en el Ecuador.



Ilustración 8. Sistema Nacional de Ordenación Territorial y los instrumentos de planificación en el Ecuador  
Fuente: Elaborado por el autor a partir de López (2015)

López (2015) “determina que en el año 2010 se consolida el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y la Constitución (2008)”, el mismo documento antes citado, es retomado por Coloma (2015) en el que hace referencia al Artículo 240, sobre los gobiernos autónomos descentralizados “*tendrán facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias*” y el Artículo 241.- “*la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados*” (López, 2015, p.121); el “*ordenamiento territorial se convierte en una política de Estado centralizada, pero jerarquizada con principios de complementariedad y subsidiariedad, en una visión multi-escalar de gestión*” (López, 2015, p.301).

En común todos los planes de ordenación territorial, provincial, cantonal y parroquial rural, se formularán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los lineamientos de planificación



territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo provincial, cantonal y parroquial rural y la articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación, y serán específicas a los Planes de Ordenación Territorial Provincial corresponden al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo provincial, cantonal y parroquial rural según Pauta, F. (2015).

## 2.2. Normativa referente a las parroquias rurales

El Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización en referencias a las parroquias rurales en el Capítulo IV, Artículo 24, establece que las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano. Para su creación el Artículo. 25 indica que corresponde al respectivo concejo metropolitano o municipal la creación o modificación de parroquias rurales, mediante ordenanza que contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial. El proyecto contendrá la descripción del territorio (...), la designación de la cabecera parroquial (...) cumplimiento de sus requisitos. En caso de modificación, el concejo metropolitano o municipal actuará en coordinación con el GAD parroquial rural, garantizando la participación ciudadana parroquial para este efecto. Además los artículos consecutivos describen su creación y fusión materia que no es menos importante pero no es necesario abordar en este estudio. Finalmente el Artículo. 26, respecto a la creación de parroquias rurales dos son los literales que nos interesa anotar; a) Población residente no menor a *diez mil habitantes*, (...); b) Delimitación física del territorio parroquial rural de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes, en concordancia de la Constitución de la República del Ecuador.

El Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización en el capítulo IV, sobre el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, en la sección primera naturaleza jurídica, sede y funciones, Artículo 63 establece que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de



derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. (...) será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural. En este mismo código el Artículo 64 de las Funciones establece;

*“Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.*

*Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad (...) e Implementar un sistema de participación ciudadana (...).*

*Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones (...) que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial (...).*

*Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;*

*Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;*

*Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, (...);*

*Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;*

*Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;*

*Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; (...);*

*Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria (...) en el marco de sus competencias;*

*Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial (...), para la realización de obras de interés comunitario;*

*Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y, las demás que determine la ley” (p. 47-48).*



Los artículos 66, 67 del Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización establecen que la Junta Parroquial Rural es el órgano de gobierno de una parroquia rural y como debe estar integrado, cuáles son sus atribuciones, en el marco de sus competencias dadas por la Constitución.

### 2.3. Competencias y alcances en el ordenamiento territorial

Coloma (2015) cita textualmente la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Artículo 1, en el “fija los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen (...) (p.12). Además, la misma Ley en concordancia con la norma superior, Artículo 11<sup>11</sup>, recuerdan las disposiciones legales nacionales que se relacionan con las competencias y al organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, al que le corresponde aplicarlo, los siguientes criterios aclaran sus competencias y alcances en el Ordenamiento territorial:

- *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales* delimitaran los ecosistemas, cuencas hidrográficas y localizara las infraestructuras hidrológicas, transporte y tránsito, así como el sistema vial regional.
- Coloma (2015)“*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales* integraran el componente de ordenamiento territorial de los cantones que formen parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia”.
- *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos*, deben clasificar todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Deben identificar los riesgos, fomentar la calidad ambiental, seguridad, cohesión social y accesibilidad del medio urbano y rural,

---

<sup>11</sup> (LOOTUS) este artículo hace referencia al alcance del componente de ordenamiento territorial para cada nivel de gobierno.



acceso a servicios básico y espacios públicos. Estos niveles de gobierno racionalizaran las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.

- *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales* acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información, localizar sus obras o intervenciones en su territorio (LOOTUGS, 2016, p. 19).

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible<sup>12</sup> y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque éste sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

En cuanto a las competencias establecidas el nivel de gobierno parroquial rural debe acoger el diagnóstico y modelo territorial a nivel cantonal y provincial que ha sido consensuado. Pero si la ruta trazada por los niveles superiores no responde a las aspiraciones propias de la comunidad rural, ellos podrían mediante su propio plan de ordenamiento parroquial rural tomar la decisión de solicitar que se modifique, considere, actualice y reforme dicho plan en función de sus intereses. Por que como sabemos hay tendencias en el territorio que solo los lugareños logran claramente establecer y por esa razón ellos son los únicos que a través de ese instrumento pueden cambiar y mejorar los comportamientos en su territorio parroquial rural. Las competencias tribuidas al nivel de gobierno parroquial rural se sintetizarlas en la tabla 4.

---

<sup>12</sup> Es algo que no se puede cortar o dividir.



Tabla 4. Competencias exclusivas de los GAD Parroquiales Rurales

Fuente: Elaborado por el autor a partir de COOTAD (2015), la Constitución (2008) citado por Ronquillo, G. (s/f)

<b>Competencias exclusivas del Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales Rurales</b>
Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente OT, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial
Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia
Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural; d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales
Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias
Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos en concordancias: Constitución (2008), arts. 267

Respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales, ellos claramente tienen establecida la potestad en referencia con la planificación territorial tienen según Coloma (2015) “2) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales, 3) Planificar y mantener, en coordinación (...) provinciales, la vialidad parroquial rural, 4) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación (...) y la protección (...)”.

Se nombra algunas de las competencias transversal a todos los niveles de gobierno como es la de Hábitat y vivienda de la constitución, el Art. 375.- establece que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual en atribución a sus competencias, al GAD parroquial rural le corresponde en cuanto a la planificación territorial, 3) Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos. Y 4) Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial. Mientras en el título VI régimen de desarrollo, en el capítulo primero principios generales artículos 275, 276 del el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay mediante la planificación del desarrollo nacional y de los demás ámbitos.



## 2.4. Normativa que regula los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

La nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, respecto del Ordenamiento Territorial en el título II, capítulo I, Artículo 9 establece que *“El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacialmente y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constara en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados”* (LOOTUGS, 2016, p.18).

En el Capítulo II de la LOOTUGS (2016), en este apartado se describe Instrumentos de ordenamiento territorial, en el Artículo 14.- Del proceso general de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se logrará a través de los siguientes lineamientos a continuación sintetizados:

1. **Preparación** o inicio que incluye la creación de instancias de participación y el consejo de planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. La notificación del inicio del procedimiento de formulación o actualización a los gobiernos autónomos descentralizados a cuyo ámbito territorial o circunscripción territorial afecte el plan respectivo.
2. **Formulación del diagnóstico**, deberá ser de conocimiento de las instancias de participación ciudadana correspondiente al GAD.
3. **Formulación de la propuesta y el modelo de gestión** según lo que establece este código, deberán ser puestas a consideración de las instancias de participación ciudadana correspondiente al GAD.
4. **Remisión del proyecto del plan de desarrollo y ordenamiento territorial** para que se emitan observaciones para su ajuste. En el caso de los planes formulados por los GAD parroquiales rurales, mediante página electrónica.
5. **Análisis y contestación de las observaciones emitidas por la ciudadanía** y otras entidades públicas.



6. **Conocimiento y análisis de los planes** por parte del Consejo de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado y emisión de la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo.
7. **Aprobación y puesta en vigencia del plan** por parte del órgano legislativo regional, provincial, cantonal o parroquial, según corresponda.

En la misma ley y título, Artículo 15.- sobre la Naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial. En la que se establece que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores vinculantes y de obligatorios cumplimientos para las personas naturales y jurídicas públicas o mixtas (pp. 20- 21). Mientras SENPLADES (2014) expide mediante la resolución 003-2014-CNP los SENPLADES (2014) Lineamientos y Directrices para la Planificación y Ordenamiento Territorial para los gobiernos autónomos descentralizados que describen ratificando lo antes expuesto por la LOOTUGS.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo contiene una serie de mecanismos de carácter regulatorio que permiten mediante normativa y gestión de suelo incidir en el precio del mismo, generar suelo público para equipamientos, servicios y Vivienda de Interés Social, lograr el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano, movilizar reservas de suelo subutilizado o de engorde, y evitar el pago de sobrepagos en casos de expropiación por obra pública según ONU-HABITA III (2015, p.96).

En conclusión, los diferentes ámbitos territoriales se vinculan a un sistema nacional de competencias, que se concreta a través de instrumentos territoriales, tales como la organización institucional, normativa legal y los planes.



## II. EXPLORACIÓN COMPARATIVA DE PROPUESTAS METODOLÓGICAS EXISTENTES PARA ABORDAR EL DIAGNÓSTICO INTEGRAL

El diseño de una metodología para abordar y elaborar el Diagnóstico Integral para el Ordenamiento de una parroquia rural requiere del estudio, comparación y análisis de las propuestas metodológicas existentes planteadas por diversos autores, e instituciones, precisando como abordan la realidad del territorio en el momento del diagnóstico integral. En tal sentido, para esta comparación se han considerado los estudios realizados por: Gómez, (España), Basso et al., (FAO-Uruguay), Camargo, M. (Venezuela), Pauta, C y los procedimientos propuestos por SENPLADES (Ecuador).

La metodología desarrollada por **Gómez (2014)**, comprende tres fases: el análisis y diagnóstico territorial (incluye la fase previa), la planificación territorial y la gestión territorial que, si bien podría entenderse como un proceso lineal, se sugiere la retroalimentación en las diferentes fases. Es importante resaltar que Gómez no considera el diagnóstico integral como un momento de la planificación sino como una fase o momento previo. La fase de diagnóstico considera lo siguiente: *El diagnóstico requiere de una "Fase previa o preparatoria que consiste en definir el ámbito espacial del plan, estilo, enfoque y Coloma (2015) "contenido y alcance del plan, elaboración de la metodología, diseño del equipo que realizará el plan, programa de trabajo, atribución de responsabilidades" y presupuesto para la elaboración del plan. Esta fase incluye talleres de formalización de participación, y la fase de diagnóstico comprende el entendimiento de la situación actual del Sistema Territorial<sup>13</sup>, lo cual servirá más adelante para el planteamiento de la correspondiente planificación. Esta fase se encuentra conformada por: diagnóstico sectorial, diagnóstico Integrado o de síntesis, base para las fases siguientes de la planificación territorial.*

---

<sup>13</sup> El sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.

Así mismo, el diagnóstico comprende además el estudio de 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 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 diagnóstico de potencialidades (Ilustración 9):

Finalmente, Gómez (2014), sobre la Fase de Planificación, emplea el Análisis DAFO (FODA) que se estructura por Debilidad y Fortalezas asociados al ámbito del plan y Amenazas y Oportunidades asociadas al contexto o entorno del plan, además la prospectiva y la formulación y la definición del sistema de objetivos, la identificación de propuestas o medidas y la instrumentación de la alternativa seleccionada forman parte de la planificación.

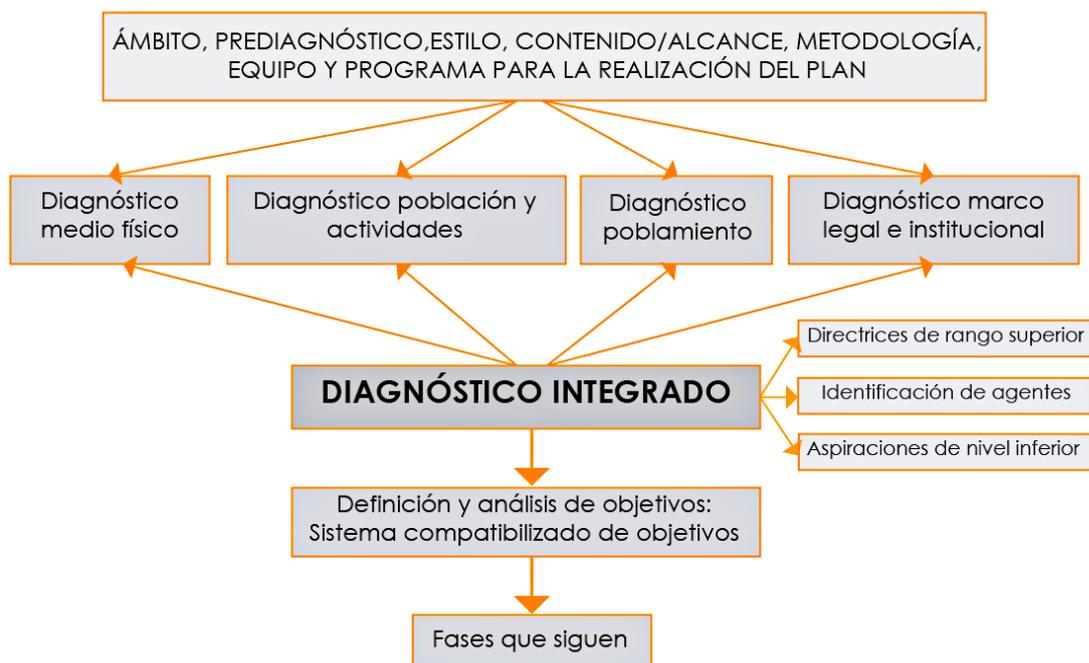


Ilustración 9. Fases preparatoria y de diagnóstico integrado  
Fuente: Elaborado por Gómez (2013)

Otra propuesta metodológica para el Ordenamiento Territorial Rural es la de **FAO-Uruguay** de Basso et al. (2014), vincula el Ordenamiento Territorio Rural con un proceso caracterizado por ser:

- **Participativo:** los distintos sectores involucrados deben participar en todas las etapas del proceso.
- **Interactivo:** considera la interacción entre los elementos/actores involucrados
- **Iterativo:** revisa y repite sus etapas tantas veces como sea necesario para garantizar su calidad.

Bajo esta perspectiva, considera que la etapa de diagnóstico debe partir de: a) Conformación de mesas técnicas, b) Revisión crítica de normativa, organización institucional e instrumentos de gestión, c) Análisis del entramado institucional y la tenencia y propiedad de la tierra, d) Identificación y caracterización de actores, capital humano y social, e) Identificación, jerarquización y mapeo de conflictos, f) Caracterización del capital biofísico y de infraestructura, g) Mapa de Provisión de Servicios Eco sistémicos (SE), h) Funciones de afectación de los Servicios Eco sistémicos, i) Caracterización de la aptitud de uso y del impacto de las actividades, j) Modelo del Sistema Socio-Ecológico (SSE) según muestra la Ilustración 10.

#### DIGNOSTICO INTEGRAL RURAL-FAO

- Conformación de Mesas Técnicas
- Revisión, organización institucional, instrumento de gestión
- Análisis del entramado institucional y la tenencia y propiedad de la tierra
- Identificación y caracterización de actores, capital humano y social,
- Identificación, jerarquización y mapeo de conflictos
- Caracterización del capital biofísico y de infraestructura
- Funciones de afectación de los Servicios Ecosistémicos
- Caracterización de la aptitud de uso y del impacto de las actividades
- Modelo del Sistema Socio-Ecológico

Ilustración 10. Lineamiento metodológico para el DIR, FAO- Uruguay

Fuente: elaborado por el autor a partir de Basso, L.; Méndez H. C.; Ligier, D.; Maceira, N.; Somma, D.; et al., (2014)



En resumen esta metodología postula la necesidad de profundizar en el Diagnóstico para en realidad asociar cada porción del territorio con una actividad en base a aptitud e impacto determinado según (Basso 2014, pp.18-23).

**Camargo, G. (2012)** propone y desarrolla una metodología para elaborar un Plan de Ordenamiento Urbano, basada en cuatro momentos o etapas consecutivas e iterativas: Bases del Plan, Diagnóstico, Prognosis, Formulación de propuestas y gestión del plan, guiado por la noción de propósito de lograr mayores niveles de calidad de vida para la población y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. La metodología se basa en los procedimientos aplicados en la elaboración de los Plan de Desarrollo Urbano de Pampatar – Los Robles, Municipio Maneiro (2012) y el Plan de Desarrollo Urbano Local de Barinas, Municipio Barinas (2015), en Venezuela.

Dentro del proceso de planificación se considera el *momento diagnóstico*, etapa donde se analiza la realidad territorial a partir de componentes o factores claves que caracterizan a todo territorio: Componente físico natural, población, integración e interconexión, equipamientos básicos, sistema productivo sustentable, patrimonio histórico cultural y natural y la organización institucional.

El diagnóstico se inicia con la identificación de problemas, la imagen objetivo expresada en un modelo territorial deseado, los cuales son elementos fundamentales para orientar el proceso de planificación del territorio.

Para el abordaje de las componentes territoriales, de los problemas, se realiza una operacionalización desde dos perspectivas: por un lado la *dimensión del riesgo*, como variable o característica condicionantes o limitante de la ocupación del territorio y por otra parte, *la dimensión del desarrollo socioeconómico*.

Cada componente es analizado mediante variables e indicadores. Para ello, se recurre al catastro con fines de planificación, como fuente de información de los atributos físicos y económicos, a nivel de predio o parcela.

El diagnóstico se desarrolla siguiendo una serie de pasos, consecutivos e iterativos, como son: a) Delimitación de las unidades de análisis; b) operacionalización del estudio; c) análisis global e integrado de las componentes, variables e indicadores y; d) análisis síntesis interpretativo de las componentes e identificación de tendencias territoriales.

El procedimiento seguido permite sistematizar el proceso de elaboración del diagnóstico, base para formular la Zonificación del Uso del Suelo, instrumento fundamental para la gestión urbana y territorial, ya que se convierte en una política participativa y consensuada por todos los actores territoriales. (Ilustración 11 y 12).

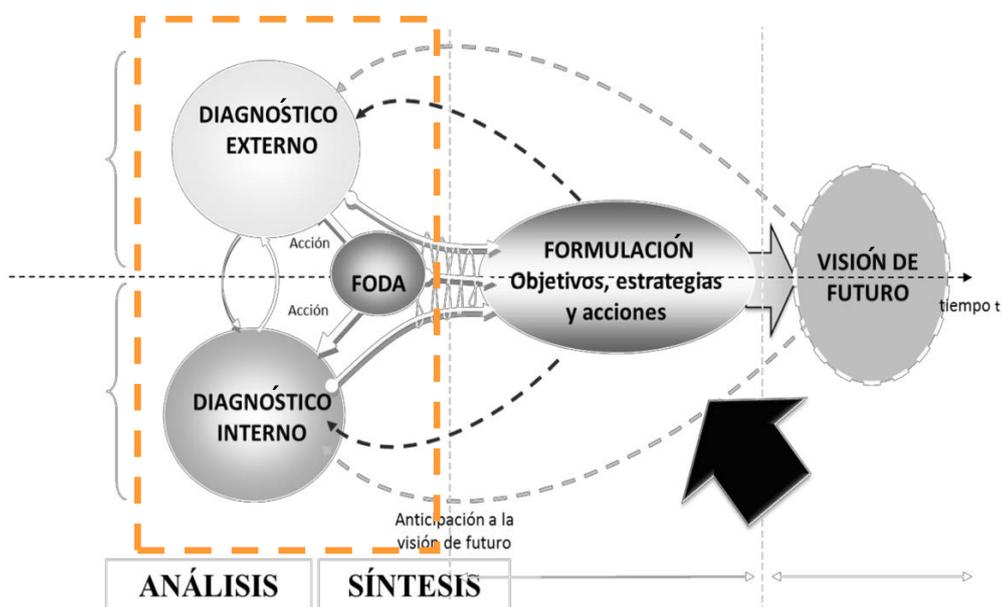


Ilustración 11. Proceso de Planificación Territorial con énfasis en el diagnóstico.  
Fuente: Camargo, G. (2017)

En conclusión, el procedimiento para elaborar el diagnóstico planteado por Camargo, G. (2012), se basa en un proceso metodológico y una propuesta de operacionalización, en función de dos grandes dimensiones: por una parte las componentes sociales y económicos vinculados con el Desarrollo Integral de los territorios como las condiciones y recursos físico naturales, dinámica y estructura socio económica y organización institucional, y por otra parte, la Dimensión Riesgo que actúa como condicionante y limitante de la ocupación del territorio.

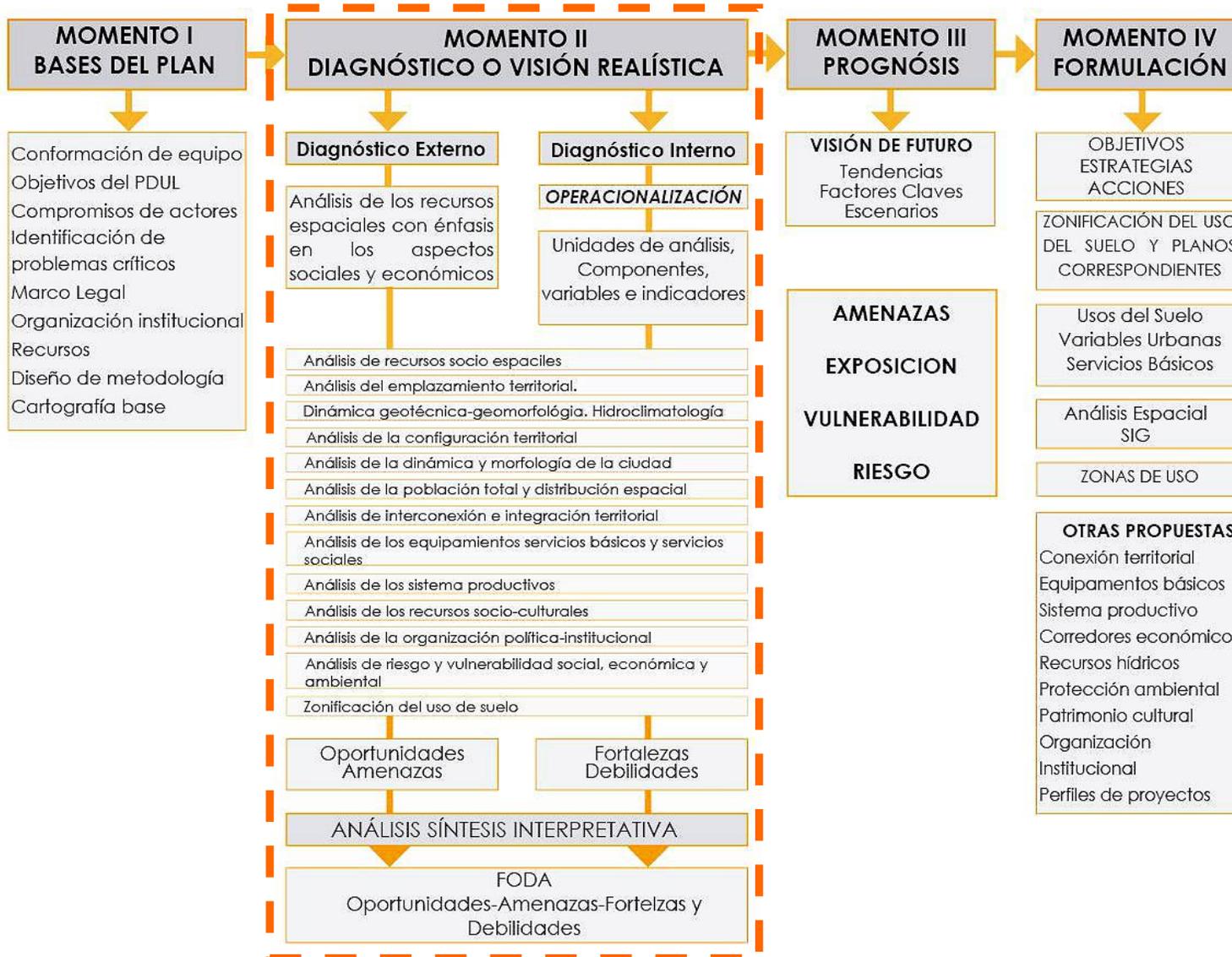


Ilustración 12. Proceso de planificación territorial con énfasis en el diagnóstico  
 Fuente: Camargo, G. (2017)



La metodología de Pauta, F. (2015) propone el desarrollo simultaneo del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenación Territorial para el Ecuador, “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” (Pauta, F. 2015, p. 178).

El autor propone una metodología general para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, aplicable a todos los niveles de gobierno, el cual será común en su fase preparatoria y deberá disponer del tratamiento de contenidos que de acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, deberán describir según Pauta, F. (2013) “Inequidades y desequilibrios socio- territoriales, Potencialidades y oportunidades del territorio; Situación deficitaria; Proyectos existentes en el territorio; Relaciones del territorio con los circunvecinos; La posibilidad y requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo; y, El Modelo Territorial actual”. Para este autor la Fase del Diagnóstico se subdivide en diagnósticos de los subsistemas territoriales referidos a los mayores elementos: a) Medio físico (medio natural), b) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación (medio construido), c) Población y actividades (socioeconómicas y culturales), d) Marco político, jurídico e institucional.

En la formulación del Diagnóstico Integrado o de Síntesis, se interpreta los componentes centrales de Diagnóstico integrado de problemas; Diagnóstico de potencialidades; Análisis DAFO; Capacidad de intervención e instrumentos de gestión, se sintetiza en el esquema síntesis de la Ilustración 13.



Su operacionalización está en función de las determinaciones. Pujada, R. & Font, (2010) conceptualiza que para la ordenación territorial *las determinaciones tiene la potestad de transformarse en asignaciones de suelo y además tiene un carácter normativo que facilita su control.*

Al respecto en el caso de Ecuador Pauta, F. (2013) afirma que las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural se redactarán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, además de los lineamientos de Planificación Territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo Parroquial Rural y la correspondiente articulación a los niveles superiores de planificación, y serán específicas y comunes con este plan de desarrollo. El mismo autor establece que todo plan debe tener como mínimo estos cuatro lineamientos: I) Modelo territorial objetivo, II) Plan de inversiones, III) Normativa, IV) Medidas de Gestión del plan. Las determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural son las concernientes al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo. *Modelo Territorial Objetivo* se caracteriza por ser un modelo a alcanzarse en el período de planificación se configurará por las determinaciones específicas para el diagnóstico integral: b) Medio físico, c) Población y actividades, d) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

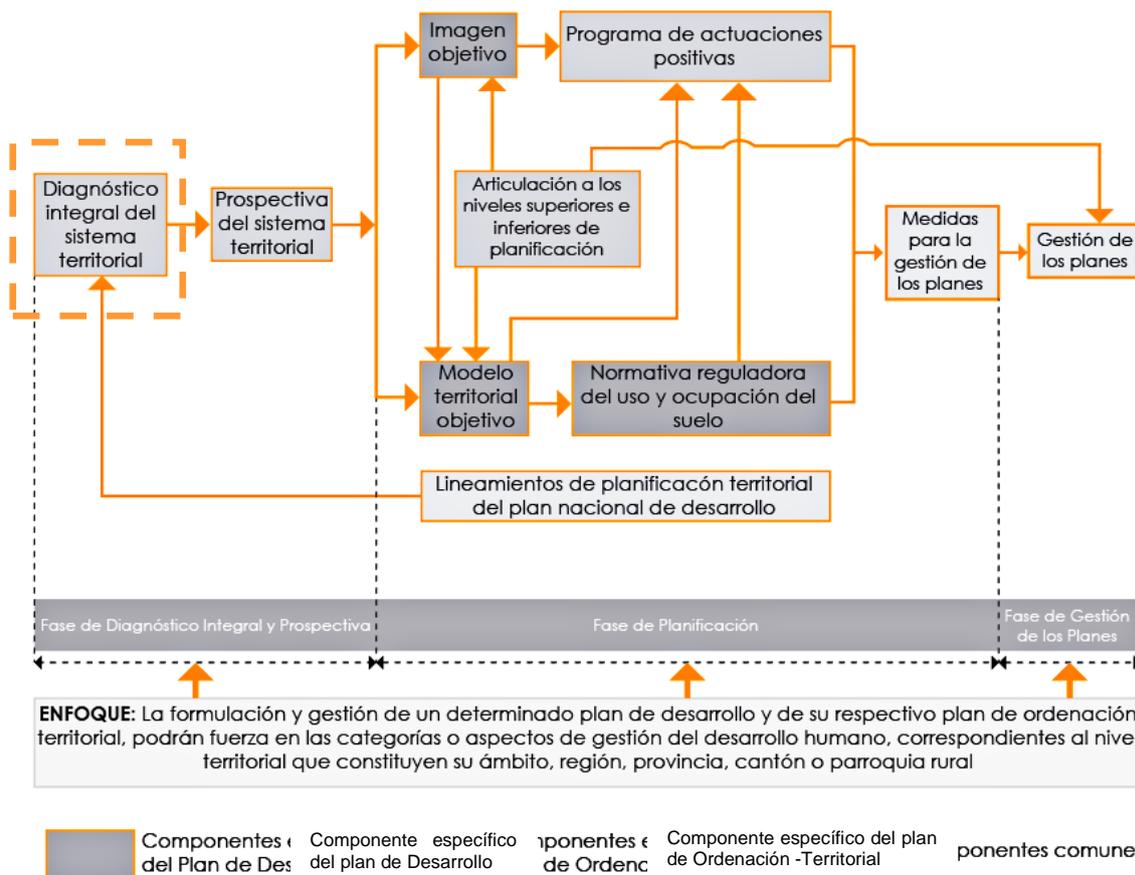


Ilustración 13. Lineamiento Metodológicos para la formulación de los planes de Desarrollo y OT en el Ecuador. Fuente:Elaborado por el autor a partir de Pauta, F. (2013), p.179.

Por último, se establece que, para las parroquias rurales, los contenidos específicos a elaborar no serán necesariamente iguales a los considerados en el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial provincial y cantonal, con el fin de evitar repetir procesos y duplicar contenidos. La prospectiva del Sistema Territorial para Pauta, F. (2013) ayudara a predecir posibles procesos de evolución de los componentes más representativos del sistema territorial, propone la construcción de tres escenarios: Tendencial; Óptimo; y, de Concertación. (p. 178).

**SENPLADES** describe en su guía de contenidos y procesos cita Coloma (2015) que para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias rurales se ha trazado estrategia Territoriales que han de considerarse SENPLANDES (2011): a) Estrategia de Poblamiento, b) Estrategia de Utilización del territorio, c) Estrategia de consolidación de los

Asentamientos Humanos, d) Estrategia para los sistemas estructurantes Estas estrategias antes nombradas apoyan al Diagnóstico Territorial que para su elaboración propone una metodología que se desglosa en la Ilustración 14 y las denomina como fases, se describe la que se corresponde al diagnóstico integral a continuación:

**Fase:** Análisis territorial que Implica la recopilación y procesamiento de datos e información secundaria; biofísica, socioeconómica, de infraestructura y de amenazas naturales, que definen las unidades de síntesis territorial<sup>14</sup>, que sirvieron como unidad de análisis para los ejes de sustentabilidad ambiental y de matriz productiva, principalmente, cuyas limitaciones y potencialidades identificadas complementaron el análisis para los asentamientos humanos y para la reducción de brechas. En el territorio continental se definieron 14 unidades de síntesis territorial que deben ser consideradas en todos los niveles de planificación.

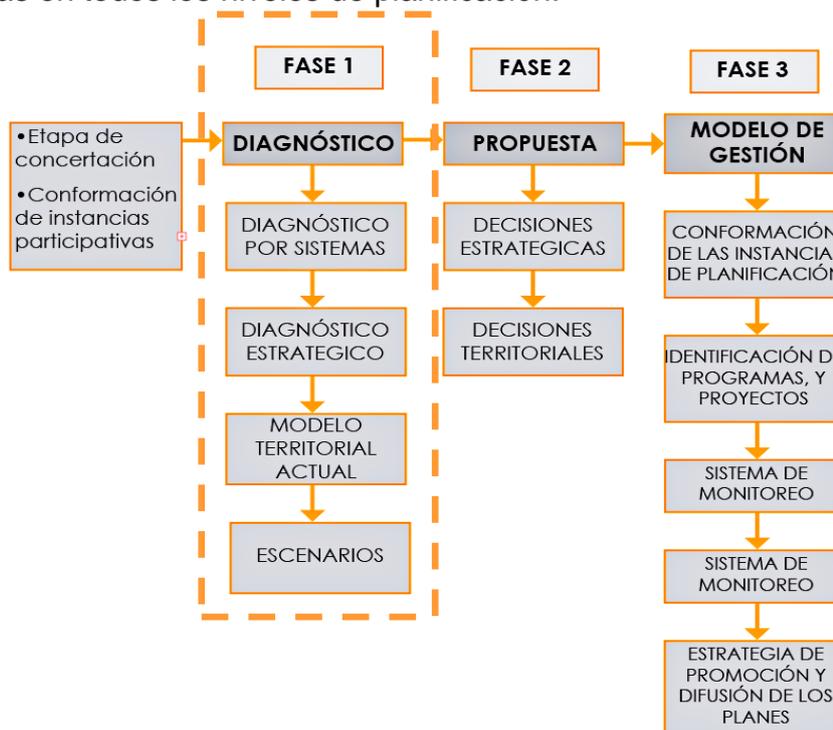


Ilustración 14. Guía de contenidos y procesos dirigidos a los PD Y OT en el Ecuador por SENPLADES Fuente: Elaborado por el autor a partir de (Chuquiguanga 2014, p.51).

<sup>14</sup> Se generaron unidades de síntesis territorial a través del análisis de paisajes a nivel nacional, partiendo de las regiones naturales hasta delimitar espacios con relativa homogeneidad en función del relieve, la cobertura vegetal, el uso del suelo, la infraestructura vial, las amenazas naturales, la vulnerabilidad, la estimación del riesgo y la explotación de recursos geológicos.

### III. VALORACIÓN DEL MOMENTO DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LAS METODOLÓGICAS ESTUDIADAS

Para el diseño de un procedimiento para elaborar el diagnóstico integral es importante considerar los elementos integrantes de esta etapa, a partir de las metodologías analizadas, considerando el enfoque bajo el cual se realiza, la operacionalización, el procedimiento y los análisis que realiza cada autor. En la Tabla 5, se evalúa los diferentes elementos que deben considerarse en la elaboración del diagnóstico integral por parte de los cinco autores considerados previamente.

Tabla 5. Determinación del Índice de Consistencia de los Elementos Integrantes de un Diagnóstico Integral para la Planificación Territorial  
Fuente: Elaborado por el autor y Camargo, G. (2017).

ANÁLISIS COMPARATIVO DE METODOLOGIAS DE DIAGNÓSTICO TERRITORIAL																				
PROPUESTA METODOLÓGICAS POR AUTOR	ELEMENTOS INTEGRANTES DE UN DIAGNÓSTICO CONSISTENTE																			
	ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN		MARCO REFERENCIAL		OPERACIONALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL										MÉTODOS DE ANÁLISIS					
					DIAGNÓSTICO INTERNO COMPONENTES TERRITORIALES															
					DIMENSIÓN DEL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO															
	PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL	NORMATIVA LEGAL VIGENTE (NACIONAL, REGIONAL, PROVINCIAL, CANTONAL Y PARROQUIAL)	CATASTRO RURAL	DIAGNÓSTICO EXTERNO	DIMENSIÓN RIESGO (AMENAZAS Y VULNERABILIDAD)	FÍSICO NATURAL (GEOLOGÍA, GEOMORFOLOGÍA, HIDROCLIMATOLOGÍA, SUELOS, VEGETACIÓN)	SISTEMA DE ASENTAMIENTO POBLACIONALES	POBLACIÓN	INFRAESTRUCTURA EN RED (VIALIDAD, TRANSPORTE, TELECOMUNICACIONES Y ELECTRICIDAD)	EQUIPAMIENTOS BÁSICOS (AAPP, AASS, RIEGO, EDUCACIÓN, SALUD, ÁREAS PÚBLICAS)	SISTEMA PRODUCTIVO	PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL	ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	DESCRIPCIÓN	EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA	ANÁLISIS COMPARATIVO	FODA	ANÁLISIS SINTESIS INTERPRETATIVO	ANÁLISIS TENDENCIAL
DOMINGO GÓMEZ OREA	X		X		0	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	1	2	1,53
FAO-URUGUAY		X	X	X	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	1	2		1,60
MA. GABRIELA CAMARGO		X	X	X	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	1,86
FERNANDO PAUTA CALLE		X	X		0	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	1	2	1,53
SENPLADES	X	X	X		0	0	2	2	1	1	1	2	2	2	2	0	1	1		1,27



**Enfoque de planificación predominante:** se refiere al modelo de planificación que sigue los diferentes autores planificación normativa y/o estratégica.

**Marco referencial:** se refiere a la consideración de las normas legales vigentes, como marco delimitador del desarrollo y planificación territorial.

**Operacionalización del diagnóstico integral:** entendido como la definición de los componentes o dimensiones, de las variables o características e indicadores que permitirán caracterizar, analizar y evaluar la realidad existente y la evolución futura de cada uno de los factores territoriales. Es importante resaltar la inserción de la variable riesgo como condicionante de la ocupación del territorio para prevenir y mitigar de los riesgos naturales. Además de la importancia de considerar el sistema catastral como fuente de información detallada de las características físicas, económicas y jurídicas de cada uno de los predios urbanos o rurales. Para la calificación de las componentes por dimensiones territoriales, se utilizaron tres valores numéricos (0, 1, 2), interpretados de la siguiente manera:

- 0 No considera esta dimensión,
- 1 Considera la componente medianamente,
- 2 Considera la componente de manera detallada

Los valores obtenidos se promedian, para los 15 ítems, obteniendo un nivel de consistencia que permite definir la metodología más adecuada de acuerdo al marco teórico de la ordenación territorial. Estos índices varían entre cero y dos siendo este el último el mejor valor.

### **Interpretación de los resultados en función del índice de consistencia**

La matriz de determinación del Índice de consistencia de los elementos integrantes de un diagnóstico integral para la planificación territorial, busca establecer cuáles son los puntos considerados en el diagnóstico integral, y las variables a considerar a lo largo del proceso de planificación (Tabla 6):



Tabla 6. Puntaje resultante del abordaje de la operacionalización del diagnóstico integral  
Fuente: Elaborado por el autor

OPERACIONALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL	PUNTAJE SOBRE 2/2
MA. GABRIELA CAMARGO	<b>1,86</b>
FAO-URUGUAY	1,60
DOMINGO GÓMEZ OREA Y FERNANDO PAUTA CALLE	1,53
SENPLADES	1,27

Todas las metodologías revisadas tiene sus fortalezas en la elaboración del momento diagnóstico dentro de un proceso planificado, sin embargo, dos de las metodologías analizadas resaltan por: a) elaboran el diagnóstico bajo los principios de participativo, interactivo e iterativo; b) en la operacionalización inserta la variable riesgo como condicionante de la ocupación del territorio; c) recurre al catastro como fuente de información a nivel de predios; d) realiza análisis integrado de la realidad territorial a partir de una operacionalización de la ordenación del territorio.



**CAPITULO 3.**

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ELABORAR EL DIAGNOSTICO  
INTEGRAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE UNA PARROQUIA  
RURAL DE MONTAÑA**



El plan de ordenamiento territorial se inicia con el Momento I: Bases del Plan, que crea las condiciones para el desarrollo de las etapas siguientes de la planificación territorial. El Momento II: “Diagnóstico Integral”, es la etapa del proceso que proporciona un conocimiento de la realidad del territorio, concreto de la realidad, otorga una importancia significativa al conocimiento de la condición físico natural, socioeconómica y ambiental, que se presentan como oportunidades o amenazas para el desarrollo integral, así como fortalezas y debilidades. Es el momento donde se conoce la realidad y se comienza a plantear el futuro del territorio, es decir, es una fase común que todo plan de ordenamiento territorial y se desarrolla mediante dos diagnósticos: diagnóstico externo y diagnóstico interno.

### 3.1. Diagnóstico externo

El Diagnóstico externo o análisis de los recursos socio espaciales biofísicos, socioeconómicos externos, consiste en el análisis de los condicionantes externos y de la articulación del territorio con los ámbitos territoriales en los que está inmerso. Se identifican las potencialidades, oportunidades y las amenazas que se presentan para el desarrollo. Se requiere de un análisis que se enfoque en la dimensión económica y las tendencias en las áreas de influencia y la evolución paralela de los demás centros urbanos y rurales más cercanos.

Todo territorio posee un entorno biofísico definido morfológicamente, que se manifiesta a distintas escalas espaciales, desde las áreas más próximas a la zona analizada hasta los ámbitos más lejanos como las nacientes de los cursos de agua de la cuenca a la que pertenece. Posee un paisaje hidrológico y morfológico responsable de la génesis del sitio de emplazamiento, constituyendo además la principal fuente de abastecimiento del agua y de otros recursos naturales.

*“El territorio se encuentra conformado por un área **fuentes** vital, es la que provee recursos naturales primarios tales como energía eléctrica, agua potable, suelos productivos, donde se cosechan alimentos, vegetación y fauna flora. También se provee recursos secundarios, bienes manufacturados, alimentos cosechados o geo procesados, entre otros. El control hidrológico, el control climático, la fijación del CO<sub>2</sub>,*



*presencia de reservorio de biodiversidad y países atractivos de gran valor biofísico y cultural, cuyos beneficios inciden directa e indirectamente sobre el área rural y sus habitantes. Los territorios son esencialmente órganos sistémicos meramente consumidores de recursos naturales, de modo que todos esos recursos, bienes y servicios ambientales que proceden de sus entornos superiores y adyacentes, son simplemente procesados, transformados y consumidos. Consecuentemente, en estos procesos metabólicos se deriva efluentes, materializados en emisiones, vertidos y residuos sólidos muchos de estos efluentes al ser dispuestos en el entorno pueden conducidos mediante corriente abajo por las aguas de los ríos conformando área **sumidero**, de muchos de los efluentes generados en el interior del área rural".* (Gabriela, C., 2017, p.13)

El desarrollo sustentable de los territorios rurales depende del entorno biofísico, ya que sus atributos o características se vincula a este, por tanto la ocupación armónica y sustentable está vinculada a la consideración de este entorno, es decir, de los elementos externos que incide en el funcionamiento del territorio.

### **3.2. Diagnóstico interno**

*Diagnóstico interno o visión realística del territorio*, consiste en la evaluación de los puntos fuertes y los puntos débiles del territorio rural, mediante información de fuentes secundarias, informes de expertos, encuestas a los agentes sociales, constitución de grupos de diagnóstico con representantes significativos de cada barrio, etc. Este diagnóstico interno comprende la descripción, comparación, evolución, explicación, evaluación y análisis síntesis interpretativo, de aquellos componentes que describen el proceso de desarrollo territorial, en cuanto a características y distribución de la población, sistema de asentamientos poblacionales, sistema productivo, equipamiento básicos e infraestructura en red y control del medio ambiente. El abordaje de la realidad socio espacial concreta hace énfasis en las desigualdades espaciales que se derivan de los diferentes niveles de satisfacción de las necesidades de la población según Pujada & Font (2010).



### 3.2.1. Adoptar una partición del territorio en unidades áreas de análisis espacial

Para analizar las componentes o dimensiones y constatar las desigualdades derivadas de los diferentes comportamientos de las variables analizadas. La operacionalización para abordar el estudio territorial a una escala geográfica definida, ya que los indicadores físicos naturales, sociales, económicos y ambientales se desagregan en áreas geográficas o administrativas.

Para abordar esta partición Camargo, G. (2015) afirma lo siguiente:

*En el “caso contrario resulta en escalas cartográficas mayores, como es el caso de los estudios en el ámbito urbano (poblados rurales) o local, donde el número de unidades de análisis que representan el área total es mayor, y, por lo tanto, las diferencias o desigualdades existentes entre ellas también son mayores. La desagregación de la información es más detallada, por lo que existe un mejor conocimiento de la realidad” (p.25).*

Además, la desagregación de la información detallada genera un mejor conocimiento de la realidad del ámbito territorial para una mejor gestión y control, que garantice un desarrollo integral de las comunidades que ahí habitan, en función de su realidad y de los intereses establecidos por la planificación a escalas superiores, inclusive garantiza la corrección y articulación de los gobiernos. El nivel de generalización y agregación de la información varía en función de la escala u a mayor escala mayor detalle de la realidad analizada y menor nivel de agregación.

Para el análisis de las áreas rurales se considera la unidad de parcela, contentiva de las características físicas y económicas de los inmuebles, registradas en los catastros rurales y por tanto, fuente de información para el análisis territorial. Esta unidad de análisis, puede reagruparse para análisis más generales como se expresa en la Tabla 7.



Tabla 7. Unidades geográficas de análisis territorial rural para el ámbito parroquial  
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Camargo, G. (2015)

UNIDADES GEOGRAFICAS	DESCRIPCIÓN
Parcela	Unidad de análisis rural. Corresponde a la forma geográfica y las coordenadas de cada parcela. Obtenidas por mediante el Catastro rural.
Barrios	Agrupación de parcelas con homogeneidad en el uso del suelo y nivel socioeconómico. Se caracteriza por la producción agrícola y ganadera, baja densidad poblacional y memoria e identificación de pertenencia de la gente.
Sector catastral	Unidad administrativa territorial, porción de terreno, urbano-rural, conformado por manzanas o veredas, respectivamente, y delimitado por accidentes geográficos naturales o culturales.
Núcleo urbano rural- Poblado rural	Cabecera político administrativa de una parroquia rural con características urbanas. Su análisis se realiza a nivel de manzanas, parcela urbana y lotes.
Parroquia rural	Agrupación de las Zonas del Uso del suelo trazadas con objetivos políticos y de administración.

### 3.2.2. Selección de las componentes territoriales a evaluar

Las componentes o dimensiones son grandes aspectos que engloban todas aquellas características que pueden ser objeto de formulación de políticas, estrategias y acciones por parte del Estado para mejorar el bienestar de la población, mayor cohesión social y económica y, proteger las áreas de explotación agrícola, ganadera y los recursos naturales.

La operacionalización del ordenamiento territorial comprende las componentes o dimensiones, abordados en dos sentidos integrados y complementarios: por un lado, las dimensiones riesgo socio natural y por otro lado, la dimensión del desarrollo socioeconómico del territorio, como se muestra en el Tabla 8. Una vez seleccionadas las componentes, es de suma importancia precisar el concepto de cada uno de ellas, para evitar superposición de la información o desviarse de los objetivos planteados.

Tabla 8. Operacionalización para Realizar el Diagnóstico Integral de la Parroquia Rural con enfoque en el Riesgo  
Fuente: Elaborado por el autor y Camargo, G. (2015)

ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN DE RIESGOS		ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO (FÍSICO NATURAL, SOCIAL, SOCIO PRODUCTIVO, AMBIENTAL Y ORGANIZACIONAL)
<b>AMENAZAS NATURALES</b>	<b>SOCIO</b>	<b>FÍSICO NATURAL</b> , análisis del emplazamiento territorial, relieve, Geología, geomorfología, hidroclimatología, capacidad y aptitud de los suelos, vegetación y amenazas.
		<b>CONFIGURACIÓN TERRITORIAL</b> Análisis de la configuración territorial: articulación en relación al sistema de asentamientos. Análisis del entorno biofísico que incide sobre el territorio rural.
<b>EXPOSICIÓN Y VULNERABILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL</b>		<b>ESTRUCTURA FÍSICA Y FUNCIONAL DEL CENTRO URBANO RURAL</b> Análisis de la dinámica y morfología.
		<b>INTEGRACIÓN E INTERCONEXIÓN TERRITORIAL.</b> Análisis de las infraestructuras en red que permiten el flujo de personas, bienes y servicios como la red vial transporte, telecomunicaciones y electricidad.
		<b>POBLACIÓN</b> Análisis de la población total y distribución espacial. Demografía.
		<b>INFRAESTRUCTURA EN RED</b> Análisis de las infraestructuras de vialidad, transporte, electricidad y telecomunicaciones
		<b>EQUIPAMIENTOS BÁSICO</b> Análisis de los equipamientos servicios básicos y servicios sociales en función de sus necesidades y competencias.
		<b>SISTEMA SOCIO PRODUCTIVO</b> Análisis de las actividades económicas y productivas y su incidencia en la dinámica económica interna y de los principales centros poblados cercanos
		<b>PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL</b> Análisis de los recursos naturales y socio-culturales históricos que percibe la población.
<b>RIESGO</b>		<b>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL</b> Análisis de la capacidad organizativa y de gestión para la ordenación de los distintos ámbitos territoriales.
		<b>ZONIFICACIÓN DEL USO DE SUELO ACTUAL</b> Se refiere a establecer zonas homogéneas definidas por usos permitidos y complementarios, regulados para garantizar calidad de vida y mitigar y prevenir los riesgos

Los componentes territoriales están definidos por variables o características que cambian en el tiempo y en el espacio y, estos a su vez, están definidos por indicadores que cuantifican la variable. Los *indicadores* son *medidas discretas* de los niveles que registran las diferentes variables analizadas, cuantifican los componentes o aspectos analizados. A través de los indicadores, se hace posible la descripción, evaluación y análisis de los fenómenos de riesgos, sociales, económicos y ambientales que intervienen en la dinámica y crecimiento del área rural, en el bienestar humano e impactan en los recursos naturales. Por lo tanto, la selección de las



variables e indicadores, es una de las etapas más importantes al realizar el Plan de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

### **3.3. Operacionalización para realizar el diagnóstico integral de la parroquia rural con fines de ordenación del territorio**

La operacionalización *de la realidad de la parroquia rural*, consiste en la definición de los componentes o dimensiones, de las variables o características e indicadores que permitirán caracterizar, analizar y evaluar la realidad existente y la evolución futura de cada uno de los factores territoriales que definen a un ámbito territorial. En tal sentido, para el desarrollo del diagnóstico integral se consideran componentes o dimensiones del riesgo y del desarrollo socioeconómico y productivo, adecuados al ámbito territorial. Las componentes o dimensiones están definidas por variables o características y estas a su vez por indicadores, que cuantifican o indican cuanto mide la variable analizada. Este proceso de operacionalización consiste en: adoptar una partición del territorio en unidades áreas de análisis espacial para identificar las desigualdades territoriales y selección de las componentes o dimensiones territoriales a evaluar, variables e indicadores.

### **3.4. Interpretación de las componentes de las condiciones y recursos Geo-ecológicos (físico Naturales)**

La valoración del componente físico natural y de las amenazas que representan para la población, consisten en analizar los componentes geológicos geomorfológicos y sísmicos en la relación suelo estructura, para determinar potenciales de inundación movimientos en masa y licuefacción de suelos, con la finalidad de obtener una sectorización de amenazas naturales necesaria para la gestión integral de los riesgos socio naturales. El emplazamiento del área rural es el espacio sobre el cual se asientan las actividades económicas y sociales, además de los servicios en torno a la agricultura. Está definido por las características del medio físico como la topografía, la geología, la geomorfología, hidroclimatología y los suelos.

Al evaluar el componente físico espacial se describe y analiza los recursos, las condiciones favorables y desfavorables, así como las limitantes para el desarrollo de las actividades socioeconómicas para la generación de bienes y de servicios. Para abordar las condiciones y recursos geo ecológicos se considera los siguientes componentes y variables mostrados en la operacionalización de la Tabla 9.

Tabla 9. Operacionalización para realizar el Diagnóstico integral para el ámbito parroquia rural: componentes físico naturales

Fuente: Elaborado por el autor y Camargo, G. (2017)

Componente	Variable	Indicador	Componente	Variable	Indicador	
Relieve	Tipo de relieve	Unidades de Relieve	Suelo	Capacidad	Taxonomía del suelo según la FAO	
				Aptitud	Superficie / aptitud	
				Amenaza de erosión hídrica	Velocidad de infiltración	
				Fertilidad	Ph. del suelo	
				Drenaje	Salinidad	
	Textura	Índice de susceptibilidad por erosión hídrica				
	Pendiente	Categoría de pendiente		Nivel freático	Tipo de textura se mide en %	
					Clase textural	
					Profundidad en cm	
					Pedregosidad en %	
Afloramiento rocoso %						
Profundidad del nivel freático en cm						
Materia orgánica en %						
Geología	Formaciones Geológicas	Superficie de las formaciones Tipos de Rocas	Vegetación	Cobertura vegetal	Porcentaje de cobertura %	
	Sísmica	Calidad de la roca				
	Composición y estructura	Recursos económicos			Tipo de especies	
		Fallas Geológicas				
Geomorfología	Geoformas	Unidad Geomorfológicas	Fauna y Flora - Habitad	Biodiversidad	Índice de biodiversidad	
	Modelado	Movimientos de masa			Localización	
	Morfodinámicas	Amenazas				
		Depósitos Aluviales				
	Morfometría	Deposito superficial y coluvial				
Clima	Precipitación	Promedio anual en mm/año	Amenazas	Hídricas	Zonificación de amenazas	
	Temperatura	Temperatura media °C			Geológicas geomorfológicas	Localización
	Humedad relativa	%				Área de afectación
	Vientos	Km/h, dirección			Intensidad	
Hidrología	Drenaje	Formas del drenaje		Sísmicas	Frecuencia	
	Densidad del drenaje	Clase o tipo de densidad Km/km2				
	Morfología	Tipo de drenaje				
	Morfometría de la cuenca	Forma de la cima				
		Forma de la vertiente				
		Forma del valle				

### 3.4.1. Relieve, geología y geomorfología

La descripción del relieve se realiza mediante un conjunto de medidas que definen características geométricas del terreno a diferentes escalas. Este proceso se



conoce como parametrización del relieve: generación de un conjunto de medidas que describen las formas topográficas permitiendo distinguir diferentes tipos de relieve o, en resumen, la descripción numérica de formas topográficas. Desde el punto de vista de la interpretación para la ordenación del territorio las variables que deben incluirse en el análisis del relieve son elevación, pendiente, orientación, convexidad y relieve, las cuales permiten analizar las condiciones del relieve para la ocupación y desarrollo de actividades sociales y económicas.

En la subdivisión del territorio de acuerdo a las unidades geomorfológica o geoformas, luego de su identificación y delimitación, se definen los atributos o propiedades que los caracterizan y las sitúan en el sistema jerárquico establecido de dominio fisiográfico y del contexto morfológico. Las geoformas, relacionadas con la geología del lugar y las características hidroclimatólogicas, pueden ser valles, terrazas, cimas, vertientes, planicies, abanicos aluviales, abanicos coluviales, entre otros.

La geología es la descripción y caracterización de los macizos rocosos, para determinar las condiciones y propiedades para proveer el comportamiento de las rocas y los suelos ante excavaciones fundacional, cimentaciones o cualquier otra situación con fines constructivos o extractivos que impliquen el cambio de su estado natural. El comportamiento de los macizos rocosos está en función de las propiedades intrínsecas de los materiales que lo constituyen, como la estructura y la resistencia, y de las condiciones geológicas y ambientales a las que han sido sometidos. Dentro de la geología estructural las variables a estudiar son las formaciones geológicas su litología, los yacimientos mineros, la tectónica y como indicadores se encuentra fragilidad-compacidad, estabilidad relativa, potencial de recurso minero, sistema de fallas, dinámica geomorfológica, movimientos en masa.

El estudio de las variables relieve, geología, y geomorfología deben permitir identificar las características relevantes, las condiciones favorables y las condiciones adversas para el desarrollo de los usos del territorio y la localización de actividades económicas, el emplazamiento de centros urbanos y asentamientos rurales, la dotación



de equipamientos de infraestructura territoriales y la prevención de riesgos. Aunque ya hayan sido definidas en el POT Cantona y Provincial, la profundidad del análisis es necesario para tomar decisiones de base técnica, por parte de los representantes sociales y políticos de una parroquia rural.

### 3.4.2. Hidroclimatología

Para el análisis de la Hidroclimatología se debe considerar el sistema productor de agua dulce, la condensación de la humedad atmosférica que genera precipitaciones que alimenta los principales sistemas fluviales y reservorios de agua. En las zonas montañosas se deben considerar las vertientes por ser áreas receptoras netas de humedad y de precipitaciones orográficas que garantizan una producción y un constante aporte de agua potable. Las características de morfología y drenaje de la cuenca son importantes, pues de ellas depende la función del sistema como productor de agua.

Entre las variables a analizar el clima se encuentra la precipitación, temperatura, humedad relativa, vientos, evaporación y para el análisis de la red hidrológica, la morfometría de la cuenca, distribución, caudal y volumen de escurrimiento.

Para el análisis de la dinámica interna de la precipitación se analiza dentro de la cuenca, la cantidad media de lluvia, en periodos mensuales, anuales o un periodo de tiempo más prolongado. Su evaluación se realiza a través de los climogramas<sup>15</sup> o histogramas de precipitación en localidades específicas localizadas en la cuenca. Los climogramas representan el límite de precipitación que marca la diferencia entre meses húmedos y meses secos información importante para la planificación de las actividades agrícolas.

---

<sup>15</sup> Gráfica que representa sobre un mismo sistema de coordenadas la evolución de la temperatura y de la pluviosidad.



Además de las precipitaciones, otro elemento que controla la cantidad de agua superficial es la evapotranspiración, la cual supone el consumo de parte de la humedad disponible por parte de la dinámica atmosférica y la actividad biológica de la biomasa. Esta variable depende directamente de la temperatura del entorno, indicativo directo de la cantidad de calor persistente producto de la dinámica de la radiación solar sobre la superficie.

### **3.4.3. Suelo**

Los estudios de suelo con fines de ordenación del territorio permiten establecer la distribución de los diferentes suelos y sus características de capacidad y aptitud para el desarrollo de actividades económica como la agricultura y ganadería. Estos estudios permiten definir las potencialidades para un desarrollo rural y sustentable. Para su evaluación se considera la taxonomía del suelo de la FAO, como muestra la Fig. 15.

Para abordar los estudios del suelo dentro del ordenamiento territorial rural se analizan los tipos de suelo su estructura, textura, Ph., profundidad, pedregosidad y pendiente, expresados en indicadores de capacidad agroecológica distribución áreas críticas por restricciones diversas y sus potencialidades.

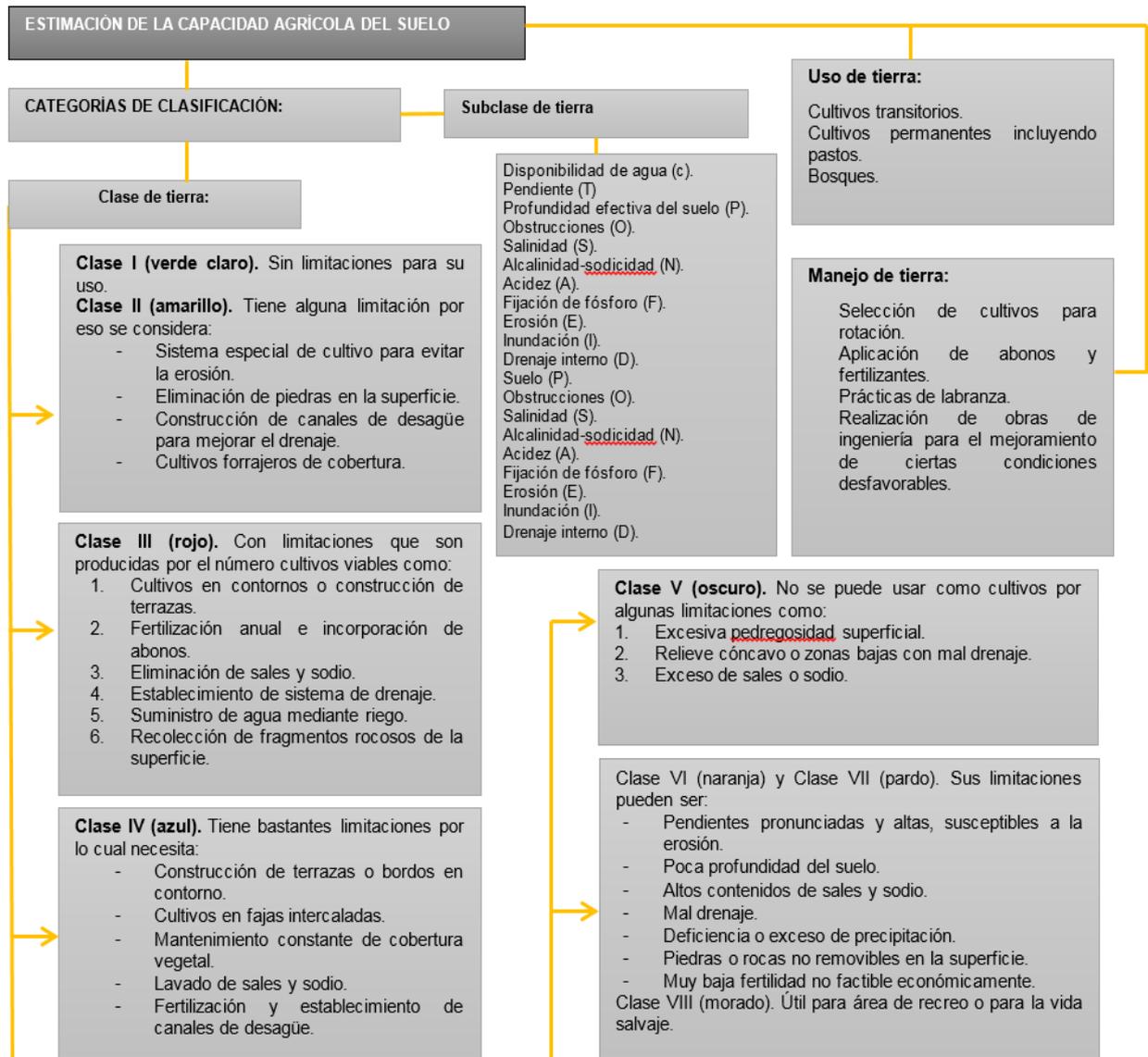


Ilustración 15. Estimación de la capacidad agrícola del Suelo  
Fuente: Elaborado por el autor

### 3.4.4. Vegetación, Fauna (Habitad)

En el caso del recurso vegetación se considera su importancia como elemento definitorio y determinante de la calidad ambiental rural, a través de diversas funciones alternas: La estética visual del paisaje, definición de microclimas locales e incluso la atenuación de ruido en el ámbito rural. Su análisis se realiza a través de las variables formaciones vegetales, especies y zonas de vida dominantes, especies animales, prevalencia y distribución, biodiversidad, medidos a través de indicadores como



cobertura, grado de intervención, figuras protegidas, relación zonas de vida-especies endémicas, clasificación de la vegetación y función que cumple.

### **3.4.5. Amenaza**

Teniendo en cuenta la característica de los componentes físicos naturales se identifica las amenazas naturales que se presentan como condicionantes de la ocupación del territorio y del desarrollo de actividades económicas y sociales. Para su análisis se estima el nivel de intensidad, duración y la frecuencia de la amenaza considerando su ubicación geográfica y la información de amenaza probabilística. Se analiza para cada amenaza presente para el área de estudio ya sea amenaza por inundación, amenazas por movimientos en masa y amenaza sísmica.

## **3.5. Interpretación de las componentes de la dinámica y estructura socio económica**

La interpretación de los componentes de la dinámica y estructura socio económica son fundamentales para el proceso de planificación de una parroquia rural, la operacionalización y su interpretación de todos los estudios realizados por especialistas técnicos en cada una de sus ramas aseguran la calidad, al ser sintetizado y mostrados de una forma fácilmente comprensible para quienes tiene que poner en marcha la planificación, garantiza su aplicación, a continuación la Tabla 10.

### **Estructura y dinámica socioeconómica en áreas rurales**

En el análisis de áreas rurales de Montaña, es fundamental abordar los componentes socioeconómicos y políticos, institucionales, así como la exposición ante amenazas y el grado de vulnerabilidad. La localización geográfica, las características de cada elemento expuesto, valoración económica, su eventual ocupación humana y características de interacción socioeconómica.



Tabla 10. Operacionalización para realizar el diagnóstico integral para el ámbito parroquia rural: componentes socio económicos.

Elaborado por el autor y Camargo, G. (2017)

Componente	Variable	Indicador
<b>Población y distribución espacial</b>	Población Total	Número de Habitantes
	Distribución de la población	Densidad Hab/ha.
	Demografía	Estructura por edad y sexo
	Dinámica de crecimiento	Tasa de crecimiento %
	Tendencias	Análisis tendenciales
<b>Integración e interconexión territorial</b>	Red Vial	Características de la red, conectividad
	Transporte	Rutas, unidades, capacidad, calidad
	Telecomunicaciones	Cobertura de las telecomunicaciones
	Red Eléctrica	Cobertura de la red eléctrica
<b>Equipamientos básicos</b>	Agua potable	% Cobertura
	Eliminación de excretas	Calidad del servicio
	Aseo urbano	Capacidad y calidad
	Educación	Numero de alumno por profesor
		Numero de establecimiento y radio de cobertura
	Salud	Número de médicos / hab.
	Espacios públicos y áreas verdes	% cobertura de servicio, calidad
Alumbrado público	% cobertura de servicio, calidad	
<b>Estructura Física y funcional del centro poblado rural</b>	Sistema viario	Características de las vías. Calidad
	Sistema parcelario	Características de Manzana y parcelas
	Espacios públicos	Número de espacios, índice de área pública/ hab.
	Morfología Urbana	Tipos de forma
	Elementos físicos espaciales y funcionales	Hitos, sendas, nodos
<b>Sistema productivo rural</b>	Actividad económica	Tipo de actividad
	Población productiva	Población Económicamente Activa
	Disponibilidad de riego	Característica del sistema de riego
		Origen del agua para riego
		Capacidad del sistema de riego
	Organización empresarial	Tipos de producción
	Producción	Localización, cantidad
		Cantidad
	Comercialización y mercados de distribución	Accesibilidad a los mercados
Cantidad de producción		
Políticas de producción rural	Índice competitivo	
	Proyectos y programas	
<b>Patrimonio Histórico Cultural y Natural</b>	Patrimonio histórico cultural	Inventario de patrimonios
		Localización
		Valor patrimonial
		Superficie (ha)
	Patrimonio Natural	Zonas protegidas
		Valor biofísico
		Superficie (ha)
	Índice de biodiversidad	
<b>Disponibilidad de recurso agua</b>	Humedales	Capacidad y calidad
	Aguas superficiales	Localización y sus características
	Aguas subterráneas	Reservas de agua
		Consumo anual / hab.
	Proyección a futuro del consumo	
<b>Cobertura y uso de la tierra</b>	Usos de la tierra	Superficie (m <sup>2</sup> o ha)
		Dificultad de labranza
		Uso predominante
		Uso complementario
		Aptitud



	Dificultad de Labranza
	Asociación de Cultivos
	Velocidad de infiltración
	Erosión
	Zonas homogéneas de cultivo

### 3.5.1. Población total y distribución espacial

Dentro del territorio, hay una dinámica y distribución de la población con características propias demográficas, con ciertas tendencias de crecimiento, que demandan servicios y equipamientos para la satisfacción de las necesidades básicas. Comprende el análisis y la distribución de la población y sus características demográficas como la estructura por edad y sexo, dinámica de crecimiento y sus condiciones o niveles de vida. El análisis de la distribución de la población permite identificar las áreas donde se concentra la población y por tanto, la demanda de infraestructuras y de servicios. Identificar su distribución, a nivel de sectores catastrales o de comunidades, donde se refleje su identidad y arraigo territorial, así como el reconocimiento dentro de las zonas rurales. El patrón de distribución de la población es producto de la transformación progresiva del espacio que se llevó desde un carácter rural poco diferenciado y de uso básicamente agrícola o forestal, a un espacio muy diferenciado, en la cabecera parroquial.

### 3.5.2. Integración e interconexión territorial

Todo espacio rural debe contar con un sistema de infraestructuras en red como una red vial, transporte, telecomunicaciones y electricidad que permita y promueva la generación de flujos de bienes, de personas y servicios, que a su vez sean generadores de empleos e ingresos dignos. La integración e interconexión territorial facilita la comercialización de los productos agropecuarios, apoya la fundamenta la consolidación de los corredores económicos.

Las áreas rurales deben conectarse de manera eficaz, a la económica nacional e internacional sino también a sus áreas de influencia para dinamizar los territorios mediante el intercambio de flujos de bienes y personas y servicios, que se transforma en generación de empleos e ingresos y por consiguientes en mayores niveles de



calidad de vida. Esto se logra mediante la consolidación de infraestructura en red como son el sistema vial, el transporte, la electricidad y las telecomunicaciones. Desde el punto de vista del riesgo, estas redes representan las líneas vitales para la supervivencia de la población rural.

Las infraestructuras en red ante situaciones de amenazas permiten el flujo de alimento, ropas, maquinaria hacia la población afectada, por tanto, estas deben ser diseñadas y trazadas de manera segura garantizando que el flujo del servicio no sea interrumpido a la hora de un desastre.

El buen funcionamiento de la infraestructura en red es condición básica para el refuerzo de la competitividad de la zona rural, dentro de la región y para garantizar cohesión económica y social para la población.

### **Sistema de vialidad**

Todo territorio rural debe contar con una red vial que permita la movilización de la población y de los productos agrícolas el cual puede estar integrado, por vías expresas, arteriales, colectoras o local principal. Mediante trabajo de campo, a lo largo de la vialidad existente es posible realizar las inspecciones a cada una de las vías presentes en la zona rural, durante estas visitas se recopila datos de información tipo de vía, la geometría, las condiciones de la vía, la señalización, entre otros indicadores además se realiza entrevistas a usuarios o personas afines, para identificar la problemática general de la misma y realizar los correctivos.

### **Sistema de transporte**

La movilidad de la población y de la producción económica de las áreas rurales en el interior de la zona y hacia otros centros poblados o ciudades se basa en un buen modo de transporte en cuanto a rutas paradas, terminales, capacidad, percepción de la calidad entre otras variables. El estudio del sistema de transporte debe estar vinculado con el análisis de la distribución de los usos del suelo y de los hitos dinamizadores como: centros de abastecimiento de comida, centro de abastecimientos de productos



agrícolas, cooperativas de acopio de la producción, centros de salud, centros educativos y otros servicios, ya que la movilidad de la población está dada por la económicas y sociales.

### **Sistema eléctrico**

La población de las zonas rurales debe poseer accesibilidad al servicio de electricidad para el desarrollo de sus actividades económicas y sociales su oferta está en función de la demanda y de la calidad del servicio de acuerdo a las actividades del servicio el análisis debe considerar las parcelas con edificaciones e instalaciones de otra índole. Considerar los proyectos específicos de gran envergadura para el desarrollo rural, su característica de desarrollo vigente para la zona y para cubrir la demanda en el futuro.

### **Sistema de riego**

Generalmente en las áreas rurales el sistema de riego resulta importante debido a que es fuente vital para el crecimiento de sus cultivos y el desarrollo de su vida diaria, generalmente el sistema de riego predominante es por canal o gravedad, además del uso del agua potable, ahora un mejor diagnóstico de este sistema se fundamente en el monitoreo de estas fuentes de abastecimiento, el conocimientos de la capacidad del vertido y recorrido del líquido vital, así como asumir aquellos tramos en las altas montañas en donde puedan generarse por ejemplo ruptura de canales por deslizamientos, para los que se deberá prevenir, logrando mitigar los desabastecimientos.

#### **3.5.3. Equipamientos Básicos**

La población localizada en la en un poblado rural, requiere equipamientos básicos y sociales para satisfacer sus necesidades y garantizar calidad de vida, (Tabla 11). El equipamiento básico en la zona rural se refiere a que la población debe tener acceso a la asistencia social y sociocultural, a la educación, recreación. Se analiza

considerando la demanda poblacional y la oferta institucional, determinando el déficit existente.

Tabla 11. Equipamientos básicos para las parroquias rurales.  
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Pujada, R.& Font (1998)

EQUIPAMIENTO	COBERTURA
Educación	Preescolar, primaria.
Salud	Dispensarios.
Sociocultural	Junta Parroquial, Centros parroquiales, Iglesias y Capillas, Plaza central.
Equipamiento gubernamental administrativo	Servicios administrativos prestados por el gobierno parroquial.
Servicio	Terminal de pasajeros, mercado rural, cementerio.

Cuando se habla de equipamientos básicos y sociales se refiere a los elementos sobre los cuales se fundamenta la calidad de vida de las zonas rurales. Se define como aquellas instalaciones que sirven de apoyo a las zonas productivas, residenciales, de ahí la importancia que sea el estado el que regule todo lo referente a los equipamientos y es responsabilidad de los organismos competentes que esta normativa se cumpla.

- Los equipamientos básicos son acueductos de agua potable rurales, eliminación de residuos sólidos, canales de riego.
- Los equipamientos sociales son los centros educativos, centros de salud, alumbrado público, recreación y ocio.

Todas las edificaciones en las zonas rurales deben contar con los equipamientos de servicios básicos mínimos según su tipología para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes cuya factibilidad debe ser otorgada por los organismos gubernamentales. Es importante analizar la accesibilidad que posee la población a la dotación de estos equipamientos básicos públicos:

- **Agua potable** se requiere que exista la disponibilidad de conectarse al acueducto, el cual debe estar en zonas accesibles para todos
- **Cloacas o Fosa Séptica o letrina** se requiere que exista la disponibilidad de conectarse al servicio de eliminación de excretas, definiéndose como tal el sistema de canales ductos o galerías por donde desagua los desechos y aguas servidas.



- **Recolección de residuos sólidos** se requiere de un servicio para la recolección de los residuos sólidos que se realice de forma regular en las diferentes parcelas que integran la comunidad.

#### **3.5.4. Estructura física y funcional del centro poblado urbano rural**

En la Parroquia Rural se encuentra un centro urbano rural que funge como centro organizador de su área adyacente, cumple funciones residenciales, comerciales y de servicios en torno a actividades relacionadas con el campo. Se aborda mediante el análisis de trama y morfología, análisis del sistema viario y parcelario, espacio públicos, su integración e interconexión, el espacio público. Persigue concebir una estructura urbana descentralizada, definida por un sistema viario<sup>16</sup> y parcelario<sup>17</sup> que fue definido en la tabla 12, integrado por sendas, bordes, nodos, hitos y sectores, que en su conjunto forman la trama rural, cuyo funcionamiento se da en torno a sectores, que funcionan como núcleos organizadores de sus áreas adyacentes, mediante el suministro de vivienda, servicios y empleo a la población y constituyen una condición indispensable para conseguir el desarrollo armónico y sostenible. Se analiza a partir de las variables siguientes:

La trama urbana rural es el resultado del proceso de urbanización que generalmente se origina a lo largo de las vías principales que conectan los diferentes sectores urbanos y de las vías secundarias, en algunos casos, al margen del planeamiento previo, para posteriormente ir integrándose a los sectores residenciales periféricos de los núcleos urbanos rurales.

La trama urbana rural, posee una configuración territorial que semeja un patrón de distribución producto de la transformación lenta y progresiva del espacio que se llevó desde un carácter rural, poco diferenciado y de uso básicamente agrícola o forestal, a un espacio urbano, muy diferenciado, en el que coexisten gran variedad de usos del suelo.

---

<sup>16</sup> Vías que permiten el intercambio y servicio de la población

<sup>17</sup> Unidad de análisis rural, adoptada para el diagnóstico integral en la propuesta presentada.



Dentro de la trama rural, existe área con crecimiento no planificado con crecimiento anárquico, donde el proceso comprende la ubicación de la vivienda rural en la parcela, cerca de los caminos, generando problemas sociales, económicos, ambientales y de riesgo al no estar planificados o controlados, requiriendo definir los usos de suelo, estos elementos se encuentran, se consideran para la delimitación de la propuesta de Zonificación de Uso del Suelo en el área rural.

### **Tipología edificatoria y tenencia de la tierra**

En las zonas rurales predomina una tipología edificatoria de vivienda tradicional dispersa que destina cierta área para la siembra o cría de animales, por otra parte, existen las viviendas localizadas en núcleo urbano rural el cual abastece de bienes y servicios a la población ubicada en las áreas adyacentes. Esta tipología de vivienda tradicional se caracteriza por sistemas constructivos de valor histórico y cultural, que dan arraigo e identidad a estas zonas rurales.

Para el análisis de la tipología se recurre al catastro rural o inventario de inmuebles contentivo de las características relevantes de cada vivienda. El análisis de la tipología edificatoria debe considerar la ubicación de los inmuebles, fecha aproximada de la construcción, tenencia, servicios públicos básicos con que cuenta, la altura de edificio, uso de la construcción, usos del terreno, tamaño de la parcela en m<sup>2</sup>, el área total de la edificación en m<sup>2</sup>, códigos de construcción su evolución histórica, la distribución de la edificación en la parcela, los materiales, calidad de la construcción y estado de conservación. Desde la perspectiva de la vulnerabilidad deben identificarse las viviendas rurales que se encuentran bajo la exposición ante amenaza naturales en términos de costos y de la población posible a ser afectada.

### **Sistema productivo rural**

El sistema productivo rural se consolida a través de corredores o ejes económicos donde se segrega un conjunto de actividades económicas dinamizadoras del espacio rural y sus áreas adyacentes. Su estudio se realiza mediante la distribución y



caracterización de las actividades económicas allí localizadas, la organización empresarial existente, los flujos de comercialización y los mercados de distribución, además de la generación de empleo y el ingreso.

La política agropecuaria del Ministerio de agricultura ganadería, acuicultura y pesca identifico para las áreas rurales cuatro tipos de sistemas productivos: Este campo se asocia con las categorías agrícolas (cultivos), pecuarios (pastizales), avícolas (granjas avícolas), acuícolas (granjas acuícolas), porcino (granjas porcinas). MAGAP, (2016) Los sistemas productivos rurales se vinculan a elementos o características fundamentales para su desarrollo que son:

- **Disponibilidad de riego.** Recursos que se identifica mediante los polígonos de cultivos y pastizales que tiene acceso al riego mediante las categorías con riego o sin riego; tipos de riego.
- **El origen el agua para el riego.** Se relaciona con la fuente de riego si es natural o artificial y donde se localiza.
- Presiones de la cobertura natural o presencia de quemas o talas.
- Infraestructura y equipamientos básicos.
- Organización empresarial rural
- Cadenas de comercialización y mercados de distribución
- Las políticas, proyectos y programas de fortalecimiento de las actividades rurales.
- Análisis del uso.

### 3.5.5. Patrimonio Histórico Cultural y Natural

Este es un aporte nuevo dentro de la metodología que se plantea, en este caso como variable se considera un inventario y georreferenciación del patrimonio y zonas protegidas, para mediante la localización, y fichas que determinan el valor patrimonial, inventario de patrimonio que incluye Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.

### 3.5.6. Disponibilidad de recurso agua



En este se considera para valorar este componente, las fuentes de subministro, calidad y capacidad para distribuir y procesar el agua, en cuanto a humedales, aguas superficiales, aguas subterráneas. Esto puede ser medido mediante el consumo anual / hab., zonas de reservas de agua y la localización y sus características.

### **3.5.7. Cobertura y uso de la tierra**

Este componente presenta las variables de usos y sus características y se puede cuantificar a través de la superficie, tamaño de la parcela, mapas de uso actual entre otras ya descritas.

#### ***Uso Actual de la tierra***

El análisis del uso actual es la síntesis de la dinámica y estructura socio económico en las áreas rurales. Este hace referencia básicamente a la actividad que se desarrolla o se puede desarrollar en el área, dentro del espacio parcelario primero se distinguen los espacios destinados a los usos públicos (equipamiento colectivo) y los destinados a usos privados en los que se distinguen los usos residenciales y productivos. Se puede identificar otros usos como el comercial y el industrial. Dentro de las parcelas se identifica:

- Los usos característicos que predominan como el uso agrícola o residencial.
- Usos compatibles, que acompañan al uso predominante y enriquecen la vida rural como son las áreas de servicios o residenciales.
- Los usos tolerados que contribuyen a la diversidad en la zona siempre y cuando no sobrepasen un determinado umbral de generación de molestias y riesgos por ejemplo la actividad turística, por ejemplo, el ecoturismo en las áreas residencial.



Las parcelas y las edificaciones están vinculadas al uso de la construcción y de parcela tales como; uso residencial, uso comercio, uso industrial, uso de servicios, uso artesanal, uso recreacional deportivo, uso educativo, uso protector, uso agropecuario, uso de cobertura vegetal.

La continuidad espacial de usos permite delimitar zonas, las cuales son áreas que agrupan a un conjunto de parcelas con variables o características homogéneas y continuas. Por ejemplo, un grupo de parcelas agrícolas ubicadas de manera continua pueden formar una Zona de uso Agrícola.

Cada zona rural está definida por variables, donde se contempla los usos de suelo permitido y complementarios o adicionales, con parámetros y limitaciones para su desarrollo tales como la el área mínima de parcela o la unidad mínima de cultivo.

Entre los usos que se pueden identificar se encuentran: el uso residencial, comercial, artesanal, agroindustrial, industrial, servicios, asistencial-salud, educacional, sociocultural, gubernamental, religioso y turístico. Cada uso se evalúa delimitando la ubicación, el porcentaje de superficie que ocupa cada uso y su función dentro de la dinámica de desarrollo de la zona rural.

- **Uso residencial**, se define el uso residencial como aquél destinado a la vivienda de personas, establecimiento destinado a proporcionar alojamiento temporal, regentado por un titular de la actividad diferente del conjunto de los ocupantes y que puede disponer de servicios comunes.
- **Uso comercio**, es el que está destinado a actividades comerciales o de lucro que fomentan el intercambio de bienes y servicios.
- **Uso industrial**, tiene por finalidad llevar a cabo las operaciones relacionadas a la generación, distribución y suministro de productos, almacenamiento y comercio minorista o mayorista.
- **Uso artesanal**, relativo al trabajo manual rescata tradiciones anteriores a la industrialización.



- **Uso recreacional deportivo**, espacio en el que se ejecutan o pueden ejecutarse actividades recreativas. También se refiere a divertir, alegrar o deleitar, en una búsqueda de distracción en medio del trabajo y de las obligaciones cotidianas.
- **Uso educativo**, aquellos destinados a equipamiento educativo.
- **Uso forestal**, aquel espacio en el que se encuentra diversidad de especies maderables que protegen y cobijan a especies menores vegetales y animales. Y que en caso de requerirse pueden explotarse de manera sostenida.
- **Uso protector**, son aquellos suelos destinados a la protección y conservación de los recursos suelo y lo que se encuentra sobre y dentro de él.
- **Uso agropecuario**, en él se desarrollan actividades económica, que se basa en la producción principalmente de alimentos a partir del cultivo y de la ganadería.
- **Uso de cobertura vegetal**, es la expresión integral de la interacción entre los factores bióticos y abióticos sobre un espacio determinado, es decir es el resultado de la asociación espacio-temporal de elementos biológicos vegetales característicos, los cuales conforman unidades estructurales y funcionales.
- **Cobertura vegetal** “indica las categorías generales de cobertura de la tierra esta pueden ser cultivo, bosque nativo, vegetación herbaria, vegetación arbustiva, paramo, plantaciones forestales, erial, pastizal, mosaico agropecuario, Área poblada, Cuerpo de agua, Infraestructura y equipamiento” (SIG- Tierras, 2010, p. 5).

### 3.6. Organización Institucional y Normativa Legal

Todo proceso de ocupación y organización en el área urbana y rural, es normado y controlado por la organización institucional local, juntos con los entes regionales y nacionales, además de las comunidades organizadas. Para ello, la parroquia debe poseer una organización adecuada a las competencias y demandas

territoriales, que permita concretar las políticas, los planes orientados a ejercer el control, administración y gestión de la ocupación del territorio y en especial, la aplicación de la Zonificación del Uso del Suelo.

### 3.7. Procesamiento de información territorial: Índices Parciales por Componente Territorial e Índices Globales Territoriales

Una vez operacionalizados el estudio se procede a realizar el levantamiento de la información requerida para cada uno de los indicadores seleccionados por variable y componentes, dicha información permite la definición de índices simples, compuestos y globales.. Para ello, *“se recurre a la utilización de diferentes métodos estadísticos y modelos probabilísticos que facilitan o sintetizan la información levantada y la interpretación de las componentes, además de detectar las desigualdades espaciales entre las diferentes unidades geográficas de análisis. Estos métodos permiten la estandarización y ponderación de la información y, a partir de esta, generar la cartografía temática, base para el análisis espacial territorial”* GEOSIG (2017), Entre los métodos estadísticos utilizados se pueden mencionar el Método Aditivo de Rango, Análisis Factorial, Índice de Brecha, entre otros, que permiten generar tres tipos de índices que se definen en la Tabla 12:

Tabla 12. Tipos de índices

Fuente: Elaboradas por el autor a partir de (Camargo, 2017)

TIPOS DE ÍNDICES	DESCRIPCIÓN
índices Simples	Medidas discretas de los niveles que registran las diferentes variables analizadas
índices Compuestos	Asocian los indicadores simples de las variables analizadas por unidad geográfica de análisis, ya sea de una componente de necesidad o de diferentes componentes.
índices Globales	Asocian los indicadores compuestos, agrupando las componentes seleccionadas por unidad espacial y envuelve el nivel de riesgo y el grado de calidad de vida en cada una de las áreas analizadas.

Los índices simples, compuestos y globales generados a partir de la estandarización permiten agrupar unidades de análisis con características similares o realizar análisis puntuales para una unidad en una variable específica, facilitando la interpretación de un gran volumen de información levantada en campo.

### 3.8. Análisis Interpretativos de las Componentes Territoriales



El abordaje de la realidad socio espacial concreta se realiza mediante métodos como descripción, comparación, evolución, explicación de cada componente y sus variables, haciendo énfasis en las desigualdades espaciales de los diferentes niveles de satisfacción de las necesidades de la población:

- **Descripción:** Consiste en identificar los niveles de satisfacción de las necesidades existentes en el territorio, con la finalidad de responder a las interrogantes ¿quién?, ¿qué?, ¿cómo? y ¿dónde? de cada uno de los elementos y procesos constituyentes de la realidad socio territorial analizada.
- **Evolución cronológica:** Analiza el comportamiento de las variables a través del tiempo y permite identificar causas y efectos.
- **Explicación:** Identifica la cantidad de encadenamientos causa - efecto en los hechos sociales que intervienen en la satisfacción de las necesidades, con la finalidad de responder a las interrogantes del ¿cómo? y ¿por qué?
- **Evaluación:** Confronta los diferentes variables e indicadores analizados con patrones normativos de referencia, de manera de generar opinión acerca del comportamiento que éstas presentan y definir las acciones a seguir para minimizar los problemas detectados.
- **Análisis síntesis interpretativos**

### 3.9. Análisis Síntesis Interpretativo Mediante Matrices de las Dimensiones Territoriales

El método de análisis interpretativo de las componentes territoriales se refiere a identificar, a partir de los análisis detallados, las características relevantes, las condiciones físico naturales favorables o desfavorables, las fortalezas y debilidades socioeconómicas, además de las tendencias, para cada unidad analizada. La culminación del análisis en los diagnósticos interno y externo se logra mediante un Análisis Síntesis Interpretativo que consiste en matrices de doble entrada que permiten sintetizar los análisis requeridos señalados anteriormente y a partir de ello, definir cuales es la vocación del territorio, y hacia donde deben orientarse las políticas para su desarrollo y ordenamiento territorial. Los métodos utilizados varían:

- a) Para el análisis de las componentes físicas naturales se construyen matrices que resaltan las características relevantes, las condiciones favorables y adversas del territorio analizado por unidades de análisis (Tablas 13, 14 y 15).
- b) Para el análisis de las componentes vinculadas con las condiciones socio económicas y políticas institucionales se utiliza Método de DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), “denominado también OPEDEPO (oportunidades, peligros, debilidades y potencialidades), que permite tener una visión sintética de las variables que intervienen en los diagnósticos exterior e interior, mediante la elaboración de la denominada matriz de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades” (Camargo, G. 2015, p.20).

Tabla 13. Análisis Síntesis Interpretativa de la Dimensión Condiciones y Recursos Geo ecológicas: Amenazas y Riesgos

Fuente: Elaborado por el autor

Componente	Variables e indicadores	Características Relevantes	Condiciones-relaciones	
			Fortalezas	Debilidades
<b>FISICO NATURAL AMENAZAS RIESGOS</b>	Inventario temático e integración de indicadores para el análisis	Rasgos- condiciones significativas y dominantes en cuanto a geotecnia de taludes y mecánica de suelos, áreas susceptibles	Enunciado de oportunidades y capacidad para soportar las edificaciones producto de hechos y procesos de ocupación, localización, usos del suelo y configuración territorial	Identificación de restricciones, amenazas y limitantes en relación al elemento en sí mismo y en función de los procesos de ocupación, localización, usos y configuración
<b>RESULTADO DIAGNÓSTICO</b>	<b>SITUACIÓN REALISTICA Y RASGOS CLAVES A CONSIDERAR</b>			

Tabla 14. Análisis Síntesis Interpretativa de la Dimensión Socio Económica  
Fuente: Elaborado por el autor

Componente	Variables e indicadores	Características relevantes	Condiciones-relaciones	
			Fortalezas	Debilidades
<b>SOCIO ECONOMICA Y CULTURAL VULNERABILIDAD</b>	Inventario temático e integración de indicadores para el análisis.	Rasgos- condiciones significativas y dominantes espacialmente consideradas en relación con la población, usos del suelo y actividades productivas relacionadas, sistemas urbanos, infraestructuras en red y de equipamiento y espacio social construido	Enunciado de adecuaciones, oportunidades y fortalezas en el espacio social construida y en relación con procesos de ocupación, localización, usos de la tierra y configuración socio-territorial	Identificación de restricciones, debilidades e inadecuación en relación con los procesos socio-espaciales: ocupación, localización, usos de la tierra y configuración.
<b>RESULTADO DIAGNÓSTICO</b>	<b>SITUACIÓN REALISTICA Y RASGOS CLAVES A CONSIDERAR</b>			

Tabla 15. Análisis Síntesis Interpretativa de la Dimensión Política Institucional  
Fuente: Elaborado por el autor

Componente	Variables e indicadores	Características relevantes	Condiciones-relaciones	
			Fortalezas	Debilidades
<b>POLITICA INSTITUCIONAL</b>	Inventario temático e integración de indicadores para el análisis.	Rasgos- condiciones significativas y dominantes en relación con la estructura y funcionalidad de las instituciones y actores sociales, así como la territorialidad y geo estrategia	Enunciado de fortalezas y posibilidades de orden administrativo, de geo estrategias y de viabilidad socio-política	Identificación de debilidades y limitaciones en relación con procesos socio-espaciales y geoestratégicos
<b>RESULTADO DIAGNÓSTICO</b>	<b>SITUACIÓN REALISTICA Y RASGOS CLAVES A CONSIDERAR</b>			

Otro procedimiento para realizar análisis síntesis interpretativos es la matriz FODA referido a las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, que se presentan en una parroquia rural, que actúan en el bienestar de la población y sobre los recursos naturales, de manera de crear las bases para los momentos subsiguientes de la planificación: prognosis y formulación de estrategias.

El método de FODA combina los factores incontrolables del entorno exterior, identificados como oportunidades o amenazas, con los puntos fuertes y débiles, fortalezas o debilidades, de la una parroquia rural. Dentro de la matriz se dan los cuatro tipos de situaciones Pujada & Font (2010):

- a) Oportunidades generadas por el entorno exterior que pueden ser aprovechadas por las fortalezas internas. Abre oportunidades para la diversificación económica y para el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias y turísticas.
- b) Amenazas generadas por entorno exterior que puede ser contrarrestadas por las fortalezas que presenta la parroquia rural.
- c) Oportunidades generadas por el entorno exterior que pueden ser aprovechadas si se superan las debilidades.
- d) Amenazas generadas por el entorno exterior que no podrá ser contrarrestadas si no se superan las debilidades.

Tabla 16. Matriz FODA  
Fuente: Pujada, R.& Font, (2010)

		DIAGNÓSTICO EXTERNO	
		Oportunidades	Amenazas
DIAGNÓSTICO INTERNO	Fortaleza	Oportunidad aprovechable por la fortalezas  LECTURA	Amenazas contrarrestable por la fortaleza
	Debilidades	Oportunidad para contrarrestar la debilidad	Amenazas no contrarrestables si no se supera la debilidad

### Identificación de las Tendencias

Según Deborah (2017) “Se considera tendencia (del latín tendens o tendentis, que a su vez deriva del verbo tendo o tendere, que significa “extender”, “tensar”, “dirigirse a”) es una corriente o una preferencia generalizada por la cual las personas se inclinan a preferir determinados fines o determinados medios por sobre otros en los distintos ámbitos territoriales. Las tendencias pueden consistir en un sentido general a la predisposición que tienen un territorio, y las personas hacia una situación específica” que puede ser corregida mediante la planificación estratégica o aprovechada si es una tendencia positiva para su desarrollo.

Finalmente la ilustración número 16 resume toda la metodología propuesta.

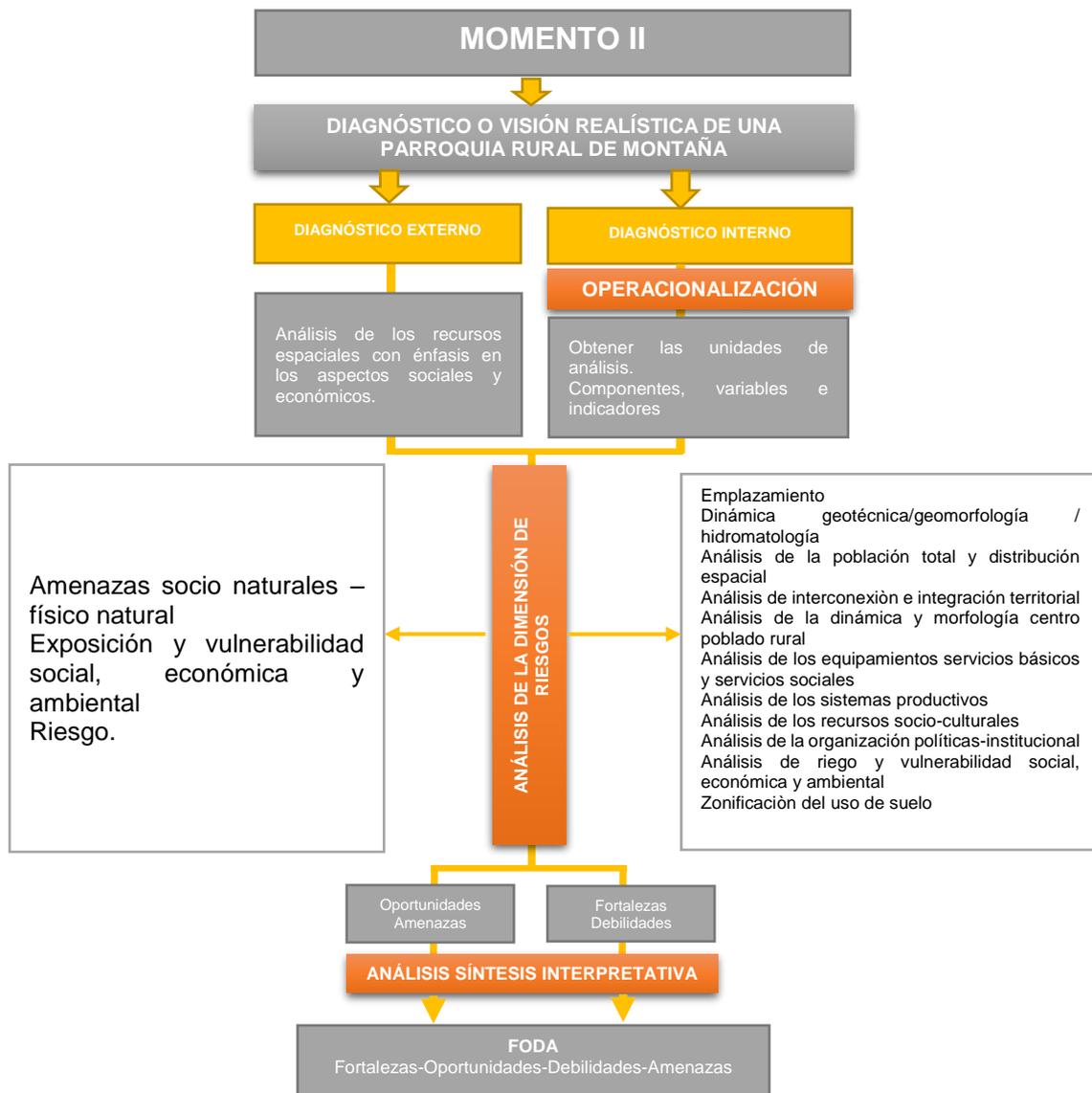


Ilustración 16. Metodología sintetizada para abordar el diagnóstico integral de una parroquia rural de montaña  
Elaborado por el autor



## CONCLUSIONES

1. Los objetivos planteados fueron alcanzados mediante el procedimiento metodológico seguido para la elaboración del diagnóstico integral para el plan de ordenamiento territorial para el ámbito parroquial rural, orientadas por las competencias otorgadas en la normativa legal vigente.
2. Para elaborar el diagnóstico integral en parroquias rurales de montaña se propone una serie de actividades que permiten evaluar el territorio, a partir de la operacionalización adecuada a la realidad analizada y a la noción de propósito del plan. Dicha operacionalización se propone en el estudio mediante la definición de componentes, las variables y los indicadores adecuado a la realidad territorial.
3. El diagnóstico integral culmina con el análisis síntesis interpretativa que permite identificar las características relevantes, las condiciones favorables y desfavorables, las fortalezas y debilidades, además de oportunidades y amenazas para el desarrollo y ocupación del territorio. Este análisis junto con las tendencias territoriales identificadas permite definir cuál es la vocación del territorio, las zonas más aptas o no aptas para la ocupación y para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.
4. El diagnóstico integral en los espacios rurales de montaña es fundamental para generar la información base para el desarrollo de los momentos de la planificación territorial, ya que permite conocer la realidad de manera detallada, las desigualdades espaciales, las potencialidades, las tendencias de crecimiento y los problemas que se deben enfrentar.
5. El Ordenación Territorial Parroquia Rural es vinculante de las directrices que emanan el Plan Territorial Provincial y Cantonal. Considera las propuestas definidas en estos planes y la Zonificación del Uso del Suelo como marco de referencia.



6. El ámbito territorial Parroquial Rural tiene competencias limitadas en cuanto a la administración del uso del suelo, ya que su regulación y administración le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) cantonal. La Zonificación del Uso del Suelo Parroquial Rural es elaborado por la Junta Parroquial por administración directa o por consultoría externa. En cuanto a las competencias establecidas el nivel de gobierno parroquial rural debe acoger el diagnóstico y modelo territorial a nivel cantonal y provincial que ha sido consensuado. Pero si la ruta trazada por los niveles superiores no responde a las aspiraciones propias de la comunidad rural, ellos podrían mediante su propio plan de ordenamiento parroquial rural tomar la decisión de solicitar que se modifique, considere, actualice y reforme dicho plan en función de sus intereses. Por que como sabemos hay tendencias en el territorio que solo los lugareños logran claramente establecer y por esa razón ellos son los únicos que a través de ese instrumento pueden cambiar y mejorar los comportamientos en su territorio parroquial rural. Por otra parte, la escala de análisis territorial en el ámbito parroquial rural es más detallada que la cantonal y provincial por tanto requiere de estudios más especializados.
7. La mejor división para el análisis de la parroquia rural a partir de sus rasgos específicos es la parcela, la cual registra información física y económica útil para los análisis. Varias parcelas adyacente pueden conformar un sector catastral y varios sectores una zona y una o varias zonas un parroquia rural. Estos diferentes ámbitos territoriales permiten distintos análisis de las componentes, pudiendo identificar el déficit de equipamiento y de servicios básicos, por ejemplo.
8. El Diagnóstico Integral Territorial Parroquia Rural debe recurrir al Catastro Rural como fuente de información física, económica y jurídica de los predios rurales.
9. Es importante considerar la dimensión del riesgo como una componente más del desarrollo socioeconómico, variable condicionante de la ocupación del



territorio y de las actividades socioeconómicas, con el fin de prevenir y mitigar desastres naturales.



## RECOMENDACIONES

1. Para fortalecer el ordenamiento territorial rural es necesario orientar políticas a fortalecer la participación comunitaria y de los demás actores territoriales, de manera de crear consensos, compromisos y concienciación ciudadana.
2. Orientar estudios a fortalecer el desarrollo rural mediante la solución de problemas: demográficos, económicos, gentrificación, accesibilidad territorial, los bajos niveles de dotación de infraestructuras y servicios, condiciones ambientales, las dificultades administrativas, entre otras.

**BIBLIOGRAFÍA:**

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016, May). Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Retrieved from <http://www.eltelegrafo.com.ec/images/cms/DocumentosPDF/2016/Proyecto-de-ley-Ordenamiento-territorial-y-uso-gestion-del-suelo.pdf>
- Basso, L.; Méndez H. C.; Ligier, D.; Maceira, N.; Somma, D.; Kiersch, B.; Yofre, F.; Areco, P.; Calvo, F.; Plata, V. & Blum, A. (2014). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Conceptos, métodos y experiencias*. (M. A. na G. C. y A. P. José M. Paruelo, Esteban G. Jobbágy, Pedro Laterra, Hernán Dieguez, Ed.), *Ministerio De Agricultura, Ganadería Y Pesca Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura* (1st ed.). Argentina: FAO. <https://doi.org/10.13140/2.1.4004.4320>
- Basso, L. (2013). *Ordenamiento Territorial Rural*. (M. A. G. C. y A. P. José M. Paruelo, Esteban G. Jobbágy, Pedro Laterra, Hernán Dieguez, Ed.). Argentina. Retrieved from [http://bestp.agro.uba.ar/wp-content/uploads/2014/09/OTR\\_completo\\_0906.pdf](http://bestp.agro.uba.ar/wp-content/uploads/2014/09/OTR_completo_0906.pdf)
- Berdegú, Julio A & Schejtman, A. (2007). La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. *Desarrollo Econ*, 36(143), 829. <https://doi.org/10.2307/3467297>
- Berdegú, J. A., & Schejtman, A. (2008). La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. *Revista Española de Estudios Agrosociales Y Pesqueros*, 2008(218), 99–122.
- Bustos C., R. (2002). Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 22, 113–129. <https://doi.org/>
- Camargo. (2012). El desarrollo local y las tendencias socio territoriales emergentes en Venezuela, 47(2), 257–271. <https://doi.org/1012-1617>
- Camargo. (2017). Metodología para elaborar el plan de Ordenamiento Urbano. In Universidad de los Andes Venezuela (Ed.) (1st ed., p. 393). Merida Venezuela: Universidad de los Andes Venezuela.
- Camargo, G. (2010). *El Territorio: Nuevo actor del desarrollo* (Documentos catedra de Ordenamiento Territorial No. 1). Merida Venezuela.



- Camargo, G. (2017). DEL SUELO URBAN PLANNING AND ZONING OF LAND USE, 1–17.
- Chuquiguanga, M. C. (2014). *Alternativa Metodológica Planes Provinciales De Desarrollo Y Ordenamiento*. Universidad Estatal de Cuenca. Retrieved from <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/5189>
- Coloma, E. (2015). *Ecuador: estrategia de comercialización de stevia (stevia rebaudiana) al mercado internacional de Estados Unidos en el período 2013 – 2014*. Universidad de Guayaquil. Retrieved from <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/7232/1/TESIS FINAL.pdf>
- Constitución. Constitución del Ecuador 2008, 449 Registro Oficial § (2012). Quito, Ecuador. Retrieved from [http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal\\_a/base\\_legal/A.\\_Constitucion\\_republica\\_ecuador\\_2008constitucion.pdf](http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf)
- Deborah. (2017). Significado de Tendencia. Retrieved August 28, 2017, from <http://significado.net/tendencia/#ixzz4r5GC37o8>
- FAO. (2013). *Pobreza rural y política pública en América Latina y el Caribe*.
- FAO. (2017). Erradicar el hambre y la pobreza extrema en América Latina y el Caribe requiere reducir la desigualdad \_ FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/350772/>
- Garcia Bartolome, J. M. (1991). Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural. *Política Y Sociedad*, 8, 87–94. <https://doi.org/10.5209/POSO.31727>
- Gómez. (2014). *Curso de Ordenamiento Territorial*. (Universidad Técnica Particular de Loja, Ed.) (1ra.). Loja: EDILOJA.
- Gómez, D. (2013). *Ordenación Territorial*. (Mundi-Prensa, Ed.) (Segunda Ed). Madrid: Artes Graficas Cuesta.
- Gómez, D., & Gómez, M. (2014). Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia. In U. E. de Cuenca (Ed.), *IX Simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial* (p. 21). Cuenca. Retrieved from <http://sndu.org/web/ix-simposio/ponencias/>
- INEC. (2011). *acta\_NBI\_homologada.pdf*. Quito. Retrieved from [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/NBI/NBI-FUENTE-CPV/acta\\_NBI\\_homologada.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/NBI/NBI-FUENTE-CPV/acta_NBI_homologada.pdf)



- López, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador, *19*(2), 297–312. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892>
- MAGAP. (2016). *La política agropecuaria ecuatoriana. La política agropecuaria ecuatoriana, II Parte*. Retrieved from [http://servicios.agricultura.gob.ec/politicas/La Política Agropecuaria al 2025 II parte.pdf](http://servicios.agricultura.gob.ec/politicas/La%20Pol%C3%ADtica%20Agropecuaria%20al%202025%20II%20parte.pdf)
- Massiris, A. (2014). Scripta Nova. *Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, *VI*(108), 1–13. Retrieved from [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31080745/\\_images\\_stories\\_forma\\_altonivel\\_Ordenamiento\\_de\\_territorio.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1501174392&Signature=ZZL0kAqsB7bMj5cstAdXmtutASs%3D&response-content-disposition=inline%3B](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31080745/_images_stories_forma_altonivel_Ordenamiento_de_territorio.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1501174392&Signature=ZZL0kAqsB7bMj5cstAdXmtutASs%3D&response-content-disposition=inline%3B)
- Mendez, X. y Patiño, F. (2013). *Georeferenciación y análisis de la pobreza urbana y rural de las provincias: Pichincha, Guayas y Azuay a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas, y contraste de sus resultados con una metodología multidimensional de pobreza 2010*. Universidad de Cuenca. Retrieved from <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/3552/1/TESIS.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2015). ONU-HABITAD III Informe Nacional del Ecuador. In MIDUVI (Ed.) (p. 102). Quito: MIDUVI. Retrieved from [http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Informe-Pais-Ecuador-Enero-2016\\_vf.pdf](http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Informe-Pais-Ecuador-Enero-2016_vf.pdf)
- Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un cambio para su aplicación en el Ecuador*. (Universidad Estatal de Cuenca, Ed.). Cuenca: Mosalve Moreno.
- Pérez Correa, E. (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *Nómadas*, (20), 180–193. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4015487&info=resumen&idioma=SPA>
- Pujada, R. & Font, J. (2010). *Ordenación y Planificación Territorial*. (Síntesis, Ed.) (Nro. 8). España: Síntesis.
- Rodríguez, A., & Meneses, J. (2011). Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural, 1–43.



- Rosset, P. (2004). Movimiento Campesino, 9(4), 1–6. Retrieved from [http://cabuenes.org/gestion\\_contenidos/uploads/File/documentacion2013/Soberania\\_alimentaria.pdf](http://cabuenes.org/gestion_contenidos/uploads/File/documentacion2013/Soberania_alimentaria.pdf)
- Senplades. (2004). *Secretaria Nacional de Planificacion y Desarrollo*. Retrieved from <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>
- SENPLADES. (2014a). Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial. Retrieved from [https://www.slideshare.net/crisleo1980/lineamientos-y-directrices?utm\\_source=slideshow02&utm\\_medium=ssemail&utm\\_campaign=share\\_slideshow](https://www.slideshare.net/crisleo1980/lineamientos-y-directrices?utm_source=slideshow02&utm_medium=ssemail&utm_campaign=share_slideshow)
- SENPLADES. (2014b). Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial, 24. Retrieved from [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Lineamientos\\_y\\_directrices\\_planificación\\_ordenamiento\\_territorial.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Lineamientos_y_directrices_planificación_ordenamiento_territorial.pdf)
- SENPLADES. (2016). Buen Vivir -Agendas Zonales. Retrieved from <http://www.buenvivir.gob.ec/agendas-zonales>
- UN-HABITAD (2017). <https://es.unhabitat.org/fortalecimiento-de-la-gestion-publica-y-la-planificacion-territorial-en-colombia/>, fecha de consulta 07/11/2017.
- Vargas, J. E. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales (Vol. 50). United Nations Publications.
- Ward, P. M., Huerta, E. J., Di Virgilio, M. M., & Sierra, A. C. (2015). Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas: una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016  
ONU-Hábitat III. Editorial Universidad del Rosario.