



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO**  
**MAESTRIA EN ORDENACION TERRITORIAL**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE MASTER EN  
ORDENACION TERRITORIAL**

**ALTERNATIVA METODOLOGICA  
PARA LA FORMULACION DE  
PLANES DE DESARROLLO Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
CANTONAL.**

**Caso región austral: Azuay, Cañar y  
Morona Santiago.**

**Autora:**  
**Arq. Alexandra del Rocío Aguirre Cordero.**

**Director:**  
**Máster Juan Fernando Cordero Cueva.**

**FEBRERO 2014**



## Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como fin el coadyuvar en la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sobre todo en los alcances y contenidos que éstos deban abarcar, ya que el ámbito de la planificación antes del 2008 era un tema que se enfocaba solamente en el desarrollo teniendo una mirada desarticulada con el ordenamiento territorial, sin embargo a partir de la Constitución 2008, se establece una visión global de la gestión del espacio territorial nacional; además de avanzar tanto en las competencias y autonomías que tienen los diferentes niveles de gobierno para actuar e intervenir en sus territorios circunscritos; en este sentido y por mandato constitucional, todos los niveles de Gobierno deben planificar las circunscripciones territoriales de sus competencias mediante sus



Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, articulándose con la Planificación Nacional; mediante las herramientas existentes : Estrategia Territorial Nacional –ETN- Agendas Zonales y el mismo Plan Nacional del Buen Vivir ; así como con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los niveles superiores e inferiores de Gobierno.

En este sentido es fundamental la planificación; ya que analizando las transformaciones que se han venido dando del sistema territorial ecuatoriano en todos sus niveles: parroquial, cantonal, provincial, regional, y sus relaciones entre campo-ciudad, se puede evidenciar claramente expresiones del modelo de desarrollo adoptado históricamente teniendo aspectos generadores de consecuencias y problemas que inciden de manera negativa en la calidad de vida de la población y truncan el llegar al anhelado Buen Vivir.



## Abstrac

The present research aims to assist in the formulation of Development Plans and Zoning , especially in the scope and content that they should cover , because the field of planning before 2008 was a theme that focused only in development, having a disjointed land use planning vision, however from the 2008 Constitution , an overview of the management of the national territorial space was established , in addition to advancing both the powers and discretions that different levels of government to act and intervene in their circumscribed territories, in this sense and by constitutional mandate, all levels of government should plan the territorial constituencies of their skills through their Development Plans and Zoning articulated with the National Planning ; using existing tools : National Spatial Strategy -ETN - Zonal Agendas and National Plan for Good Living , as well as development plans and Land Management of the upper and lower levels of government.



In this sense, planning is critical, since analyzing the changes that have been taking the Ecuadorian territorial system at all levels: district, cantonal, provincial, regional, and urban-rural relations, is clearly evident expressions of development taking generator historically adopted aspects of consequences and problems that affect negatively on the quality of life of the population and truncate the desired Good Living.

#### PALABRAS CLAVES

- UNDP: United Nations Development
- HDI: Human Development Index.
- PDOT: Plan Development and Land Management.
- GAD: Decentralized Autonomous Government.
- SENPLADES: Ministry of Planning and National Development.
- COOTAD: Organization Organization Code Territorial Autonomy and Decentralization.
- COPFP: Code of Planning and Finance.
- ETN: National Spatial Strategy.
- SAP: Population Settlement System.
- SPT: Territorial Production System.



## Índice



# ÍNDICE

## CAPÍTULO 1: ANÁLISIS TEÓRICO METODOLÓGICO

<b>1.1. Definiciones conceptuales.</b>	<b>13</b>
<b>1.2. Marco Legal de la Planificación Cantonal.</b>	<b>26</b>
1.2.1. Constitución del Ecuador	26
1.2.2. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. –COOTAD.	29
1.2.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.	38
<b>1.3. Revisión de metodologías para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.</b>	<b>43</b>
1.3.1. Metodología planteada por el Dr. Domingo Gómez Orea.	43
1.3.1.1. El Ordenamiento Territorial.	43
1.3.1.2. Sistema Territorial	46
1.3.2. Metodología planteada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES.	56
1.3.2.1. Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013	56
1.3.2.2. Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.	62
1.3.2.3. Lineamientos para la planificación	84
<b>1.4. Conclusiones</b>	<b>91</b>

## CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE LOS PDOTS CANTONALES: CUENCA –CAÑAR –TIWINTZA.

<b>2.1. Introducción.</b>	<b>97</b>
---------------------------	-----------



<b>2.2. Análisis crítico de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal: Cuenca-Cañar-Tiwintza.</b>	<b>104</b>
2.2.1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.	104
2.2.2. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cañar.	110
2.2.3. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Tiwintza.	113
<b>2.3. Conclusiones</b>	<b>114</b>

## **CAPÍTULO 3: PROPUESTA METODOLÓGICA**

<b>3.1. Introducción</b>	<b>116</b>
<b>3.2. Desarrollo de la Metodología.</b>	<b>118</b>
<b>3.3. Metodología.</b>	<b>127</b>
3.3.1. El Sistema Territorial	136
3.3.1.1. Sistema Territorial – Definición	136
3.3.1.2. Componentes del Sistema Territorial	136
3.3.1.3. Tipos de Espacios	136
3.3.2. Plan de Ordenación Territorial	137
3.3.3. Fases del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	138
3.3.3.1. Contenidos del Diagnóstico	138
3.3.3.2. Componentes de la fase de planificación	141
3.3.3.2.1. Sistema de Objetivos	141
3.3.3.2.2. Modelo Territorial Objetivo	141
3.3.3.2.3. Medidas o propuestas	142
3.3.3.2.4. Normativa Reguladora del uso y de aprovechamiento del suelo	143
3.3.3.2.5. Programa de Actuaciones Positivas	145
3.3.3.2.6. Medidas para la Gestión del Plan	145





3.3.3.2.7.Desarrollo de los contenidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal	148
<b>3.4.Determinaciones de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal</b>	<b>175</b>
3.4.1. Determinaciones Específicas	175
3.4.1.1. Modelo Territorial Objetivo	176
3.4.1.2.Sistema Compatibilizado de Objetivos	176
a. Objetivos Supremos	176
b. Objetivos Estratégicos	176
3.4.2.Determinaciones Comunes	180
3.4.2.1.Actuaciones Territoriales	181
<b>3.5. Conclusiones</b>	<b>184</b>

## **CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES**

<b>4. Conclusiones</b>	<b>187</b>
<b>5.Anexos</b>	<b>199</b>
<b>6.Bibliografía</b>	<b>210</b>
<b>7.Glosario</b>	<b>213</b>



Yo, ALEXANDRA DEL ROCIO AGUIRRE CORDERO, autora de la tesis “ALTERNATIVA METODOLOGICA PARA LA FORMULACION DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL. Caso región austral: Azuay, Cañar y Morona Santiago”, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Máster. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.


Cuenca, 20 de febrero de 2014.

ARQ. ALEXANDRA DEL ROCÍO AGUIRRE CORDERO  
CI: 0103903829



Yo, ALEXANDRA DE ROCIO AGUIRRE CORDERO, autor de la tesis "ALTERNATIVA METODOLOGICA PARA LA FORMULACION DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL. Caso región austral: Azuay, Cañar y Morona Santiago", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 20 de febrero de 2014.



ARQ. ALEXANDRA DEL ROCÍO AGUIRRE CORDERO  
CI: 0103903829



# CAPITULO 1

## ANÁLISIS TEÓRICO- METODOLÓGICO



## 1.1.DEFINICIONES CONCEPTUALES

Para el desarrollo de la presente tesis, se cree conveniente revisar ciertos temas y términos que se encuentran muy vinculados con la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel Cantonal.

En este sentido se revisaran conceptos y definiciones acerca de las diferentes visiones de desarrollo, ordenamiento territorial y para ser más concretos la ordenación territorial en el Ecuador, su proceso y evolución.

Es así que el término Desarrollo aplicado a una comunidad de seres humanos, hace referencia al progreso

en los ámbitos o dimensiones social, económico, político o cultural, y en muchos casos estas dimensiones se territorializan vinculándose con el ordenamiento territorial.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuya sigla es PNUD, es el organismo que se dedica a elaborar la medición conocida como Índice de Desarrollo Humano (IDH), que intenta ser una aproximación a la medición de los niveles de Desarrollo Humano de las personas en los distintos países, comprende sólo tres componentes del Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento.



Es así que estas dimensiones, ligadas al nivel de vida de la población, y además al desempeño de indicadores sociales del ámbito de la salud y de la educación, expresan en sí mismas la evolución de muchas otras variables en el tiempo.

Esta estadística que sirve como indicador del estado de una sociedad tiene en cuenta factores como la expectativa de vida saludable desde el momento del nacimiento, el nivel de alfabetización de la población adulta y de matriculación en las escuelas y la riqueza económica que se refleja en el Producto Bruto Interno (PBI).

En este sentido y considerando las diferentes dimensiones que puede abarcar el desarrollo, se puede considerar algunos tipos de desarrollo: por ejemplo, el desarrollo económico que es entendido como un proceso donde las condiciones de bienes y servicios se encuentran en estado creciente y son accesibles a todos los grupos sociales que son parte de una comunidad.

Se supone que en una sociedad donde existe un buen desarrollo económico presenta características de integración

económica y social y por consiguiente tendría menos personas viviendo en la marginalidad.

Para tratar de conseguir el tan anhelado desarrollo económico algunos países se guían por los principios pautados por la ONU, donde se reafirman las medidas macroeconómicas siempre y cuando estén desplegadas en pos de mejorar la producción, misma que optimice las condiciones de vida de las sociedades.

Dentro de esas medidas se brinda especial atención al desarrollo humano, que no solamente engloba las necesidades económicas, sino también las intelectuales y culturales.

Los conceptos que están íntimamente relacionados con el desarrollo económico son: aumento del ingreso real per cápita y aumento de la productividad per cápita real en todas las ramas económicas que se encuentren afectadas.

Si bien el desarrollo es medible por medio de estos indicadores, no siempre son reflejados en la calidad de vida de las personas, es decir, en un país tercermundista en donde se ha logrado que incremente el PIB no



siempre la población tiene sus necesidades básicas satisfechas, es así que se plantea el concepto de desarrollo a escala humana.

Para nuestros fines se debe considerar que si bien el desarrollo se puede reflejar de manera territorial, el concepto en sí del mismo y su definición pueden traspasar los límites del territorio, es decir que no siempre los indicadores que impliquen desarrollo de las sociedades deben reflejarse materializados, y no siempre los indicadores que miden el desarrollo reflejan una mejor calidad de vida, por ejemplo si consideramos como indicador de medida la felicidad, la misma que no puede ser materializada.

En este sentido el desarrollo se lo puede entender como un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia.

Además es pertinente revisar definiciones como la del desarrollo territorial que está muy vinculado o relacionado con la temática principal de la presente tesis, algunos autores consideran al territorio como un

contenedor, es decir territorio es toda porción de terreno.

Para determinar el nivel de desarrollo que se puede presentar en cualquier territorio, se debe conocer al que pertenece, es decir al territorio natural en el que no existe evidencia de intervención humana, o en su defecto al que posee ciertas infraestructuras, equipamientos, es decir en el que el hombre ya ha participado dotando de infraestructuras según las necesidades que se presenten, - esto no quiere decir que estos territorios no presenten desarrollo- y por último en el que además de tener o presentar infraestructuras, canales y redes de relación, y equipamientos, también se ha presentado un grado de organización, regulada por medio de un sistema político-administrativo, el mismo que determina las competencias de ese territorio y su ubicación y además rol en el ordenamiento jurídico nacional, o sea este territorio organizado tiene un orden administrativo y en ciertos casos de gobierno. Estos últimos territorios son los que pasan a ser motivos de intervenciones generadoras del desarrollo.



Si bien el papel del propio territorio con sus características naturales es esencial y forman parte de las potencialidades que puede tener cierto territorio para lograr su desarrollo, la parte de actuación humana y de la organización administrativa- política del mismo componente es sin duda la estructura fundamental para la implementación de políticas que lleven al desarrollo de dicha sociedad.

El desarrollo territorial hace referencia a una escala geográfica de un sistema, o proceso mas no de una sustancia, es una escala continua, misma que hace posible identificar las divisiones y límites político-administrativos que permiten determinar: mundo, continente, país, región, estado o provincia o departamento, comuna, y divisiones menores.

Además se presenta el desarrollo regional que no es más que un proceso de cambio que se aplica de manera localizada a un territorio llamado región, y de la sociedad que en esta habita, además de tener en cuenta el desarrollo de cada miembro de dicha sociedad, es así que el concepto de desarrollo regional se hace aún más complejo de plasmar ya que implica

combinar tres dimensiones, espacial, sociedad, e individual.

Para comprender mejor el desarrollo regional se debe tener claro ¿Qué es una región?

Y según Boisser región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala.

Citando a Vázquez Barquero tenemos que el desarrollo se enfoca en el Desarrollo Endógeno, que se considera una interpretación, la misma que aborda diversos enfoques: Desarrollo autocentrado, desarrollo humano, desarrollo sostenible, pero que tienen como común la lógica teórica y el mismo modelo de políticas.

Este desarrollo, (endógeno) se considera una aproximación territorial al desarrollo, constituye una respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización.<sup>1</sup>

Además el desarrollo Endógeno constituye un instrumento útil para interpretar la dinámica económica de

<sup>1</sup> Vázquez Barquero Antonio. Desarrollo Endógeno y Globalización- A. Barquero.





las ciudades y territorios, y proponer medidas que estimulen el crecimiento económico de la población, y por ende su calidad de vida, sin embargo se debe recordar que el desarrollo no solo se enfoca en el aspecto económico, sino en la calidad ambiental, y las condiciones de vida y de trabajo.

En este sentido, y para fines de la tesis deberíamos cuestionarnos acerca de que es el desarrollo cantonal, que según los conceptos y definiciones antes revisadas y mencionadas debería ser el progreso evidenciado como el proceso de cambio que ha afectado en las dimensiones espacial, social y además a nivel individual de cada habitante que conforma la población del cantón, pero además se debe considerar que según la Constitución del Ecuador deberíamos decir que el desarrollo no es más que alcanzar el Buen vivir, entendiendo este desarrollo como el nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, apoyándonos en las competencias otorgadas para cada nivel de gobierno, con el fin de impulsar el desarrollo endógeno.

Es decir el desarrollo es uno solo, trasciende mas allá de los límites que

puedan existir ya sean nacionales, regionales, cantonales, parroquiales.

El Buen vivir que se ha determinado considerar como el objetivo supremo de los diferentes Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los distintos niveles de gobierno contempla una forma de vida en donde hay un equilibrio entre los hombres, entre las comunidades y, entre seres humanos y la naturaleza.

Estas definiciones implican rebasar el individualismo, alcanzar condiciones de igualdad, eliminar el discrimen y la explotación; promover la paz y el progreso de las comunidades; respetar la naturaleza y preservar su equilibrio.

Es decir que el Buen Vivir es un nuevo paradigma de desarrollo que impone profundas transformaciones, en donde el desarrollo no debe medirse en función del crecimiento económico sino de la calidad de vida de los pueblos; los hábitos consumistas y comportamientos enajenantes deben ser erradicados; la recuperación de lo público y del estado y una redefinición del rol del estado se imponen.

El Buen Vivir se transforma en el concepto articulador de las acciones



públicas y privadas, políticas y sociales, es así que el buen vivir debe considerarse como eje de desarrollo y como objetivo de la acción.

El gobierno en miras de alcanzar el Buen vivir ha elaborado o desarrollado el Plan Nacional para el Buen Vivir, que es el instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública.

El Plan cuenta con 7 Estrategias Territoriales Nacionales; 12 Objetivos Nacionales, cuyo cumplimiento permitirá consolidar el cambio que los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos con el país que anhelamos para el Buen Vivir, fue elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009 y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación.

En la constitución del ECUADOR Se expresa que el Buen Vivir exhortará que la sociedad (personas, comunidades, pueblos y nacionalidades) hagan uso efectivo de sus derechos, y ejecuten

responsabilidades dentro del ámbito de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Como deberes que tiene el Estado para la consecución del Buen Vivir según el Título V de la Constitución del Ecuador se citan:

- 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.*
- 2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.*
- 3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.*
- 4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.*
- 5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.*
- 6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades*



*de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.*<sup>2</sup>

Si bien en párrafos anteriores se han citado los deberes que tiene el Estado para conseguir el Buen Vivir, se debe recalcar que el numeral 2 expresa *“Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo”* está en proceso, en un proceso que necesita no solo del factor tiempo, sino de factores económicos que influyen en la inversión para el desarrollo, factores humanos y hasta de factores éticos.

En este sentido el Ecuador ha empezado a ser visto como un País en vías de Desarrollo, lo que implica que ante otros países nos estamos superando, estamos planificando para alcanzar el desarrollo y el Buen Vivir, situación que tiene consecuencias positivas y negativas, como negativa se puede citar que las ONG han disminuido las inversiones y acciones en nuestro territorio, pero como aspecto positivo se puede decir que ahora estamos tratando de llegar a los sectores más vulnerables para atenderlos por nuestra cuenta, es decir

nos estamos sintiendo “capaces de” actitud que antes no se había tenido por parte de los sectores correspondientes.

Otro de los términos que se deben abordar es el del Ordenamiento Territorial, (O.T) que se considera como la proyección espacial de las políticas social, cultural, ambiental y económica en una sociedad, además es la gestión de los usos óptimos de los suelos urbanos y rurales a partir de las directrices enmarcadas por los planes de ordenamiento territorial del nivel administrativo político jerárquico superior; según el Dr. Domingo Gómez Orea; además el Ordenamiento Territorial es una función de la Administración Pública, de carácter integral, que se cruza de manera transversal con los componentes de un sistema territorial, con el fin único de conseguir el desarrollo pero un desarrollo sostenible, a través de la previsión de sistemas territoriales caracterizados por ser armónicos, funcionales y equilibrados.

El ordenamiento territorial se ejecuta en el territorio por medio de un conjunto de planes articulados y previstos en la legislación específica y

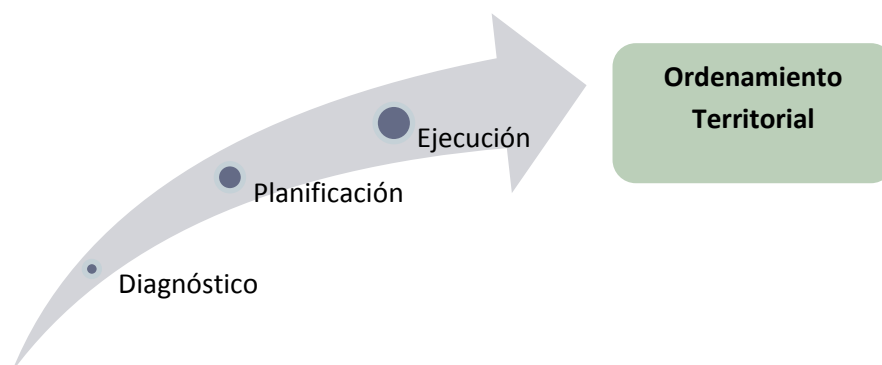
---

<sup>2</sup>Constitución del Ecuador 2008.

no específica, estos planes se desarrollan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, y su impulso, formulación y desarrollo, aprobación y

ejecución en el territorio está a cargo de la institución pública correspondiente.

**Gráfico No. 1.1: Fases del Ordenamiento Territorial.**



Fuente: Constitución Ecuador 2008.

Elaboración: Propia.

El ordenamiento territorial es un proceso en el que se actúa de manera multidisciplinar y en direcciones inversas y complementarias, y está estructurado por tres componentes:

-Institucional: determinante de la eficacia del proceso.

-Científico-técnico: destina y ejecuta metodologías sistemáticas a procesos de decisión abierta y con miras a conseguir el máximo beneficio social.

-Democrática: está fundamentada en la participación de la población implicada

en el proceso de desarrollo y en la concertación de los agentes socioeconómicos.

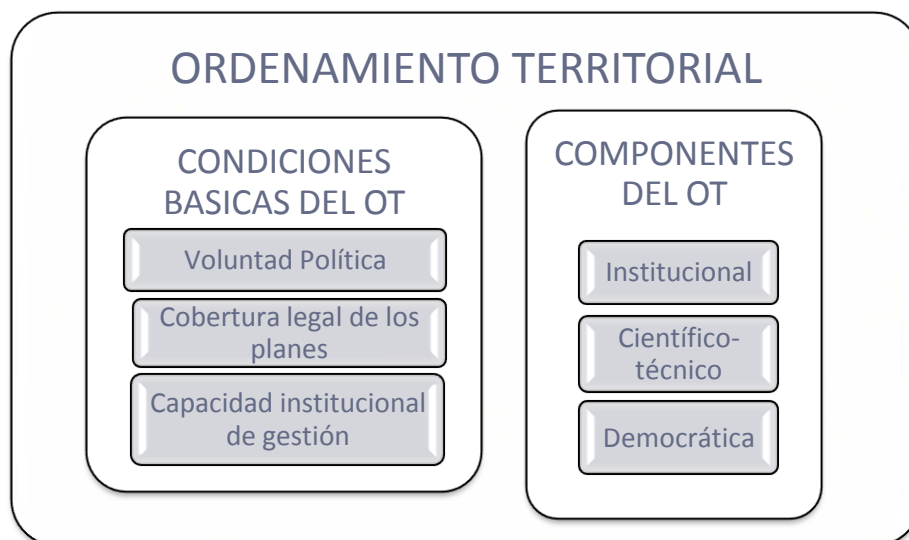
Las condiciones básicas para poder ejecutar y aplicar el ordenamiento territorial son tres:

-Voluntad Política: para determinar y regular el uso y ocupación del suelo y regular las actividades humanas en el mismo.

-Cobertura legal de los planes.

-Capacidad de Gestión Institucional: seguimiento y control e los planes.  
para tratar aspectos de ejecución,

**Gráfico No. 1.2: Condiciones Básicas y Componentes del Ordenamiento Territorial.**



Fuente: Constitución Ecuador 2008.

Elaboración: Propia.

Los objetivos que persigue el Ordenamiento Territorial son:

- ✓ Corrección de desequilibrios e inequidades territoriales entre los sistemas territoriales.
- ✓ Servir de enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible.
- ✓ Identifica las actividades que soportan las dimensiones del desarrollo, distribuye en el espacio de acuerdo a la

vocación natural del territorio y además identifica las relaciones de sinergia entre ellas.

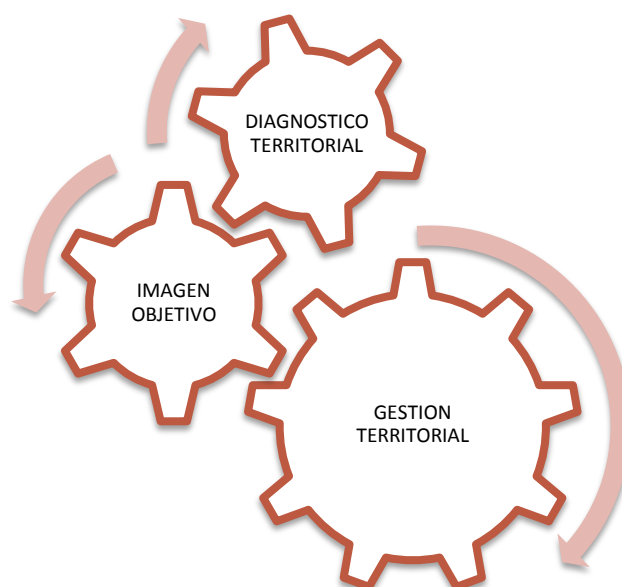
- ✓ Aplicarse como herramienta preventiva de riesgos naturales y tecnológicos, ya que regula la localización y el funcionamiento de las actividades humanas en el territorio.

Se considera que el Ordenamiento Territorial se estructura de tres facetas complementarias:

Diagnostico territorial, o interpretación de la estructura y funcionamiento del sistema territorial (medio físico, población y sus actividades, asentamientos humanos e infraestructuras); la Planificación Territorial o diseño del modelo

territorial objetivo al que tender un horizonte temporal determinado o indeterminado y el curso de acción para avanzar hacia él; y la Gestión Territorial o conducción del sistema territorial en su avance hacia el modelo objetivo.

**Gráfico No. 1.3: Fases del Ordenamiento Territorial.**



Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.

Además el Ordenamiento Territorial puede considerarse como disciplina técnica multi e interdisciplinaria, que busca la consecución de dos objetivos básicos: la corrección de desequilibrios territoriales y la localización espacial de las actividades humanas en el espacio

al que se aplica el Plan Territorial, buscando además equilibrio territorial.

Según el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralizaciones COOTAD , en el **Artículo 296.- Ordenamiento territorial.-** *El ordenamiento territorial*



*comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones<sup>3</sup>*

De lo antes expuesto, es importante destacar ciertos aspectos.

En primer lugar, se considera al ordenamiento territorial como un conjunto de políticas y una herramienta que guía las acciones y proyectos del GAD correspondiente en el factor de ordenamiento y zonificación. En segundo lugar, se dice que la planificación debe ejecutarse a partir de lo local hacia lo regional, aspecto

que constituye un lineamiento que se debería seguir para realizar los procesos de planificación, pero siempre considerando los principios de coordinación con el objetivo único de que se logre coherencia entre todos los planes de ordenamiento territorial. Como último aspecto a considerarse, es importante destacar que estos planes van más allá de solo considerar aspectos territoriales y envuelven la valoración de la diversidad cultural. Esta situación se da de manera prioritaria en las provincias, municipios o parroquias donde se encuentran comunidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos o montubios, deberán existir observaciones puntuales para no afectar los territorios de dichos grupos.

De la misma manera se debe tener en cuenta la preservación del ambiente dentro de los planes de ordenamiento territorial, ya que así se podrá reservar espacios de importancia biológica y ecológica dentro de cada uno de los territorios de los respectivos GAD's.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se establecen definiciones entre lo que corresponde a un Plan de Desarrollo y un Plan de Ordenamiento Territorial, teniendo así:

---

<sup>3</sup>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralizaciones COOTAD.



De acuerdo al art. 41 del COPFP: “Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”.<sup>4</sup>

Y se define a los planes de ordenamiento territorial como “instrumentos de planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a los asentamientos humanos, actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territorial esa través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo”<sup>5</sup>

Como se expresó en párrafos anteriores, la legislación ecuatoriana aborda la planificación en dos grandes temáticas, el desarrollo y el ordenamiento territorial cada una con su respectivo plan.

Se debe acotar que en nuestro país y bajo la legislación ecuatoriana, se considera que para la aplicación del Ordenamiento Territorial por medio de los diferentes planes en los distintos niveles de planificación se tomaran en cuenta algunas directrices, mismas que se establecen en el Código de Planificación y Finanzas Públicas en el que se tiene claramente definida la articulación de la planificación es decir, la planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital, es decir el PDOT Cantonal es el núcleo en el que se articulan el resto de planes. (Ver gráfico No.1.4).

Es decir se considera y establece las relaciones que se dan entre los planes de ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial, mismos que se deberán articular entre sí, para lo cual

<sup>4</sup>Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP.

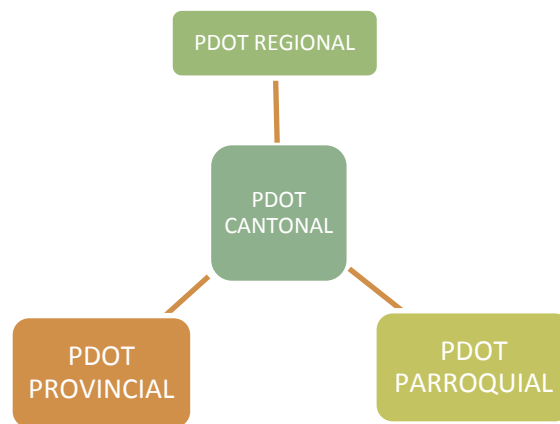
<sup>5</sup>Ibíd.



deben observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o

distritales respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. (Ver gráfico No.1.4).

**Gráfico No. 1.4: Articulación de la Planificación en el Ecuador.**



Fuente: Constitución Ecuador 2008.  
Elaboración: Propia.

Los planes de Ordenamiento Territorial se aplican a todos los niveles de los GADs: regionales, provinciales, municipales y parroquiales, mediante un conjunto de instrumentos legales que la legislación prevé para cada nivel de GADs.

Estos se desarrollan en cascada, de arriba hacia abajo, en el que los niveles de gobiernos inferiores adoptan como referencia y directrices los planes del gobierno superior, considerando lo expresado en párrafos anteriores, que hay la consideración en la articulación

de planes de los diferentes niveles de gobiernos con el nivel cantonal. (Municipios: competencia exclusiva de uso y ocupación del suelo).

Hay que recalcar que en el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial se trabaja como área de estudio en territorios que se consideran imprecisiones, es decir en este caso los cantones, sin dejar fuera de esta consideración a los otras divisiones políticas administrativas del país : parroquias , provincias.



A continuación se detalla el marco legal relacionado con la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales.

Es necesario de una legislación estatal que indique los procedimientos a seguir en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial; se podría apoyar también en las legislaciones sectoriales territoriales, tales como de infraestructuras, conservación de espacios naturales de la flora y fauna, urbanismo, suelos, aguas, desarrollo rural, etc.

## 1.2. MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN CANTONAL.

Dentro del Marco Legal se revisaran los cuerpos correspondientes a la Constitución del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralizaciones y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

### 1.2.1 Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador redactada por la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi, Manabí y aprobada por voto popular en referéndum constitucional el 28 de septiembre del 2008, Título VI Régimen de Desarrollo Capítulo primero, en el artículo 275 cita: *“El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo , y los principios consagrados en la Constitución 2008”*<sup>6</sup>, de lo antes expuesto se puede decir que la Constitución 2008 recupera la planificación, aspecto que estaba olvidado, y además concede a los diferentes niveles de gobierno un papel importante para el proceso de desarrollo humano, el mismo que es objetivo de planificación, sin embargo en ocasiones ha llegado a ser considerado como una traba en la que se enfoca a la planificación con una visión de enfrentar los desequilibrios territoriales y expresados con incidencia en los ejes sociales, económicos, políticos y ecológicos.

De esta manera además la Constitución en el artículo 241 describe claramente

<sup>6</sup>Constitución 2008.



*“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”*<sup>7</sup> y en Capítulo cuarto de Régimen de competencias en que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, aspecto que en periodos anteriores de Gobierno se ha dejado de lado, y la planificación tenía mayor inferencia en el proceso de desarrollo del país.

Además la Constitución en el artículo 279 cita la concepción de un sistema nacional descentralizado de planificación participativa enfocada al desarrollo, lo que implica que se debe incorporar ámbitos en el marco de la planificación, promoviendo la planificación descentralizada, desconcentrada y transparente con el fin de que la planificación se enfoque y se ejecute a favor de la equidad social y territorial.

Se debe considerar que el país no cuenta con un Plan de Ordenamiento

Territorial Nacional, el mismo que es la base fundamental para generar las directrices a las unidades de planificación de los GADs menores que se integran de forma organizada y sistémica en unidades cada vez mayores, con miras a alcanzar el objetivo supremo que es el Buen Vivir.

Por otra parte, en el artículo 275 de la Constitución, se habla del régimen de desarrollo, que no es más que *“el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económico, político, socio culturales y ambientales que garantizan el Buen Vivir”*<sup>8</sup> lo que implica enfocar a la planificación y ejecutarla en función del desarrollo humano, considerando las características de organización, sostenibilidad y dinamismo, dejando de lado la evolución arbitraria y deliberada de los sistemas económico, político socio cultural y ambiental sin perspectiva de planificación.

Como objetivos en el Art. 276 el régimen de desarrollo contempla:

*1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el*

<sup>7</sup> Ibid Art. 241

<sup>8</sup> Ibid Art. 275.



*marco de los principios y derechos que establece la Constitución.*

*2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.*

*3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.*

*4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.*

*5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.*

*6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.*

*7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.<sup>9</sup>*

De lo antes expuesto debemos referirnos al objetivo numeral 6 , que tiene incidencia territorial y está vinculado con la planificación, en el que el Estado debe promover un ordenamiento territorial equilibrado , e igualitario para la población en función de los subsistemas que conforman el sistema territorial, que integre el Estado , situación que en el país , y que a través de los niveles de gobiernos descentralizados , se está tratando de implementar y ejecutar mediante los Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial , sin embargo en la actualidad no hay indicios territoriales ya que la planificación está formulada y desarrollada a largo plazo.

---

<sup>9</sup> Ibid Art. 276.



Y como deberes generales del Estado (Art. 277) para la consecución del Buen Vivir se citan:

1. *Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.*
2. *Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.*
3. *Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.*
4. *Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.*
5. *Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.*
6. *Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.*<sup>10</sup>

En la parte participativa que propone esta Constitución es necesario que se

citen los deberes que tienen las organizaciones y todas las formas de participación que se presenten (Art. 278).

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles
2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

### **1.2.2 .Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)**

En el COOTAD referente a la planificación y el Ordenamiento Territorial Cantonal tenemos:

El COOTAD<sup>2</sup> regula las disposiciones constitucionales referentes a la ordenación territorial y la estructura político administrativa del país, reglamenta los GAD's, sus funciones y competencias, establece el proceso obligatorio de descentralización, establece disposiciones aplicables al Sistema Nacional de Competencias.

<sup>10</sup>Ibid Art. 277.



Este Sistema tiene como funciones principales organizar las competencias de los GAD's y solventar los posibles conflictos de competencias entre ellos, definiendo claramente las exclusivas y las concurrentes.

Como se citó de manera previa y de acuerdo a la nueva organización territorial, el país se divide territorialmente hablando en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y regímenes especiales.

Para el caso de los regímenes especiales se anticipa la eventualidad de constitución de distritos metropolitanos; circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el Consejo de Gobierno de Galápagos.

#### **Artículo 296.-Ordenamiento territorial**

: En el COOTAD se establece al ordenamiento territorial es definido como un “conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la

gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones”12.

#### **Artículo 297.- Objetivos del ordenamiento territorial**

Los objetivos del ordenamiento territorial para cada nivel de GADs son los siguientes:

- Complementar la planificación en los aspectos económico, social y ambiental con dimensión circunscriptorial;
- Sistematizar las intervenciones sobre el territorio y alinear su desarrollo, y promover el aprovechamiento sostenible a través de las siguientes acciones:

- a. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los



objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;

b .El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,

c. La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

En relación a las directrices que guíen la formulación de los planes, se dispone que cada GAD dicte sus propias normas.

Sin embargo se debe considerar que si bien cada GAD dicta sus propias directrices, se debe evitar discrepancias entre estas normativas y ajustarlas a aquellas que regulan el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación.

Además en la COOTAD se precave como lineamiento general la exigencia y obligatoriedad de coordinación entre el gobierno central y los GAD's.

De esta manera, se quiere lograr la coherencia necesaria entre los planes de ordenamiento territorial de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, teniendo como bases para la planificación los lineamientos existentes a nivel nacional, que se encuentran determinados en el COOTAD, en resoluciones dictadas por el Sistema Descentralizado de Planificación y en documentos técnicos que la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha desarrollado sobre el tema.

Cabe señalar que si bien los GADs por su parte determinan las directrices para desarrollar el PDOT correspondiente, no deberían dejar de lado la planificación Nacional, la presencia del ejecutivo en el territorio. En la actualidad el órgano rector de la Planificación Nacional , SENPLADES , está implementando un sistema de organización en el territorio para proporcionar servicios a la población de manera democrática, mediante la creación de Distritos y Circuitos que no es más que una división para la prestación de servicios mas no con injerencia sobre los limites políticos administrativos , sino de prestación de



servicios , en la que se cuenta con la implementación de infraestructuras como centros y subcentros de salud, hospitales , escuelas, CIBVs, Bomberos , aspecto que considero importante al momento de desarrollar y formular los PDOTs.

Además la metodología a utilizarse en la formulación de cada uno de los PDOTs debe ser coherente para lograr una articulación jerárquica de PDOTs, de nivel superior e inferior, respetando los determinantes establecidos en cada uno los planes regidos por jerarquía, en este sentido es pertinente revisar las competencias exclusivas para el Gad Municipal.

**Artículo 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.-**

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los

correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;

d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;

e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;

g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos





destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construirlos espacios públicos para estos fines;

i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;

k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;

m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,

n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Como se puede evidenciar en el COOTAD se establecen competencias exclusivas, es decir solo el Gad Cantonal las puede ejercer como tal, por lo tanto se trata de una competencia exclusiva del nivel de gobierno cantonal.

Es así que si revisamos el literal a , tenemos que la planificación se debe hacer de manera conjunta con entidades del sector público, y de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, situación que en la actualidad no se viene dando , ya que en muchos de los casos en la metodología para la formulación de los PDOTs no se considera la planificación del ejecutivo , como por ejemplo los Proyectos Estratégicos Nacionales, los Proyectos Emblemáticos y los Transectoriales.

Es trascendental la disposición existente sobre los proyectos considerados estratégicos dado que tienen sus propias orientaciones dictadas por el gobierno central y deben ser observadas por los GAD's en sus procesos de planificación local, y a la inversa, es decir el ejecutivo debe considerar la competencia del uso y



ocupación del suelo que tienen los municipios, al momento de implementar proyectos con incidencia territorial cantonal; en este sentido la planificación debe ser articulada jerárquicamente.

Para el caso de los sectores estratégicos como los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, se entiende que tienen orientaciones propias, lineamientos y directrices para su ejecución, una planificación desde el ejecutivo, no obstante los municipios deben considerar dichos proyectos al momento de formular y desarrollar sus planes de ordenamiento territorial, más allá de las competencias lo que si se debe tener muy en cuenta es que la extracción de recursos no renovables implica dos aspectos fundamentales a considerar , los impactos ambientales y la participación ciudadana , mismos que en cualquiera de las dos instancias que recaiga la competencia deberán ser previstos; sin embargo en la actualidad no se viene dando dicha consideración en las herramientas de planificación correspondientes.

También es significativo y de importancia alta resaltar que el

COOTAD señala claramente que dentro de las atribuciones correspondientes al ordenamiento territorial, concierne exclusivamente **a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo.** De esta forma, se consigue que los planes y políticas vinculadas con el ordenamiento territorial de este nivel de gobierno normalicen las intervenciones en el territorio de los demás niveles de Gobierno – GADs.

El control sobre el uso y ocupación del suelo se relaciona con las atribuciones que tienen los municipios y los distritos metropolitanos al establecer las diferentes actividades de la urbanización, las actividades industriales, obras de infraestructura o determinación de las áreas de reserva para conservación o espacios verdes.

Se debe citar las intervenciones que se está planificando por parte del ejecutivo en el territorio, acerca de los **Distritos y Circuitos**, en los que se plantea implementar infraestructuras que brinden servicios a la ciudadanía, se enfocan en 6 Ministerios : Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Riesgos, Interior y Justicia, sin



embargo se vuelve a interferir con las competencias exclusivas que tienen los municipios según el literal “g) *Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;*”, es por ello que para las actuaciones e intervenciones que se den por parte del ejecutivo se debería trabajar y planificar de manera coordinada y articulada con los GADs cantonales , ya que estos son los que tienen la competencia sobre el uso y ocupación del suelo.

En la actualidad se han venido dando intervenciones en el territorio , en donde se hace el requerimiento por parte del Ministerio , Inmobiliar busca el terreno y procede a la validación de los mismos con visitas e inspecciones de campo realizadas por la Comisión de viabilidad técnica conformada por: el delegado permanente del Ministerio de desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), delegado permanente de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del sector Público(INMOBILIAR), delegado del Instituto de Contratación de Obras (ICO) y un delegado de la entidad

requerente según el acuerdo ministerial No. 195 MIDUV, mismos que emiten el informe técnico favorable y se procede a la adquisición y legalización del terreno por parte de Inmobiliar ; una vez legalizado ICO se encarga del proceso constructivo de las infraestructuras en cada Distrito y Circuito, aspecto que se superpone al ejercicio de las competencias de los municipios, por lo que reitero que se debe trabajar de manera articulada y coordinada, y en el mejor de los casos se debe considerar en primera instancia la planificación ejecutada por el GAD, de esta manera las intervenciones por parte del Gobierno se alinean a las futuras del GAD por medio de las reservas de suelo para equipamientos establecidas y determinadas en el plan de cada GAD. Situación similar es la que sucede con las intervenciones respecto de infraestructuras básicamente de Salud y de Educación, por parte de Ecuador Estratégico, que como son mandatos presidenciales, se construyen en los territorios en donde se ubican los Proyectos Estratégicos Nacionales-PEN- sin articularse con la planificación establecida por cada Ministerio , ni con la planificación por parte del GAD.



Respecto del tema de los recursos naturales no renovables, se debe tener en cuenta que si bien la Secretaría Nacional de Planificación-SENPLADES es una de las principales entidades relacionadas con el ordenamiento territorial, por otro lado los gobiernos municipales siguen teniendo un gran papel dentro de los procesos de ordenamiento territorial y zonificación debido a las competencias que tradicionalmente han mantenido sobre uso y ocupación del suelo; así mismo, en la actualidad se destaca el rol de los gobiernos provinciales y juntas parroquiales en el desarrollo de planes de ordenamiento territorial para sus respectivas jurisdicciones, sin embargo adicionalmente se tiene instituciones en el ámbito de los recursos naturales no renovables que tienen incidencia directa en la zonificación y ordenamiento territorial como son el Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos, Ministerio de Recursos No Renovables y Ministerio del Ambiente, a las que también se les otorga competencias en su participación de planificación en el territorio.

Conociendo las competencias exclusivas de las que gozan los GADs

Municipales, se puede decir que si bien la legislación ecuatoriana es clara y determina las funciones y competencias de manera objetiva, todavía quedan aspectos que nos generan ciertas interrogantes como por ejemplo para el caso de la competencia referente al uso y ocupación del suelo, literal b, si bien el Municipio tiene el control del uso del suelo, para el caso de que se quiera ejecutar un proyecto minero dentro de la circunscripción territorial cantonal quien es la autoridad que debería ejercer su competencia, ya que no se encuentra explícito nada en la legislación acerca del subsuelo, sin embargo revisando la legislación en la Ley de minería se señala que el Presidente de la República, es decir el ejecutivo tiene la atribución de definir y dirigir la política minera del Estado por medio del Ministerio sectorial<sup>11</sup>, correspondiente al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables el mismo que deberá formular y desarrollar el Plan Nacional de Desarrollo del sector minero<sup>12</sup>. Además se establece que el Estado determinará las áreas susceptibles de exploración y explotación minera de

<sup>11</sup> Ley de Minería, Art. 4

<sup>12</sup> *Ibíd.*



acuerdo a las disposiciones constitucionales, los principios del buen vivir, las necesidades económicas, ambientales, sociales y culturales y teniendo como prioridad la racionalidad en la utilización de los recursos naturales, la generación de nuevas zonas de desarrollo y el principio de equilibrio regional<sup>13</sup>.

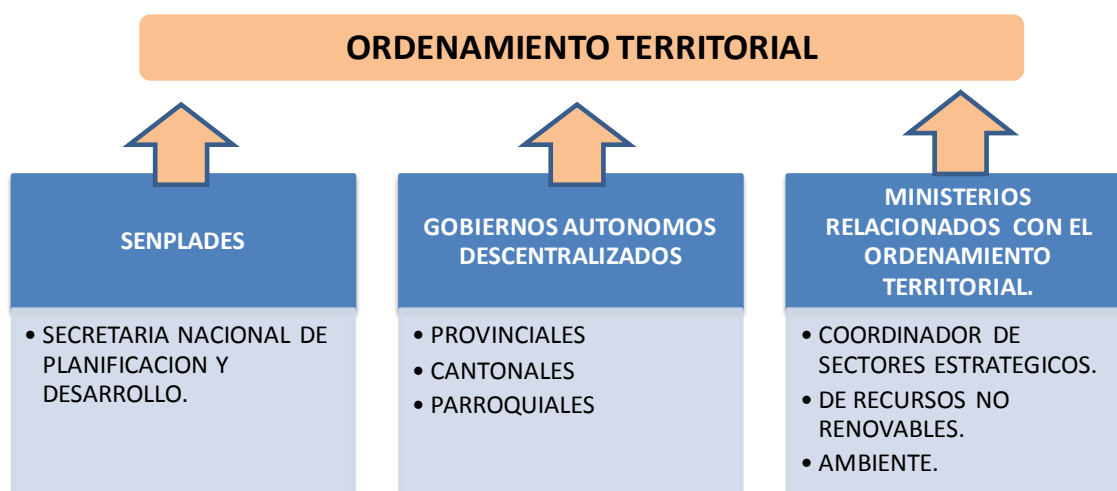
Además se puede citar el caso de la vialidad, en el que la vialidad urbana es responsabilidad del Municipio mas no la rural, pero hay casos en los cantones del país en que quedan zonas sin determinación de actuación en el ámbito vial por ejemplo en los cantones que cuentan con una sola parroquia, pero también cuentan con el área urbana, queda un área rural en la que no se ha dado intervenciones por parte de la prefectura , pero tampoco por el Municipio , situación que ocurre en el cantón Déleg. En lo referente a los equipamientos , la localización de los mismos las hace el Municipio, conjuntamente con sus reservas de suelo para estos fines , pero la localización de equipamientos a mayor escala como por ejemplo un aeropuerto , debería ser competencia

de una planificación coordinada ya no a nivel cantonal, sino tomando como referencia una unidad de división de mayor jerarquía.

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

**Gráfico No. 1.5: Actores con incidencia en el Ordenamiento Territorial en el Ecuador.**



Fuente: Constitución Ecuador 2008 – Ley de Minería.  
Elaboración: Propia.

El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del

### 1.2.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Para el caso del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se ha considerado los siguientes artículos como parte del presente estudio:

**Art. 9.- Planificación del desarrollo.-** La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del Buen Vivir, y garantiza el ordenamiento territorial.

desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

**Art. 10.- Planificación nacional.-** La planificación nacionales responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la



Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley.

Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

**Art. 11.- Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional.-** La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital.

Se propiciará, además, la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley.

**Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.-** La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el



ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

**Art. 41.-** Se define a los planes de desarrollo como las directrices principales de los GADs, respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio.

Estas contemplan una visión a largo plazo y se irán implementando mediante el ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución 2008, así como las transferidas como resultado del proceso de descentralización.

**Art. 43.-** Se define a los planes de ordenamiento territorial como “instrumentos de planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a los asentamientos humanos, actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales”.

Además, se establece que los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se deberán articular entre sí, para lo cual deben observar, de manera obligatoria, lo

dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

Complementariamente el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece algunos criterios que se deben tomar en cuenta para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial por parte de los GAD's:

- a. Los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal - distrital;
- b. Los planes de ordenamiento territorial cantonal - distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio;





c. Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales - distritales.

Además, se dispone que la norma legal deba definir los procesos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los GAD's y su relación con las competencias de otras instituciones sectoriales ejercidas por el gobierno central que tengan incidencia territorial.

**Art 45.-**También, se establece que el gobierno central puede formular instrumentos de planificación territorial especial para los proyectos nacionales de carácter estratégico como los recursos naturales no renovables. Las orientaciones generales establecidas en estos instrumentos deben ser consideradas en los procesos de planificación y ordenamiento territorial por los niveles de gobierno subnacionales.

Es importante rescatar que en el Código de Planificación se desarrollan

algunos temas respecto al ordenamiento territorial dado que se vuelven a mencionar las facultades exclusivas de los municipios y distritos metropolitanos respecto al uso y ocupación del suelo.

De la misma manera, señala las disposiciones de coordinación y articulación que deben tener en cuenta los GAD's en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Estos GADs tienen la obligación de establecer el requerimiento de zonificación de todas las actividades que se desarrollen en sus territorios, las mismas a su vez deben ser consideradas tanto por los gobiernos provinciales y regionales así como por las juntas parroquiales, además a la vez estos gobiernos deben considerar los aspectos o modelos económicos, productivos y ambientales que desarrollen los niveles de gobierno provincial y regional , de manera que los puedan contener en sus respectivos planes de ordenamiento territorial.

### Cuadro No. 1.1: Instituciones involucradas en el Ordenamiento Territorial vinculado al Sector de los Recursos Naturales No Renovables

INSTITUCION	OBJETIVOS
<b>Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la competitividad sistémica nacional y la redistribución y equidad desde los sectores estratégicos.</li> <li>• Incrementar la autonomía técnica y tecnológica de los sectores estratégicos.</li> <li>• Reducir los impactos ambientales en la gestión y ejecución de los proyectos</li> <li>• Incrementar la soberanía (autosostenibilidad) energética.</li> </ul>
<b>Ministerio de Recursos No Renovables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canalizar la inversión para lograr la diversificación de la oferta y el uso de hidrocarburos.</li> <li>• Constituir un nuevo modelo de administración, regulación y control de los recursos no renovables.</li> <li>• Desarrollar sustentablemente las actividades relacionadas con los recursos no renovables.</li> </ul>
<b>Ministerio del Ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar y utilizar sustentablemente la biodiversidad.</li> <li>• Prevenir la contaminación, mantener y recuperar la calidad ambiental.</li> <li>• Mantener y mejorar la cantidad y calidad del agua a través del manejo sustentable de las cuencas hidrográficas.</li> <li>• Reducir el riesgo ambiental y la vulnerabilidad de los ecosistemas.</li> <li>• Integrar sectorial, administrativa y territorialmente la gestión ambiental nacional y local.</li> </ul>
<b>Gobiernos Autónomos Descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de planes de desarrollo.</li> <li>• Elaboración de planes de ordenamiento territorial.</li> </ul>
<b>Secretaría Nacional de Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.</li> <li>• Impulsar el desarrollo integral del país.</li> <li>• Coordinar acciones para el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Buen Vivir.</li> <li>• Promover la desconcentración y descentralización.</li> <li>• Establecer planes, programas, proyectos de reforma institucional, ordenamiento territorial, inversión pública y planificación.</li> </ul>

Fuente: Decreto Ejecutivo No. 849 publicado en el Registro Oficial No. 254, Art. 3

Elaboración: Propia.



## 1.3. REVISIÓN DE METODOLOGÍAS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

### 1.3.1. Metodología planteada por el Dr. Domingo Gómez Orea.

**1.3.1.1. El Ordenamiento Territorial:** corresponde a una función de la Administración Pública, de carácter integral y que es transversal a los componentes del sistema territorial orientada a lograr el desarrollo sostenible y sustentable de la población, el mismo que se logra por medio de la previsión de sistemas

territoriales que sean armónicos, funcionales y equilibrados. La ordenación territorial como un proceso que se desarrolla de manera secuencial e interactiva, que tiene como finalidad cumplir objetivos a largo plazo. El Ordenamiento Territorial se vuelve operativo por medio de un sistema de planes que debe ser coherente y al margen de la legislación específica y no específica, que se ejecuten en tres



etapas: diagnóstico, planificación y gestión.

Además la Administración Pública tiene responsabilidad en la formulación, aprobación y ejecución, requiere de un aproximación científico - técnica y de la concertación de los agentes socioeconómicos.

El Ordenamiento Territorial implica un trabajo interdisciplinar, en direcciones diversas y complementarias:

-Para la corrección de desequilibrios territoriales, en los sistemas territoriales de cada nivel y de manera interna.

-El enfoque y metodología en la planificación del desarrollo sostenible, de su localización de acuerdo a la capacidad o vocación natural del medio físico incluyendo las relaciones que se puedan dar: sinergia, complementariedad, disfuncionalidad, compatibilidad e incompatibilidad, que se suscitan y regula el funcionamiento y atiende a los aspectos de la calidad de vida: social, económico y ambiental.

-En la gestión ambiental y localización de riesgos como instrumento preventivo, controla y regula las

actividades humanas y su funcionamiento.

El Ordenamiento Territorial se desarrolla en tres fases:

**-Análisis territorial:** interpretación del sistema territorial a la luz de la evolución histórica, y de tendencias de evolución.

**-Planificación territorial:** definición del sistema territorial futuro y de las correspondientes medidas, sean estas de carácter regulatorio, gestión y de intervención, las mismas que permitan alcanzar la imagen objetivo que se consigue a largo plazo.

**-Gestión territorial:** comprende el conjunto de diligencias para ejecutar las medidas capaces de conducir el sistema territorial actual hacia la dirección para conseguir la imagen objetivo.

Las dos primeras fases se pueden considerar como planificación, y la tercera referida a la gestión es la puesta en práctica de las dos etapas anteriores.

La conceptualización del Ordenamiento Territorial se la ejecuta en torno a tres aspectos importantes como lo son:

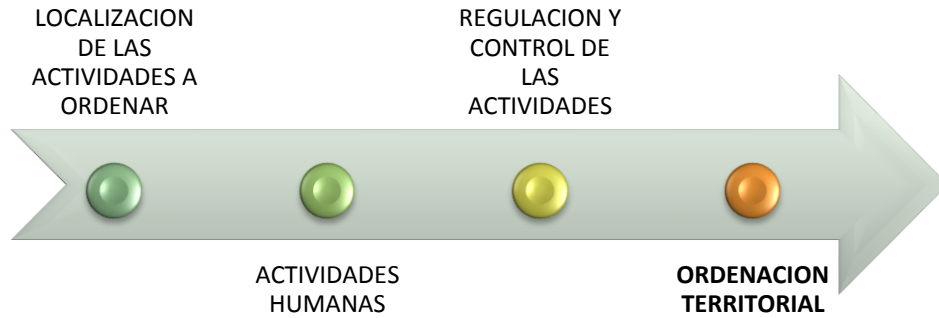


1. Las actividades humanas presentes y que impliquen desarrollo.
2. La localización de dichas actividades.
3. La regulación y control del comportamiento de dichas actividades.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Gómez Orea Domingo (2007). Ordenación Territorial. Mundi Prensa.

**Gráfico No. 1.6: Fases del Ordenamiento Territorial.**

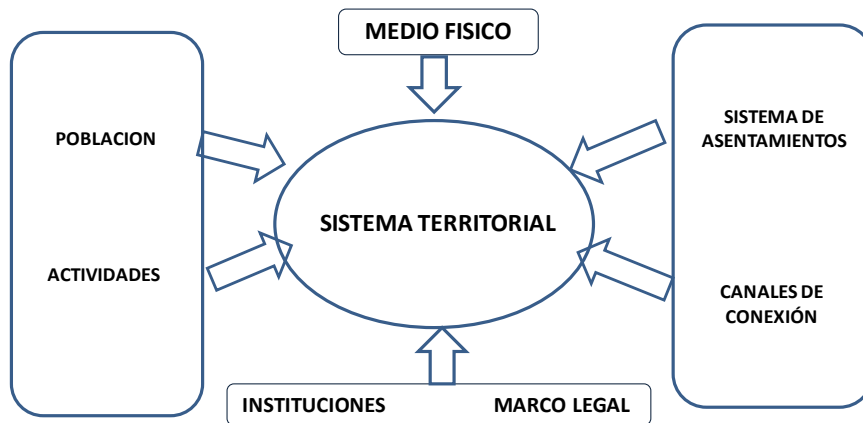


Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.

**1.3.1.2. Sistema Territorial :** corresponde a una construcción social, en la que se representa el estilo de desarrollo de una sociedad , el mismo que se construye en base de las

actividades que la población ejecuta en el medio físico como soporte y de las relaciones interactuantes entre ellas , por medio de los canales de relación, que otorgan funcionalidad al sistema.

**Gráfico No. 1.7: Fases del Ordenamiento Territorial.**



Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.

### 1. FASE PREPARATORIA:

Es así que los PDOTs solo se materializan por medio de la gestión del plan, ya sea por medio de los instrumentos y herramientas legales.

En esta metodología también se considera los recursos humanos necesarios para desarrollar el plan, es decir el equipo multidisciplinario e interdisciplinario, cuya parte central y fundamental es la metodología, la misma que es el nexo de conexión en torno al que se estructura el equipo.

La metodología del Dr. Domingo Gómez Orea plantea que la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial debe pasar por 4 fases:

Esta fase corresponde al proyecto del plan, en el que se abordan, los objetivos y las intenciones de la entidad gestora, así como la problemática, y las oportunidades a tratar, además de la ideología con la que se va a enfocar, figura legal, contenido y alcance del plan a desarrollar considerando las limitaciones o problemática así como las potencialidades, la manera como se va a llevar a cabo el plan, un aspecto muy importante como lo es el equipo multidisciplinario que formulara el plan, así como el del presupuesto para concretar el proyecto.



## 2. FASE DE DIAGNOSTICO

Esta fase tiene por objeto llegar a conocer el territorio motivo de estudio, es la primera aproximación a la realidad territorial como tal, analizando las características favorables o potencialidades, así como los problemas más significativos que aquejan, además de las oportunidades y de las amenazas que vienen del contexto exterior. El diagnóstico del sistema territorial se estructura de dos grandes momentos como los son:

-Diagnósticos Sectoriales: corresponden a los diagnósticos por cada uno de los componentes de los subsistemas que estructuran el sistema territorial.

-Diagnostico Integrado: hace referencia a la visión integral del conjunto.

Para llevar a cabo el diagnostico se debe considerar tres aspectos importantes como:

-Definir y delimitar el ámbito de estudio.

-Identificar la información relevante o de importancia para la elaboración del plan, recogerla, sistematizarla de

manera que facilite la interpretación y el uso de la misma.

-Interpretar la información en función de los objetivos por los que se ejecuta el diagnóstico.

## 3. FASE DE PLANIFICACION

En esta fase se realiza el análisis DAFO, que consiste en un balance de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, de esta manera con este balance se plantea el sistema de objetivos del plan, generación de escenarios y sobre todo del modelo territorial objetivo.

## 4. FASE DE GESTION

Esta es la fase ejecutiva, en esta fase se materializa las propuestas o alternativas con lo establecido en las determinaciones del plan, además en esta fase se debe de seguir y controlar la forma de ejecución del plan alineándose en lo previsto en el mismo. Es importante en esta etapa diseñar un ente gestor, el mismo que tiene como responsabilidad conducir la materialización del plan, también se considera diseñar un sistema de gestión, así como los indicadores, programación: puesta en marcha y



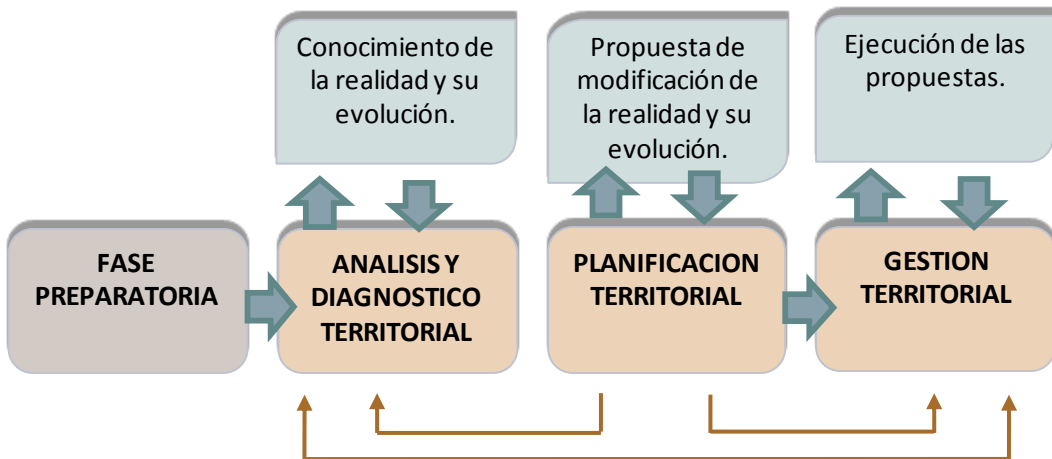


seguimiento, y el presupuesto. En el seguimiento es importante analizar la realidad de manera constante y continua, lo que ayuda en gran medida a la toma de decisiones capaces de adaptar las determinaciones del plan a la realidad variable.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Gómez Orea Domingo (2007). Ordenación Territorial. Mundi Prensa.

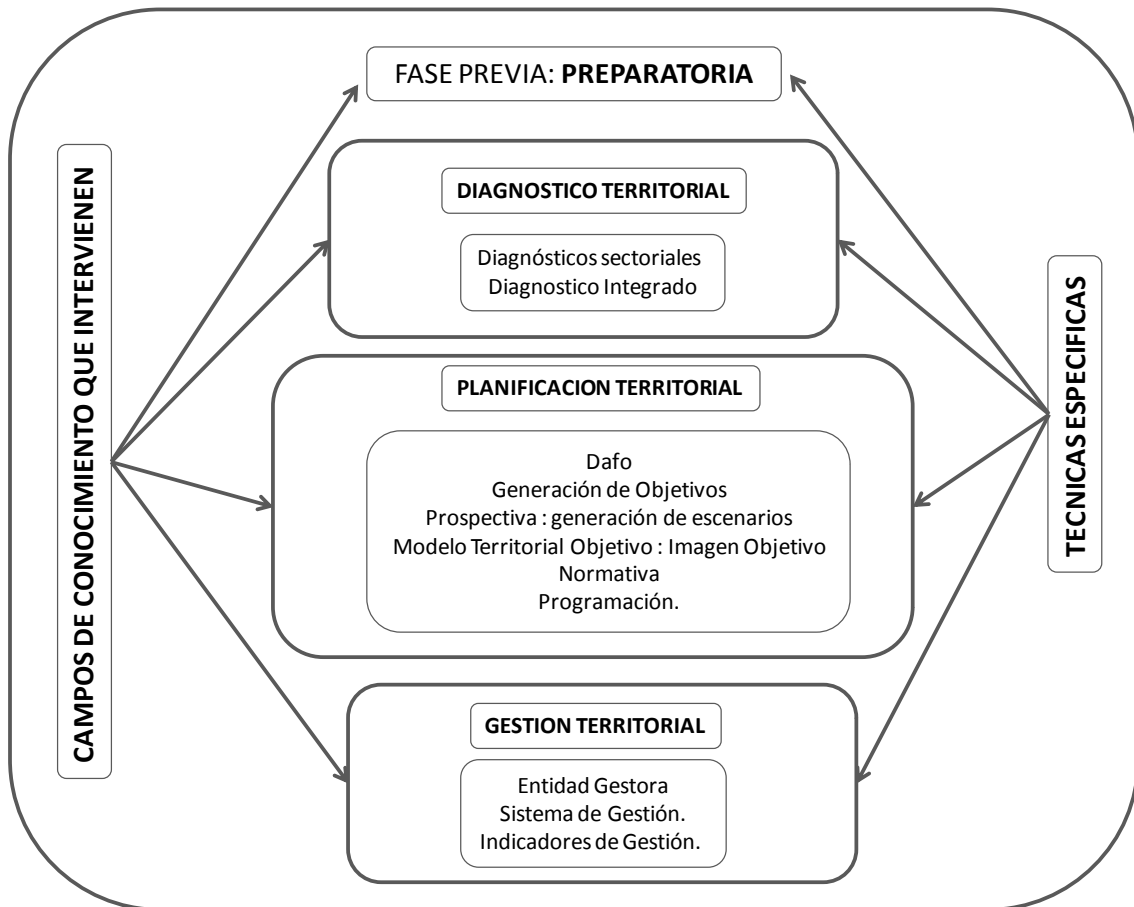
**Gráfico No. 1.8: Interrelaciones de las Fases del Plan de Ordenamiento Territorial.**



Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.

Cada una de estas fases cuenta con unas subfases que se citan en el siguiente gráfico:

**Gráfico No. 1.9: Subfases del Plan de Ordenamiento Territorial.**

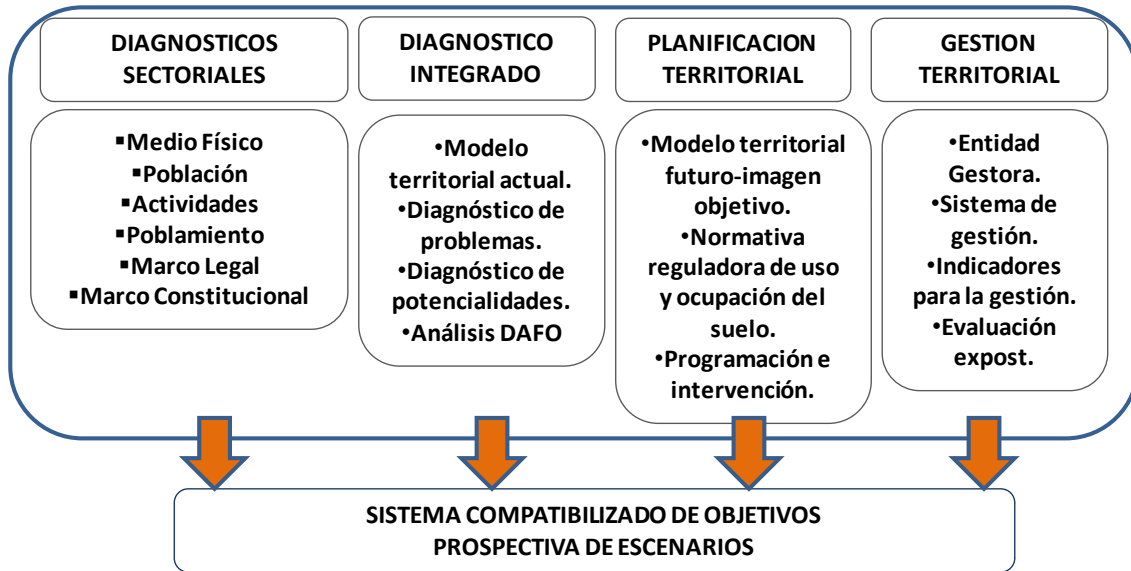


Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.



Los contenidos que se abordan en el PDOT Cantonal según la metodología de Gómez Orea sugiere:

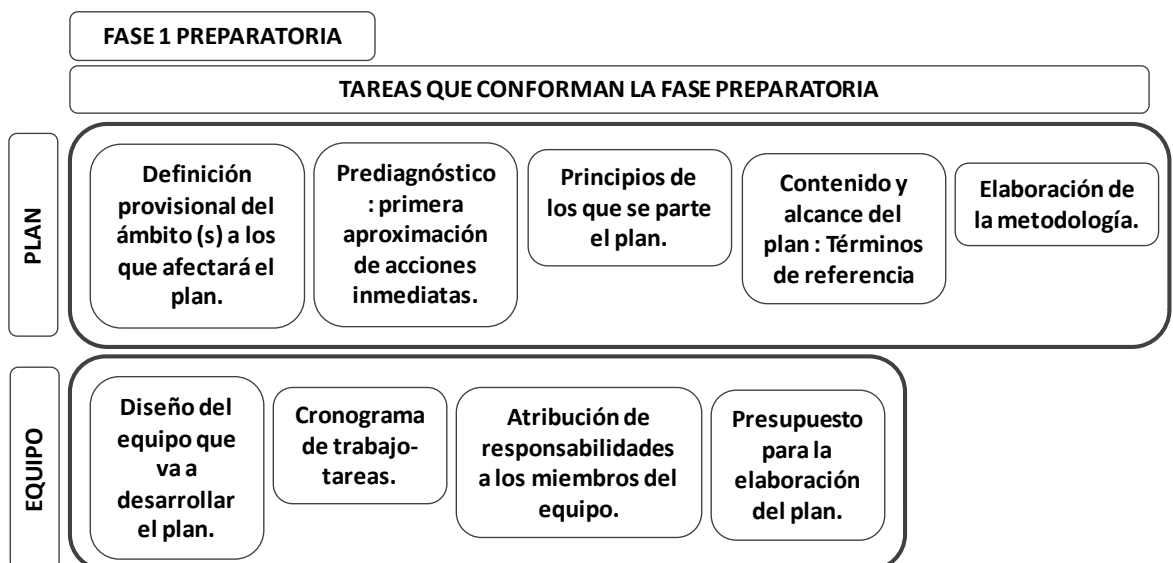
**Gráfico No. 1.10: Fases y contenidos de elaboración de un Plan de Ordenación Territorial.**



Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.

**FASE 1: PREPARATORIA**

**Gráfico No. 1.11: Tareas que conforman la Fase Preparatoria**



Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.



## **FASE 2: DIAGNOSTICO**

### **1. SISTEMA AMBIENTAL Y RIESGOS**

- 1.1 Clima.
- 1.2 Aire.
- 1.3 Suelo.
- 1.4 Geología y Geotecnia – regional y local.
- 1.5 Geomorfología.
- 1.6 Riesgos y Vulnerabilidad.
- 1.7 Agua.
- 1.8 Biocenosis.
- 1.9 Recursos Naturales no renovables(subsuelo)
- 1.10 Áreas Protegidas – Bosques protectores.
- 1.11 Paisaje.
- 1.12 UTI: Determinación y valoración.

### **2. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

- 2.1 Sistema de Asentamientos Humanos: diagnóstico.
- 2.2 Conectividad: Vialidad y Sistema de Transporte.
- 2.3 Infraestructura y Servicios Básicos.
- 2.4 Vivienda.
- 2.5 Equipamiento Comunitario.
- 2.6 Áreas Urbano Arquitectónicas de interés Cultural.

### **3. SISTEMA ECONOMICO**

- 3.1 Demografía y Economía de la población.
- 3.2 Organizaciones Sociales.
- 3.3 Aptitudes y actitudes de la población.
- 3.4 Grupos Étnicos e Identidad Cultural.

### **4. SISTEMA POLITICO – INSTITUCIONAL**

- 4.1 Capacidades Institucionales: Gestión del territorio.
- 4.2 Evaluación de la normativa vigente para el área de intervención del plan.

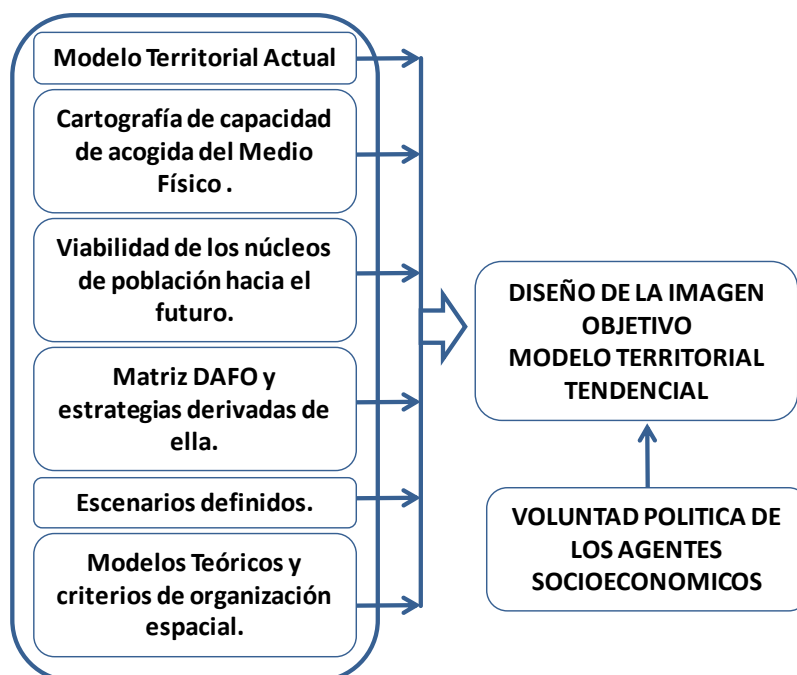
4.3 Recursos Financieros: Inventario y análisis para cumplimiento de las competencias del GAD.

5. Actividades a ordenar.
6. Determinación de la capacidad de acogida.
7. Síntesis del diagnóstico.
8. Determinaciones de ordenamiento territorial de orden superior e inferior.
9. Identificación de actores con capacidad de intervención en el territorio.
10. Aspiraciones y deseos de desarrollo.

### FASE 3: PROPUESTA –PLANIFICACION

11. Diseño de la Imagen Objetivo.
12. Generación, Evaluación y selección de alternativas.
13. Modelo de Gestión del Plan.
14. Plan de Ordenamiento Territorial.
15. Plan de participación de la población.

Gráfico No. 1.12: Bases de partida para el diseño de la imagen objetivo.



Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.



---

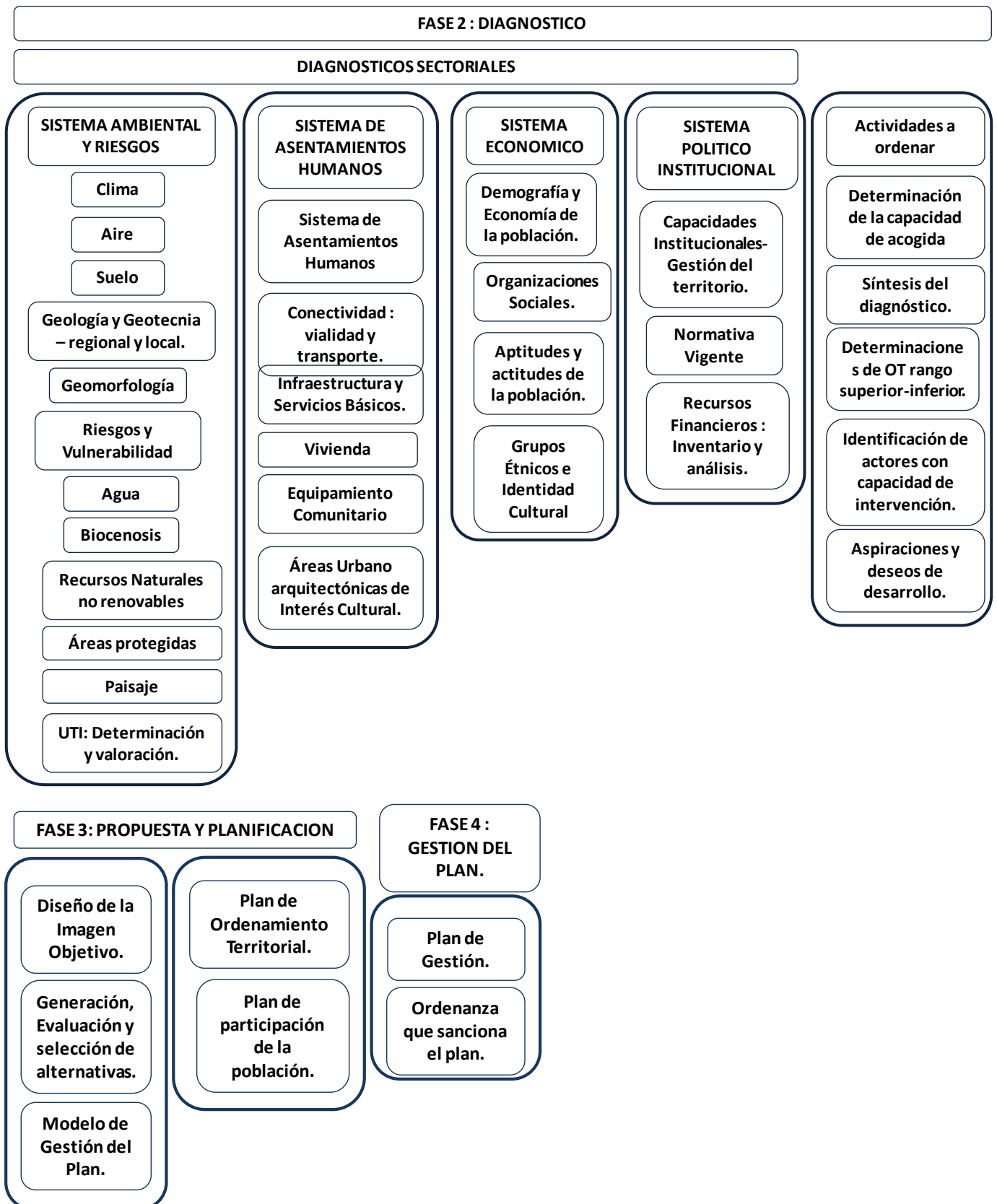
**FASE 4: GESTION DEL PLAN**

**16. Plan de Gestión.**

**17. Ordenanza que sanciona el plan.**



**Gráfico No. 1.13: Fases del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**



Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.  
Elaboración: Propia.



### **1.3.2. Metodología planteada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES.**

Antes de revisar la metodología planteada y desarrollada por la SENPLADES es necesario abordar temas como el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (PNBV), las Estrategias Territoriales Nacionales, los Lineamientos desarrollados para la formulación de los Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial, y la Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.

#### **1.3.2.1. Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (PNBV)**

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) es considerado como el instrumento a través del cual se planifica el desarrollo del país, el mismo que tiene como objetivo, alcanzar el Buen Vivir. El fundamento principal del PNBV vinculado con el ordenamiento territorial radica en que vincula una Estrategia Territorial Nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo que se encuentra vigente en la actualidad se lo ha denominado Plan Nacional del Buen

Vivir 2009 - 2013 y está estructurado por doce objetivos nacionales con sus líneas estratégicas correspondientes.

Según lo establece la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir es el instrumento al que se deben alinear las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de recursos públicos, y, la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado Central y los GADs.

La observancia de este Plan es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores<sup>16</sup>.

Asimismo, dentro del Plan se incluyen estrategias relacionadas con el desarrollo y ordenamiento territorial, la desconcentración y descentralización y se busca pasar de la estructura territorial tradicional o convencional, que solo ha aportado a la inequidad y acumulación de riquezas hacia un grupo determinado de personas beneficiadas, hacia una estructura más equitativa, equilibrada, redistributiva que persigue el Buen Vivir , lo que

---

<sup>16</sup>Constitución 2008 Art. 280.





implica el impulso de sectores como el económico, cultural, ambiental y sus interacciones y relaciones entre sí para lograr un nuevo acceso tanto a los recursos naturales como al servicio.

*La nueva estructura territorial del país se fundamenta en tres tipos de regiones: (i) regiones geográficas, (ii) zonas de planificación que constituyen instancias de coordinación del ejecutivo, y, (iii) regiones autónomas*<sup>17</sup>. En este sentido, se cuentan con 9 Zonas de planificación, dentro de estas se han determinado siete regiones de planificación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), y los Gobiernos Autónomos Descentralizados hacen referencia a las regiones autónomas.

Las nueve zonas de planificación determinadas por SENPLADES responden a procesos correspondientes a desconcentración administrativa del gobierno central que tiene como objetivo acortar las distancias entre gobernados y gobernantes, haciendo que el Estado llegue más a la ciudadanía.

El nuevo enfoque territorial busca propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica<sup>18</sup>, que según el PNBV la estructura policéntrica implica una distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio y la estructuración de una red de ciudades o unidades urbanas de diferente tamaño que son complementarias entre sí y que comparten una o varias actividades económicas-productivas entre ellas y que deben lograr una cohesión social, económica y territorial, que se articule y complemente con los asentamientos humanos.

En este sentido se debe considerar la necesidad de fortalecer y avanzar en la integración entre niveles dentro del sistema urbano, la jerarquización en la prestación de servicios públicos y el logro de la eficiencia de las infraestructuras relacionadas con la movilidad, conectividad y energía. También constituye un eje fundamental en la estrategia territorial el impulso a la producción, la productividad sistémica, la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología en concordancia con las capacidades,

<sup>17</sup> Plan Nacional del Buen Vivir, pág. 134

<sup>18</sup>Ibíd, p. 333.



vocaciones y potencialidades propias de cada territorio<sup>19</sup>. Los principios de planificación y gestión territorial que se establecen en el PNBV son la complementariedad y subsidiaridad entre niveles de gobierno. Dichos principios tienen un papel muy importante y fundamental en la articulación de la planificación territorial de los diferentes niveles de gobierno con la planificación nacional, puesto que se requiere una planificación coordinada con el fin de evitar la superposición de zonificaciones para la realización de diferentes actividades en los territorios.

---

<sup>19</sup>Ibíd.

**Gráfico No. 1.14: Principios y Articulación de la Planificación**



Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2009 -2013.  
Elaboración: Propia.

Como se ha mencionado en el párrafo anterior es muy importante la planificación articulada, se debe considerar que los principios considerados en el Plan Nacional del Buen Vivir, son asertivos, lograr una planificación articulada de manera jerárquica implica gestión, y coordinación lo que no se ha venido dando, muchos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no consideran lineamientos de planificación de niveles de gobierno que tienen competencias exclusivas, como es el caso específico de los municipios sobre la competencia de uso y ocupación del suelo, además todos los planes deben considerar la planificación del ejecutivo, tomando en

cuenta los Proyectos Estratégicos, los Emblemáticos y los Transectoriales.

En el Plan Nacional del Buen Vivir se consideran instrumentos de planificación a las agendas zonales y los conocidos y antes mencionados planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

*Se define a las agendas zonales como instrumentos de coordinación de la gestión pública a través de las cuales se identifican las cualidades y potencialidades de las distintas zonas de planificación y la territorialización de las políticas y la inversión pública.*<sup>20</sup>

En las agendas zonales se denotan especificidades, particularidades y

<sup>20</sup>Ibíd.



sinergias, relaciones que se dan en los territorios buscando impulsar consensos enfocados y direccionados hacia el desarrollo y ordenamiento territorial, además de la determinación de proyectos estratégicos a nivel de zona.

La planificación en este nivel se enfoca y enfatiza en impulsar las relaciones dinámicas de producción, la gestión ambiental dirigida a áreas protegidas y gestión de cuencas hidrográficas; la caracterización de los servicios públicos como salud, educación, nutrición, vivienda y necesidades básicas; la determinación de inversiones dirigidas a infraestructuras y la planificación de proyectos más grandes de interés nacional.

El siguiente nivel de planificación corresponde a los GADs, en este nivel le corresponde a cada gobierno autónomo llevar a cabo la formulación y desarrollo de los PDOTs, es por ello que este nivel de planificación se encuentra en proceso de construcción, a más que se debe recalcar que los PDOTs tienen como horizonte del plan 20 años, es decir la ejecución del plan en sí de cada uno de los GADs se verá territorializado de manera integral

dentro de 20 años, y se podrá evaluar dicho plan.

Además se debe elaborar los PDOTs y que en la Constitución está establecido que los gobiernos autónomos recibirán presupuestos de los GAD's que se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, es decir es fundamental que se avance en el proceso de planificación puesto que los recursos provenientes del Estado se racionarán en función de los planes existentes.

Como la planificación en el nivel de los GADs se encuentra en proceso, debe ser apoyada con capacidades para generación de información estadística y cartográfica, y del análisis del territorio bajo su jurisdicción, y en el caso de los gobiernos parroquiales es por primera vez que planifican sus territorio y aplican el ordenamiento territorial en su circunscripción.

En este sentido la SENPLADES ha desarrollado un documento que apoya al proceso de planificación de los diferentes GADs, el documento citado tiene como título: *la "Guía de contenidos y procesos para la*



*formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*”, mismo que será analizado más adelante.

También se aborda la Estrategia Territorial Nacional dentro del Plan Nacional del Buen Vivir, la misma que es comprendida y determinada como un instrumento de referencia para las políticas sectoriales y para las instancias públicas en todos los niveles de planificación.

La Estrategia Territorial contempla las siete temáticas que se indican a continuación<sup>21</sup>:

- ✓ Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos,
- ✓ Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria,
- ✓ Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía,
- ✓ Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de

los recursos naturales renovables y no renovables,

- ✓ Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural,
- ✓ Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
- ✓ Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

En la estrategia primera se cita una nueva estructura de organización referida a los asentamientos humanos logrando que la misma está caracterizada por ser policéntrica a partir de las categorías de tamaño y proximidad, en este sentido se plantea cuatro categorías de grupos urbanos-nodos- que tienen por objetivo mejorar la distribución de los servicios, estos son:

- **De sustento:** Cuentan con una población de entre 20.000 a 50.000 habitantes y se constituyen en centros de acopio y comercio zonal.

<sup>21</sup>Ibíd.



- **De vinculación regional:** Población de 200.000 a 500.000 habitantes y se estructuran en centros de intercambio regional y un nivel de industrialización de primer orden.
- **De estructuración nacional:** Población de 500.000 a 1'000.000 de habitantes; constituyen centros de investigación, transferencia de tecnología y procesamiento industrial más avanzado y una mayor diversificación productiva.
- **De articulación internacional:** Población de 2'000.000 a 3'000.000 de habitantes; se estructuran en un conjunto de servicios financieros, administrativos y de intercambios comerciales nacionales e internacionales.<sup>22</sup>

Las definiciones citadas en párrafos anteriores tienen importancia en el ámbito respecto de la infraestructura y servicios que se precisa para que se cumpla con los objetivos respectivos de cada grupo urbano, y de manera simultánea con la articulación y

complementariedad de todos los territorios de manera equitativa y democrática.

Por último, es pertinente considerar lo que menciona respecto de la extracción de los recursos no renovables, esta actividad debe ser realizada de tal manera que garantice la sustentabilidad del patrimonio natural, esta estrategia aborda términos generales, se debería especificar claramente con herramientas y métodos como conservar ese patrimonio natural del que se habla, además de las competencias sobre las actividades extractivas entre los diferentes niveles de gobierno, en este caso los municipios y el ejecutivo, sin embargo está claro que la gestión de los recursos no renovables por constituir un sector estratégico para el desarrollo del país le compete al estado.

### **1.3.2.2. Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.**

Esta guía es un documento referencial, mas no obligatorio de seguir para la

<sup>22</sup>Ibíd.



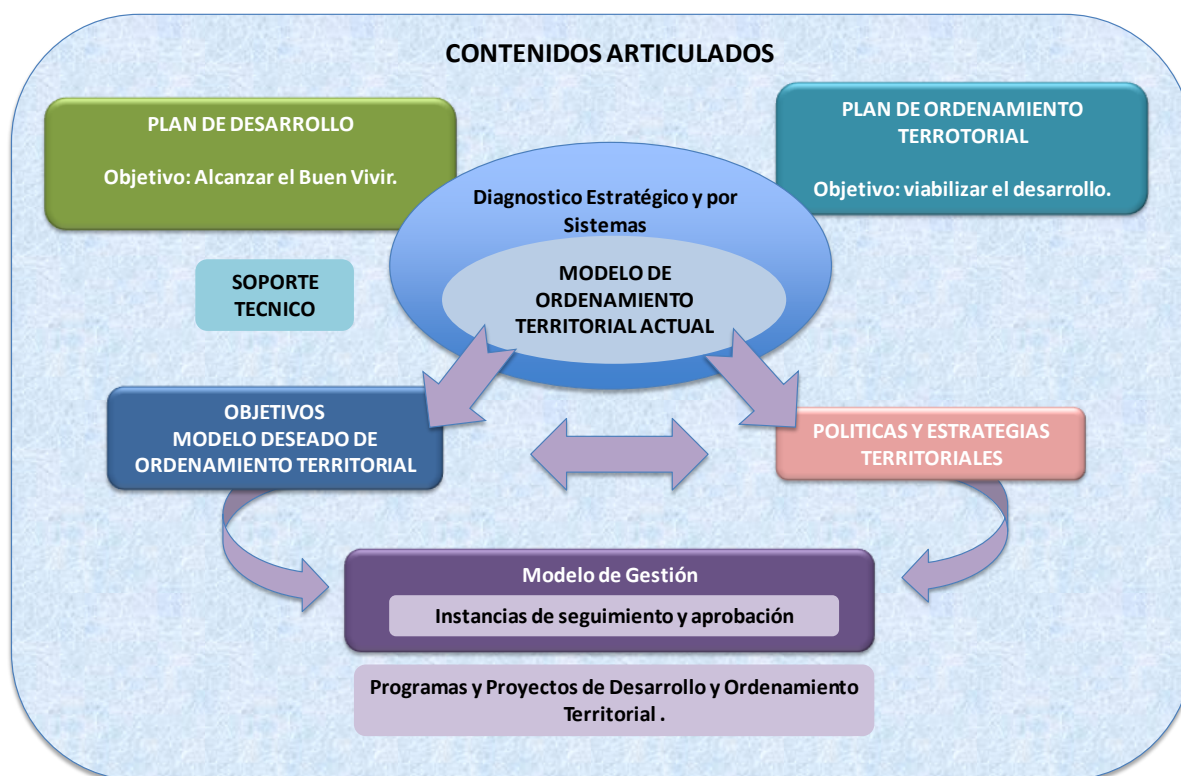
formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Para el análisis de este documento elaborado por la Senplades, se tendrá como precedente las definiciones acerca de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que ya se abordó en párrafos anteriores, además de que deben mantener coherencia y concordancia entre estos dos planes, con el fin de que las directrices de desarrollo que sustentan los planes determinen y guíen los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio, sin dejar de lado las potencialidades y capacidades territoriales de dicha circunscripción

que son las determinantes de las oportunidades de alcanzar el desarrollo de manera integral : social, económico y ambiental que contempla el Buen Vivir.

Las interrelaciones y actuaciones que se dan en el proceso de planificación deben mantenerse en el transcurso del tiempo, ya que los planes son instrumentos susceptibles de ajustes y actualizaciones en busca del tan anhelado desarrollo por medio del ordenamiento territorial y la adaptación de sus medidas, y de esta manera visualizarse en el territorio a través del paso del tiempo.

**Gráfico No. 1.15: Interrelaciones del proceso de Planificación – Contenidos Articulados.**



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

Elaboración: Propia.

Estas relaciones de concordancia y correspondencia que debe existir entre los planes de un mismo territorio, se dilata también a la que debe existir con aquellos que se generen para los ámbitos de jurisdicción de otros gobiernos.

Las relaciones, que son identificadas como articulaciones, en la Constitución deben establecerse de modo vertical, o sea entre los instrumentos de los

gobiernos nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; y en sentido horizontal, es decir con los de los gobiernos pares circunvecinos, evidentemente el mandato Constitucional es apropiado y procedente, en tanto los límites de un territorio específico no siempre corresponden a lo que en los ámbitos ambiental o económico puede ser identificado como una unidad



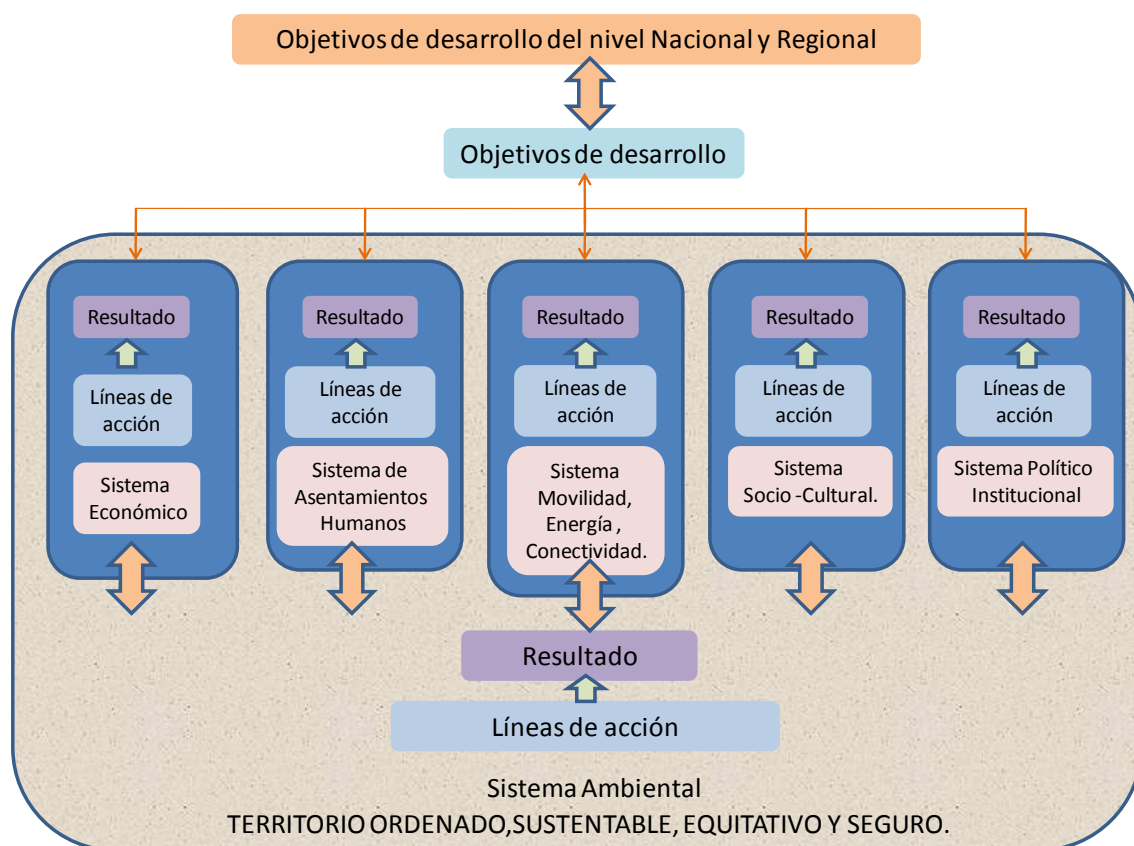


territorial predeterminada, específica y diferenciada.

En este sentido y por el contrario, forman parte de un contexto territorial continuo que aborda a más de una jurisdicción política administrativa, la misma que tiene diferentes trayectorias históricas, pero por lo general estructurada con las mismas determinantes y condiciones sociales, culturales, económicas o ambientales.

Es así que los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, si bien pueden ser formulados y desarrollados para una circunscripción territorial particular, deberían contener criterios, si no los mismos, por lo menos concordantes y guardando correspondencia articulada entre sí y con los otros niveles de gobierno y otras jurisdicciones.

**Gráfico No. 1.16: Relaciones para el análisis del diagnóstico y presentación de la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo**



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

Elaboración: Propia.



En esta guía se establece también el contenido que deben abordar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, además de las responsabilidades (competencias) de los diferentes niveles de gobierno.

Los contenidos mínimos de los PDOTs en todos los niveles de gobierno que se formulen, y apegados al Código Orgánico de planificación y Finanzas Publicas son los siguientes:

- **Diagnóstico:** en esta fase del plan , se debe tener en cuenta como contenidos mínimos los siguientes aspectos : las inequidades sociales de la población en general que habita en la circunscripción de su jurisdicción , considerando los distintos grupos humanos y los desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, déficit, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones de dependencia con las circunscripciones vecinas, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y,
  - **Propuesta:** en esta fase se debe tener en consideración los objetivos para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, enfocadas o proyectadas en el mediano y largo plazo, y además el modelo territorial propuesto o imagen objetivo, es decir que el modelo contiene las condiciones para lograr los objetivos planteados.
  - **Modelo de gestión:** para esta fase se necesita tener los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.
- En relación con los Planes de Ordenamiento Territorial, el COOTAD



en su artículo 297 establece que: “El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

- a) La definición de las *estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo* en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y
- c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos”<sup>23</sup>

Sin embargo, se debe considerar que el alcance de los PDOTs, es decir el tratamiento de esos contenidos será variable dependiendo de cada una de

las particularidades y características del territorio propósito de estudio, además de las capacidades de planificación y gestión de los GADs, así como de la disponibilidad de información, del grado de desarrollo de las herramientas de otros niveles de gobiernos con los que debe articularse, esto referente a aspectos coyunturales posibles.

En este sentido también se debe tener en cuenta el factor temporal, en el sentido de que una primera versión de los Planes, si bien debe presentar todos los componentes citados y por tanto haber definido las políticas y objetivos trascendentes, puede irse actualizando de modo continuo sobre la base de la variación de las condiciones señaladas, y en especial de los reportes del sistema de monitoreo y evaluación que forman parte del modelo de gestión.

Se debe recalcar y de manera enfática a los contenidos derivados de las competencias de los distintos niveles de gobierno, se determina que los planes no pueden solo referirse a las competencias exclusivas de los GAD , que se encuentran señalados en la Constitución (artículos 262, 263, 264, 265, 266 y 267) y las leyes

<sup>23</sup> COOTAD, Art 297.



correspondientes , sino que se debe tener en cuenta todos los aspectos propios de las dinámicas y demandas que se generan en el territorio, aún cuando su rectoría, regulación, control y gestión no sean facultades de los GAD sino de otros niveles de gobierno, es decir se tiene que tener presente la planificación del ejecutivo en el territorio, esta confluencia tiene como finalidad lograr que la población que habita en esta circunscripción mejore sus condiciones de vida y alcance el Buen Vivir con condiciones de equidad, seguridad y sostenibilidad ambiental , al margen de dónde provengan esos servicios o cual sea la instancia responsable.

En este sentido, esta noción de contenidos y responsabilidades, según la metodología aplicada por parte de la SENPLADES, y además que son propias de los Planes, trae implícito la necesidad de articulación y planificación de manera coordinada entre los representantes del Gobierno Central y sus instancias desconcentradas y de igual manera con los distintos niveles de los GADs, en la formulación y desarrollo de los PDOTs correspondientes, sin imponer

lineamientos o determinaciones desde el nivel superior ni desde los niveles inferiores, se trata de identificar de modo concertado los niveles de desarrollo,- Buen Vivir- , que se deben alcanzar, y la manera de distribución del territorio que debe determinarse ,con un nivel de correspondencia y concordancia que parte de la visión macro y que va alimentándose en el detalle , dependiendo de la cercanía de los gobiernos con sus pobladores, es decir, una misma visión y una diferencia de escala en el detalle de cada instrumento para lograr la coherencia y concordancia de este proceso de formulación del plan así como de su desarrollo , planificación y gestión en el territorio se debe tener en cuenta de manera obligatoria por lo menos tres documentos : el Plan Nacional de Desarrollo, a cuyos objetivos, políticas y metas deben aportar e impulsar los Planes de Desarrollo de los GADs; la Estrategia de Acumulación y (Re)distribución en el Largo Plazo y la Estrategia Territorial Nacional, documentos en donde la visión y alcance deben articularse y corresponder en especial los Planes de Ordenamiento Territorial.



Esta metodología planteada por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES- está basada en la metodología generada por el Dr. Domingo Gómez Orea, es por ello que se encuentran muchos aspectos coincidentes, desde las fases que contiene el Plan, hasta los contenidos más específicos en cada uno de los estudios.

A continuación se citan los contenidos mínimos de los PDOTs que aborda la metodología SENPLADES:

#### **a. FASE PREPARATORIA**

La fase preparatoria, inicia con el pre diagnóstico esto es con la finalidad de definir y determinar los aspectos orientadores del plan, entre otras principalmente se considera: el ámbito local de la planificación; los actores sociales e institucionales, la disponibilidad y lagunas informativas; el enfoque y el estilo del Plan; la metodología y los alcances del Plan; el nivel de conformación del equipo técnico multidisciplinario; y, finalmente el coste o el presupuesto del Plan.

Esta fase se halla conformada de las siguientes tareas:

- a) Definición provisional del ámbito o ámbitos a los que afectará el plan.
- b) Pre diagnóstico.
- c) Definición del estilo y principios a partir de los que se realizará el plan.
- d) Contenido y alcance del plan.
- e) Elaboración de la metodología a seguir.
- f) Diseño del equipo que ha de desarrollar el trabajo.
- g) Programa de trabajo: cronograma de tareas.
- h) Atribución de responsabilidades a los miembros del equipo.
- i) Presupuesto para la elaboración del plan.<sup>24</sup>

#### **b. FASES GENERALES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: DIAGNÓSTICO TERRITORIAL, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL**

**-Diagnóstico Territorial:** "...o análisis e interpretación del sistema territorial a

<sup>24</sup>Índice y apoyos metodológicos para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –SENPLADES.



la luz de la evolución histórica y de las tendencias evolutivas sin intervención.”

La fase de Diagnóstico; el sistema territorial para su análisis es dividido en 5 subsistemas, esto es: i) Medio Físico; ii) Económico productivo; iii) Social-Cultural; iv) Asentamientos Humanos; v) Movilidad, Canales de Relación y Energía; y, vi) Político Institucional. Este análisis sectorial luego es integrado en el diagnóstico territorial integrando e identificando las debilidades, limitantes, potencialidades, oportunidades y riesgos, con la cual se determina el modelo territorial actual y la capacidad de acogida del territorio.

**-Planificación Territorial:** “...o definición del sistema territorial futuro y de las medidas (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia él. Dentro de ésta, la prospectiva territorial, define escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencia para seleccionar la imagen objetivo a conseguir a largo plazo.”

**-Gestión Territorial:** “...o conjunto de diligencias para aplicar las medidas capaces de conducir el sistema

territorial en la dirección marcada por la imagen objetivo.”<sup>25</sup>

En la fase del Diagnóstico territorial se abordan los subsistemas territoriales, la SENPLADES a diferencia de la metodología de Gómez Orea estudia 6 subsistemas que son:

1. Medio Físico.
2. Sistema Social y Cultural.
3. Sistema Económico.
4. Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad.
5. Sistema de asentamientos Humanos.
6. Sistema de Gestión Territorial.

### **1.1. Medio Físico**

#### **1.1.1. Medio Físico.**

- a) Geomorfología: Unidades Estructurales.
- b) Clima.
- c) Biocenosis.
- d) Paisaje.
- e) Usos de suelo.

#### **1.1.2. Definición de Unidades Ambientales:**

“Las unidades ambientales son sectores del territorio relativamente homogéneos que se comportan como la proyección externa



de un ecosistema que subyace, y se adoptan como unidades básicas en el diagnóstico del medio físico y a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones.”

Se definen y nombran por sus rasgos fundamentales, sin que falte la geomorfología y el recubrimiento vegetal, pues en definitiva se trata de una combinación entre la base geomorfológica, el recubrimiento vegetal y el uso del suelo.

Las unidades ambientales se pueden definir e identificar de varias formas:

**a) Empírica**, a partir de la experiencia y de un buen conocimiento del área de estudio.

**b) Por divisiones sucesivas del espacio**, atendiendo en su orden las semejanzas en cuanto a clima, estructura geológica, recubrimiento vegetal, suelo y usos de éste.

**c) Por superposición de los factores sintéticos**, con mayor capacidad explicativa: geomorfología, vegetación natural y cultivos, paisaje y usos de suelo.

**d) Superposición de cartografía temática de los factores relevantes.**

**e) Otras formas:** la cuadrícula, unidades no homogéneas y unidades funcionales.

### 1.1.3. Valoración del territorio

“Valor significa grado de excelencia y más concretamente, valor de conservación o mérito para ser conservado en la situación en la que se encuentra. Se trata del valor de “no uso”, que puede ser apreciado desde diferentes puntos de vista o dimensiones que pueden interpretarse como componentes de un vector representativo del valor de la unidad (territorial).”

La experiencia ha demostrado útiles las siguientes dimensiones de valor:

- Ecológico
- Científico cultural
- Paisajístico
- Funcional
- Productivo.<sup>26</sup>

La valoración global se obtiene por agregación de los valores parciales, estandarizados sobre una escala homogénea de valor, mediante una suma simple, una suma ponderada o asignando a cada unidad el valor correspondiente a la dimensión más valorada. Los valores obtenidos pueden

<sup>26</sup> Ibid.



ser llevados a mapas de las unidades ambientales, para obtener cartografía de valores parciales y totales.

#### **1.1.4. Identificación de procesos y riesgos naturales: aspectos críticos.**

Se trata fundamentalmente del registro en las unidades ambientales de las unidades temáticas definidas por la presencia de riesgos y procesos naturales; de los cuales los más importantes son:

Erosionabilidad, inundabilidad, recarga de acuíferos subterráneos, vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos subterráneos, capacidad dispersante de la atmósfera, riesgo de incendios, sismicidad, vulcanismo y otros.

#### **1.1.5. Determinación de la capacidad de acogida del territorio**

Como paso previo a la determinación de la Capacidad de Acogida es necesario determinar las actividades con respecto a las cuales se desea evaluar el medio físico, es decir las demandas y expectativas de la población y en suma las actividades que serán el vehículo del desarrollo. Tales actividades son de los siguientes grupos:

- a) Las derivadas de los problemas, aspiraciones y expectativas de la población.
- b) Las derivadas de los recursos endógenos: naturales, humanos y construidos.
- c) Las derivadas de las oportunidades de localización.
- d) Las derivadas de la necesidad de integración territorial (vertical y horizontal) y sectorial.
- e) Las actividades exógenas, que son aquellas que surgen de demandas externas y sin relación con las facetas exteriores.

La capacidad de acogida se establece en función de la experiencia y conocimiento del territorio y se registra en una matriz de doble entrada, teniendo como filas a las unidades ambientales y como columnas a las actividades a localizar. Las casillas de cruce expresan la capacidad de acogida de las actividades, normalmente en función de las siguientes alternativas:

- a) Vocacionales
- b) Compatibles sin limitaciones
- c) Compatibles con limitaciones<sup>27</sup>
- d) Incompatibles
- e) No aplicable

<sup>27</sup> Ibid.





El mapa de unidades ambientales y la matriz de capacidad de acogida representan el modelo global de la capacidad de acogida del territorio y se trata de un modelo de diagnóstico y no de propuestas. Representa la vocación natural intrínseca de las unidades ambientales.

### 1.1. SISTEMA SOCIAL – CULTURAL

“La población, en cuanto factor del sistema territorial, engloba el conjunto de individuos que habitan en un determinado espacio o “territorio”, su estructura organizativa y las relaciones entre ellos. La población, es el eje básico del sistema socioeconómico, es el receptor último de las variaciones y alteraciones derivadas de los otros componentes.”

El diagnóstico de la población se desarrolla en tres direcciones:

La población en recurso: productora de bienes y servicios:

**-Población Total:** Se utilizará para el nivel cantonal las Proyecciones INEC 2010 y para el nivel parroquial las proyecciones calculadas por SENPLADES

**-Densidad de población:** Se analizará tanto la densidad bruta como la

densidad poblacional sin considerar la superficie del SNAP y/o del SNBVP.

**-Población por divisiones territoriales o distribución en el espacio (provincia, cantón, parroquia):** Se utilizarán para el nivel provincial y cantonal las Proyecciones INEC 2010 y para el nivel parroquial las proyecciones calculadas por SENPLADES Z6.

**-Población por área de residencia (urbana, rural):** Para todos los niveles se utilizaran las Proyecciones INEC 2010.

**-Migraciones o movimientos de la población:** para este indicador se utilizará la información del Censo 2001 y/o los estudios específicos en los territorios que dispongan de ellos.

**-Evolución histórica y proyección hacia el futuro:**

-Tasas de crecimiento poblacional

-Tasas de natalidad y mortalidad (Estadísticas Vitales, INEC 2010)

-Proyecciones de población (tendencias)

**-Estructura de la población:**

- Por sexo

- Por edades (pirámides de población, población en edad escolar...)



- Población activa y población.

**-Aptitudes de la población, habilidades y niveles de instrucción:**

- ✓ Nivel de instrucción: (Fuente, Censo 2001 INEC)
- ✓ Población Económicamente Activa según ramas de

actividad: (Fuente, Censo 2001 INEC)

- ✓ Habilidades y destrezas: Incorporar o describir con criterios cualitativos los conocimientos, saberes ancestrales, habilidades artesanales, manejo tradicional de recursos naturales, etc. de la población.

**-La población como demandante de bienes y servicios**

**Servicios básicos:** tipo de servicio y cobertura

-Agua para consumo humano: utilizar información de las municipalidades, empresas municipales y juntas administradoras de agua.

-Eliminación de excretas: utilizar información de las municipalidades, empresas municipales y juntas parroquiales

-Eliminación de desechos sólidos: domiciliarios, industriales, hospitalarios, mercados, etc. utilizar información de las municipalidades, empresas municipales y juntas parroquiales

-Energía Eléctrica: utilizar la información de las Empresas Eléctricas

Regional Centro Sur, Sur, Azogues u otras.

-Telecomunicaciones: telefonía, Internet, radio, televisión, etc. Utilizar información del Ministerio de Telecomunicaciones, Superintendencia de Telecomunicaciones, CONATEL, CONARTEL y CNT, y ETAPA, que proporcionará la SENPLADES.<sup>28</sup>

**-Equipamientos y servicios sociales: -**

Educación: preescolar, primaria, secundaria, superior, centros de capacitación, institutos tecnológicos, etc. Indicar tipo de establecimiento y modalidad de estudios.

-Salud: Indicar categoría y tipo de establecimiento

-Deporte y Recreación

<sup>28</sup> Ibid.



- Cultura, Social y Religioso
- Asistencia a grupos especiales de población: asistencial, administrativo, de abastecimiento...
- Abastecimiento: Ferias, mercados, camales, etc.

**-Vivienda:**

- Tenencia: Propia, arrendada, prestada, anticresis, adicionalmente se deberá describir si existen otros regímenes de tenencia como: cooperativas, comunas, territorios ancestrales, invasiones, etc.
- Número de vivienda por tipo: Casa, villa, rancho, edificio, choza, etc.
- Condición de ocupación: Ocupada, desocupada
- Calidad de la vivienda según materiales empleados en piso, techo, paredes.

**-La población como sujeto de relaciones sociales:** Se trata de identificar y caracterizar la estructura social, identificando los grupos, organizaciones y redes existentes en el territorio que se han conformado por diversas afinidades. Para ello se sugiere utilizar la técnica de mapeo de actores que considere al menos: identificación, caracterización y el análisis del poder e

incidencia de los actores en el territorio.

### 1.3 SISTEMA ECONOMICO

Se trata de identificar y analizar las actividades existentes desde los puntos de vista de su localización, su viabilidad, su comportamiento, su relación con las demás o papel en el conjunto, así como de identificar las actividades que han de ser reguladas a través del PDOT, respecto a las cuales se determinará la capacidad de acogida del territorio y sobre las que se apoyará el desarrollo socioeconómico del ámbito de estudio.

- Base económica o actividades que ocupan a la población
- Clasificación por sectores (primario, secundario y terciario):<sup>29</sup>
- Nivel de autoconsumo
- Relaciones comerciales con otros territorios
- Disponibilidad de servicios para la producción
- Zonificación de actividades productivas

### 1.4. SISTEMA DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

<sup>29</sup> Ibid.



## 1.- Transporte.

Para los niveles provincial y cantonal se realizará un inventario sugiriendo la siguiente clasificación.

### a) Transporte terrestre:

-Red Interprovincial.

-Red Intercantonal

-Vías Urbanas

- Tiempo promedio de viaje entre la capital provincial, las cabeceras cantonales, las cabeceras parroquiales y los principales asentamientos poblacionales dentro de cada parroquia. Se sugiere utilizar una tabla de triple entrada.

-Flujos según origen y destino de: para cada uno de los cantones y para cada uno de las parroquias se establecerá el flujo de personas, productos y servicios.

Fuentes sugeridas: Direcciones provinciales de tránsito, terminales terrestres, empresas de transporte pesado, criterios cualitativos de actores del territorio.

### b) Transporte Aéreo

-Número y tipo de aeropuertos y pistas de aterrizaje.

-Número de frecuencias de vuelo por destinos más importantes.

-Promedio de pasajeros al mes por destino.

### c) Transporte fluvial

-Números y tipos de puertos.

-Número de rutas fluviales por destino.

-Número de ríos navegables.

-Promedio de pasajeros

## 2.- Telecomunicaciones

### a) Telefonía (fija, móvil):

Número de abonados de telefonía fija en cada territorio. Fuentes de información: Superintendencia de telecomunicaciones, CNT, Etapa.

### b) Internet

Identificar la cobertura en cada cantón y parroquia. Fuentes: CNT, Municipalidades y Juntas Parroquiales.

### c) Radio y televisión

-Número de frecuencias de radio televisión. Fuentes: Superintendencia de telecomunicaciones y CNT.

-Cobertura de televisión por cable, satélite o microonda. Fuentes:

Superintendencia de telecomunicaciones y CNT.

### d) Infraestructura de telecomunicaciones.

Estructurar un mapa con las antenas repetidoras, redes de transmisión y otras infraestructuras. Fuente: Superintendencia de telecomunicaciones, CNT, Etapa



### 1.5. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Este diagnóstico está constituido por los siguientes análisis:

- i) De los asentamientos poblacionales (cantonal, parroquial, comunidades)
- ii) Análisis de las infraestructuras (de comunicaciones, de transporte, energéticas e hidráulicas) a través de las cuales se relacionan o se intercambian personas, mercancías, energía e información.

La estructura y funcionamiento de este sistema responde a causas geográficas e históricas de orden económico, social y político. En este sentido los objetivos del diagnóstico de este sistema son los siguientes:<sup>30</sup>

-Determinar en qué medida la distribución espacial de los núcleos de población posibilita un acceso al territorio que permita una fácil gestión de los recursos existentes en él: naturales, construidos y culturales.

-Determinar en qué medida el tamaño de los núcleos, su distribución en el territorio y la jerarquía entre ellos, permiten dotar a la población de equipamientos y servicios públicos de forma económica.

-Determinar en qué medida el tamaño de los núcleos, su distribución en el territorio y la jerarquía entre ellos, permiten unas relaciones sociales dinámicas que faciliten la organización y vertebración y la cohesión social.

-Determinar en qué medida los canales de conexión permiten el desplazamiento de personas, bienes, servicios e información dentro y fuera del ámbito diagnosticado, con la finalidad de determinar el grado de complementariedad entre los distintos asentamientos.

Para alcanzar estos objetivos, será necesario que el diagnóstico aborde los siguientes contenidos centrales:

#### a. Modelo de distribución espacial de los núcleos de población.

<sup>30</sup> Ibid



1. Tamaño de los poblados (número de habitantes).

En esta ocasión: Hasta disponer la información desagregada del censo del INEC 2010 se sugieren los siguientes criterios:

-En caso de la provincia se utilizará la proyección del INEC 2009 para los cantones y las proyecciones de SENPLADES para las parroquias. SENPLADES proporcionará esta información.

-En caso de los cantones se utilizarán las proyecciones parroquiales de SENPLADES.

-En el caso de las parroquias se utilizará la información de poblados levantada por las Juntas Parroquiales, verificando que la suma de estos poblados guarde relación con el total parroquial proyectado por SENPLADES.<sup>31</sup>

## **2. Modelo de distribución de los poblados o asentamientos.**

Representar en forma gráfica en un mapa la distribución de los poblados, visualizando con círculos de diferente tamaño de acuerdo al número de habitantes del poblado considerando rangos. Se recomienda los siguientes: <100; 101-200; 201-500; 501-1000; 1001-5000; 5001-10000; >10001.

Tipología de los poblados. Representar en un mapa la forma de los asentamientos o poblados de acuerdo a las siguientes características: cuadrangular, lineal, ramificado o dendrítico y circunscrito.

## **3. Vivienda.**

-Número de viviendas por nivel urbano y rural.

-Número de viviendas en función del estado del techo, paredes y piso. Fuente: Censo INEC 2001.

## **b. Infraestructuras de relación de los núcleos de población.**

Estructurar un mapa que contenga:

1. Tipos y características de las vías de comunicación.

2. Localización y tipo de equipamientos de uso y servicio público tales como: centros de salud, establecimientos de educación, deportivos, culturales, religiosos, estaciones de bomberos, cuarteles, cárceles, estaciones de policía, cruz roja, mercados, sistemas de riego, centros de acopio, parques industriales, parques artesanales, estaciones de combustible, etc.

3. Oferta de servicios básicos: agua de consumo humano, eliminación de excretas, eliminación de desechos

<sup>31</sup> Ibid



sólidos, energía eléctrica, telecomunicaciones.

4. Infraestructura para la producción y comercialización.

### **c) Jerarquía de los núcleos de población.**

Se basará en los siguientes criterios:

- Rangos de población
- Salud
- Educación

## **1.6. SISTEMA DE GESTION TERRITORIAL**

El marco institucional se refiere a las instituciones con responsabilidades en el ámbito del territorio que se diagnostica:

Públicas: comunitarias, nacionales, territoriales, autónomas, etc.

Privadas: asociaciones, clubes, cámaras empresariales, organizaciones sociales no gubernamentales, etc.,

Se requiere inventariar de todas las entidades y organizaciones existentes su ámbito de acción y todas las características institucionales. .

Se analizarán entre otros los siguientes atributos:

-Capacidad de acción que les proporciona la legislación en que se apoya su actividad.

-Capacidad de acción que les proporciona la dotación de personal técnico de que disponen.

-Capacidad de acción que les permite el presupuesto con que cuentan.

-Eficacia demostrada en el pasado reciente.

## **1.7. DIAGNÓSTICO INTEGRADO**

El diagnóstico integrado busca expresar en forma de síntesis los diagnósticos sectoriales expuestos anteriormente, relevando las interrelaciones que se dan entre los diferentes factores ambientales.

“Se trata de plasmar en un esquema de conjunto cómo es, cómo funciona, qué problemas le afectan, qué recursos y potenciales tiene y qué limitaciones o condicionantes operan sobre la realidad o el sistema territorial que se diagnostica; se puede completar la síntesis con la presentación de los instrumentos más adecuados para atender a la problemática de dicha



realidad.”<sup>32</sup>Esta visión de conjunto se puede expresar en términos de los elementos que se detallan a continuación:

### 1.8. MODELO TERRITORIAL ACTUAL.

Constituye la expresión simplificada del sistema territorial que se representa en un plano o mapa a través de los siguientes elementos:

- Las unidades ambientales y los aspectos críticos que les afectan, como síntesis del medio físico.
- Localización y tamaño de los asentamientos poblacionales.
- Infraestructuras existentes, particularmente las de transporte, internas y las conexiones del sistema con el exterior.
- Otros elementos notables.

### 1.9. ANALISIS DAFO

El análisis DAFO (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades), es una buena forma de sistematizar y disponer el conocimiento adquirido en el diagnóstico con el propósito de identificar los objetivos y las estrategias dirigidas a resolver los problemas

actuales detectados y a prevenir los potenciales.

Este análisis considera por una parte al interior del sistema territorial, mediante las debilidades -o puntos débiles del sistema- y las fortalezas -o puntos fuertes del sistema-; y por otra, el exterior del sistema y se refieren a aspectos dinámicos de carácter coyuntural que pueden interferir en el funcionamiento interior del sistema de modo negativo: amenazas o de modo positivo: oportunidades.

Para identificar objetivos y estrategias que permitan atender los problemas actuales y potenciales, se puede construir una matriz que tenga como columnas alas fortalezas y debilidades y como filas a las amenazas y oportunidades y recurrir a un análisis sofisticado efectuando los siguientes cruces:

- a. Cruzar fortalezas con oportunidades:
  - + cuando la fortaleza aprovecha la oportunidad;
  - = cuando es indiferente;
  - y, – cuando impide.<sup>33</sup>
- b. Cruzar fortalezas con amenazas: + cuando la fortaleza reduce la

<sup>32</sup>Ibid

<sup>33</sup>Ibid





amenaza; = cuando es indiferente; y, -cuando aumenta.

- c. Cruzar debilidades con oportunidades: - cuando la debilidad dificulta aprovechar la oportunidad; = cuando es indiferente; y, + cuando permita beneficiarse.
- d. Cruzar debilidades con amenazas: - cuando la debilidad incrementa la amenaza; = cuando es indiferente; y, + cuando reduzca la amenaza.

Luego se realiza la suma algébrica de los positivos y negativos y se obtiene el signo correspondiente del balance de las oportunidades, de las amenazas y de los cruces de las columnas de fortalezas y debilidades:

- a. **Cruces filas oportunidades:** + no hay dificultad para aprovechar la oportunidad del entorno; - existe problema que demanda intervenir en las fortalezas y debilidades.
- b. **Cruce filas amenazas:** - hay problemas a resolver en las debilidades y fortalezas que dieron más cruces negativos; + aconseja continuar actuando como hasta el presente; =

demanda vigilancia y eventualmente intervención en el corto plazo.

- c. **Cruces de las columnas fortalezas y debilidades:** - se debe formular estrategias dirigidas a los cruces responsables del balance negativo; + continuar con la estrategia seguida hasta el momento; = la situación no es peligrosa y debe tenerse en cuenta al menos a mediano plazo.

**De lo anterior se pueden definir cuatro tipos de estrategias:**

- a. Defensivas: orientadas a reducir las debilidades y a que estas no incrementen el riesgo derivado de las amenazas.
- b. Reactivas: dirigidas a mejorar las fortalezas y eliminar las amenazas.
- c. Adaptativas: orientadas a evitar que las debilidades impidan el aprovechamiento de las oportunidades.
- d. Ofensivas: dirigidas a mejorar las fortalezas para aprovechar las oportunidades.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Ibi d

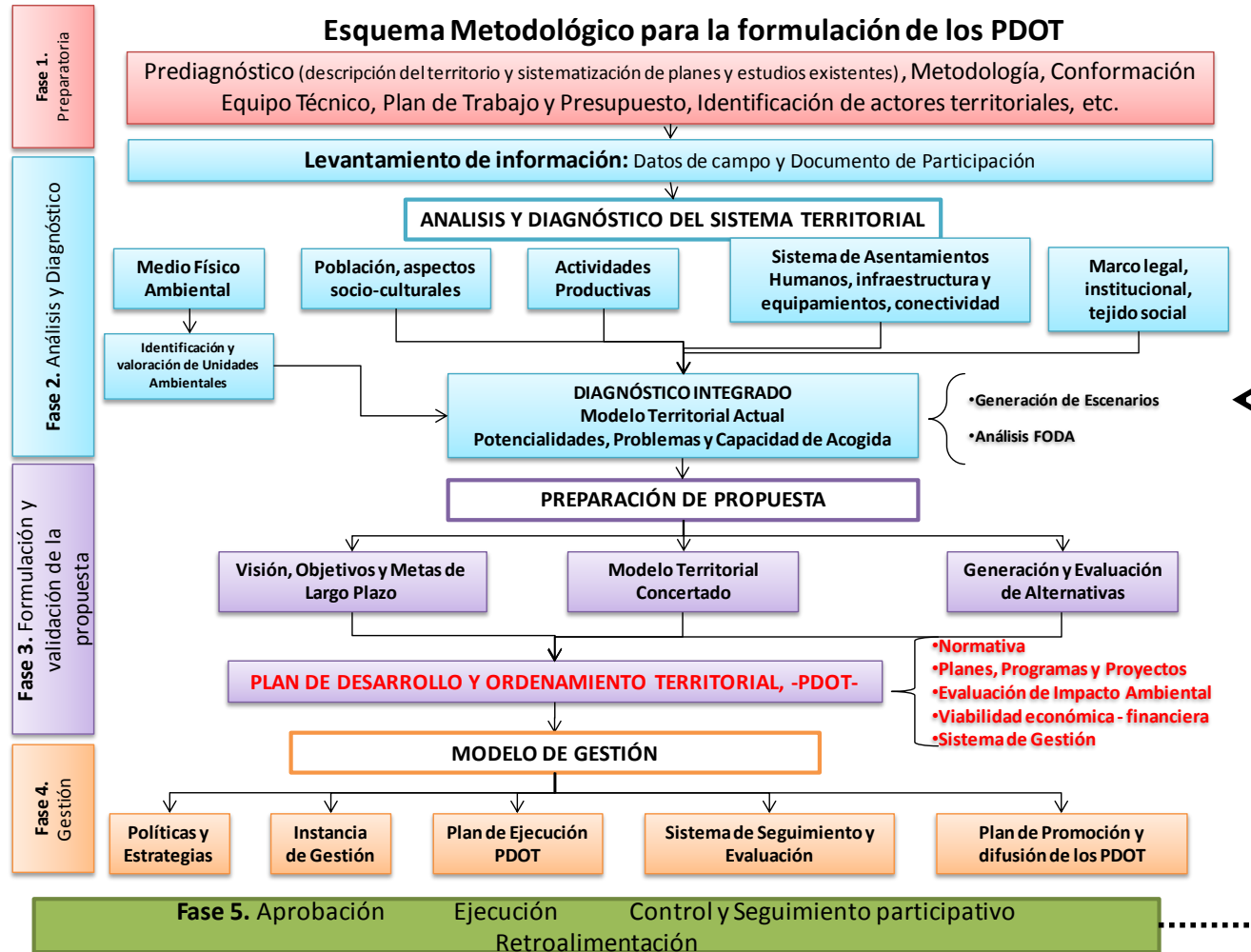


La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPALDES- ha desarrollado hasta el punto anterior los contenidos que debería tener un PDOT,

por lo que se sugiere tener presente que este Índice Metodológico debe ser complementado.



Gráfico No. 1.17: Subfases del Plan de Ordenamiento Territorial- Metodología SENPLADES.



Fuente: Índice y apoyos metodológicos para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
 Elaboración: SENPLADES.



Una vez revisadas las metodologías tanto de Senplades como la planteada por el Dr. Domingo Gómez Orea, y como además ya se ha mencionado en otras ocasiones, tienen aspectos coincidentes, desde las fases de la metodología como de los contenidos que debe abarcar o abordar un PDOT, mas no así en sus alcances, es decir en la profundidad y detalle de estudio de cada uno de los contenidos.

A continuación se revisarán los Lineamientos para la planificación establecidos por la SENPLADES:

### **1.3.2.3. Lineamientos para la planificación**

Como ya se ha mencionado tanto en el COOTAD como en el COPFP se determinan las guías y lineamientos vinculados con los procesos de formulación de los PDOTs que deben acatar los gobiernos autónomos con el objetivo de tener visiones coherentes y concordantes.

Es así que los lineamientos que se detallan a continuación son el resultado de un trabajo conjunto y articulado por parte de la SENPLADES y los

representantes de los GADs en el marco legal antes mencionado.

### **Lineamiento 1. Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución**

Para la superación de estas inequidades sociales y la satisfacción de las necesidades básicas por medio de una estrategia enfocada y canalizada hacia el desarrollo endógeno debe hacerse o deben establecerse en los PDOTs, ya que las autoridades locales conocen más que nadie su territorio, así como sus potencialidades y fortalezas, mismas que deben ser las bases para proponer estrategias para lograr el desarrollo endógeno.

Además que este lineamiento 1 se puede evidenciar que fue determinado o establecido desde el punto de vista de las necesidades de la sociedad o de la población, satisfaciendo las necesidades básicas de la misma, es decir que a través del ordenamiento territorial y por medio de las figuras de los planes cantonales se buscará cumplir con el objetivo de mejorar la



calidad de vida de la población, alcanzar el Buen Vivir ,siendo este el objetivo supremo que deberían alcanzar todos los PDOTs formulados, permitiendo el desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para toda la población libre de discriminación alguna, por medio de la generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo.

Los objetivos para alcanzar el Buen vivir deben ser identificados de manera puntual y se conseguirán por medio de la ordenación territorial y además deben ser el resultado de estudio de enfoque en el territorio o realidad territorial.

En este sentido se debe identificar grupos y sectores sociales, así como los territorios que demanden ser atendidos de manera prioritaria, considerando particularidades de los mismos.

Para esta equidad que se plantea se debe formular además en todos los niveles de Gobierno, GADs, esquemas que orienten a políticas públicas para aplicar la distribución y redistribución, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades.

Es así que el Estado debe tomar medidas para tratar de disminuir inequidades de todo tipo étnicas, de género, etc., además considerar por área de residencia e ingresos y en la eliminación de toda forma de discriminación, en este sentido y con la visión de planificación que en la actualidad la SENPLADES está desarrollando con la microplanificación: Distritos y Circuitos se pretende llegar a la población brindando servicios sociales , bajando el ejecutivo al territorio a través de los ministerios : Ministerio de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social y del Interior.

Esta disminución de inequidades sociales y territoriales, y además la generación de desarrollo endógeno requieren de manera fundamental de dos aspectos de la planificación y de un ordenamiento territorial equilibrado, en el marco de la unidad del Estado, y que este mismo reconozca la función social y ambiental de la propiedad, en sus diversos tipos.

## **Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial.**



En este punto es de fundamental importancia la identificación y determinación de actores sobre el territorio y sus líneas de acción, es decir es importante reconocer que la planificación implica un trabajo intersectorial para cubrir las necesidades de la población, es necesario tener una visión integradora y articuladora.

Este lineamiento especifica las tareas o responsabilidades que deben cumplir los diferentes sectores y subsectores potencializando sus conocimientos técnicos y destrezas específicas para evitar contradicciones en la acción pública, aprovechar posibles sinergias y mejorar impactos con miras a la reducción de inequidades sociales y territoriales y se requiere de;

a) Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como modelos de gestión de los distintos niveles de gobierno debidamente articulados en espacios de coordinación sectorial, que garanticen la integración de intervenciones públicas de diversos sectores y sistemas que operan en el territorio.

Por eso, es sumamente importante que en el transcurso del proceso de planificación se procure una reflexión crítica de integración entre cada uno de los sectores o sistemas: desde la síntesis del diagnóstico, pasando por el modelo territorial, hasta el modelo de gestión siempre vigilando la mayor integración intersectorial posible.

b) Que la propuesta de intervenciones públicas, desde una perspectiva territorial y sistémica, incluya los cuatro sistemas (socio-cultural, económico, ambiental y político), propuestos constitucionalmente, los mismos que podrán desagregarse en función de las características y complejidades territoriales.<sup>35</sup>

### **Lineamiento 3. Articulación intergubernamental**

Es importante señalar la confluencia de los diferentes niveles de gobierno sobre el territorio, es por ello que se debe diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial pero de manera articulada entre el gobierno Central y los GADs, de esta manera existe a más de articulación,

---

<sup>35</sup>Lineamientos para la Planificación y el Ordenamiento territorial – doc. SENPLADES



complementariedad, es importante señalar que los procesos de planificación no son unidireccionales, ni lineales, son procesos participativos y articulados.

Este lineamiento es un pilar fundamental para que se ejecute de manera correcta y más adecuada la gestión territorial o aplicación del plan.

En este sentido y para que se dé el lineamiento 3 se requiere:

a) La determinación e institucionalización de componentes para la coordinación entre las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva (a nivel zonal y provincial) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Además se debe determinar la definición de modelos de gestión para la ejecución de intervenciones de manera conjunta que potencien su impacto en la cobertura y eficiencia.

b) Que las competencias asignadas a cada uno de los niveles de GADs sean facilitadas en su ejecución teniendo como herramientas la planificación del desarrollo y el ordenamiento, generando procesos de concertación,

negociación y diálogo de manera permanente entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de lograr coherencia y complementariedad entre las actuaciones.

c) Garantizar que las herramientas de planificación y los instrumentos de gestión complementarios no sean limitados a la definición de intervenciones que respondan a sus competencias exclusivas, sino que se deberán integrar a las de competencia de los niveles con coincidencia territorial, para lo cual se diferenciarán varios tipos de compromisos y recomendaciones:

– Compromisos propios: relacionado directamente a las competencias del nivel del Gobierno Autónomo Descentralizado.

– Recomendaciones que consideren particularidades del territorio pero que son parte de las competencias de otros niveles de gobierno.

d) Que los procesos de planificación y ordenamiento territorial del mismo nivel de gobierno consideren lo planificado por los territorios vecinos del mismo nivel, para compatibilizar, complementar y reforzar las decisiones



o identificar discordancias, en estos casos se plantea medios de concertación que lleven a acuerdos y compromisos.<sup>36</sup>

#### **Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.**

En la Constitución se establece la articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo con los PDOTs de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En este sentido y para lograr lo mencionado en párrafos anteriores se debe considerar:

*a) Que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales, expresados en instrumentos temáticos de carácter cartográfico.*

*b) Que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo) son referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.*

*c) Que las intervenciones previstas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulan con políticas y metas del PND, 4 a fin de verificar su contribución a los objetivos nacionales de desarrollo.<sup>37</sup>*

En este sentido, las herramientas de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán contener y fijar metas de resultado y de impacto que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno y su aporte al desarrollo nacional.

El aporte que cada gobierno autónomo descentralizado con su planificación y gestión en su circunscripción de su competencia lo haga en relación a los objetivos contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir se la debe enfocar por medio de indicadores que demuestren o den evidencia la mejora de la situación, es decir el impacto en cuanto a las condiciones y calidad de vida, es por ello importante que al momento que cada Gad lleve a cabo la formulación y desarrollo de su PDOT tenga en consideración dentro de los objetivos a lograr una vinculación con

<sup>36</sup>Lineamientos para la Planificación y el Ordenamiento territorial – doc. SENPLADES

<sup>37</sup> Ibíd.





los objetivos citados en el Plan Nacional del Buen Vivir, de manera que los procesos de planificación sean coherentes apuntando a la consecución de objetivos si bien no los mismos muy vinculados o relacionados que llevaran a alcanzar el Buen Vivir como necesidad suprema.

El monitoreo y control de estos indicadores en el territorio se considera un insumo esencial para el cálculo de un índice de planificación:

1. *Que el seguimiento y la evaluación de las metas propuestas en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial se realizará en función de las responsabilidades y competencias de cada nivel territorial de gobierno.*
2. *Que los criterios de transferencia de recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, relacionados con el mejoramiento de los niveles de vida y con el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de las metas definidas en los instrumentos de planificación*

*del desarrollo y del ordenamiento territorial, se aplicarán una vez finalizada la fase de transición definida en el presente documento (diciembre 2011), plazo en el cual se construirá un índice de planificación que facilite la aplicación de este criterio.<sup>38</sup>*

**Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.**

Las personas, sociedades, comunidades y nacionalidades deberán tener una actuación participativa para la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución. En este sentido, las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y/o colectiva, serán protagonistas en la toma de decisiones y planificación, construyendo del poder ciudadano.

<sup>38</sup>Lineamientos para la Planificación y el Ordenamiento territorial – doc. SENPLADES



La construcción y del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa presume un proceso de diálogo, integración, concertación y manejo de problemas entre los diversos actores ya sean estos sociales y gubernamentales que se despliegan en todos los niveles territoriales de la política.

Lo técnico y lo político se articulan, también, en torno a la participación abierta de las y los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos del país, para lo que se requiere:

***a) El reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana, tengan o no ciertos niveles de institucionalización.***

***b) La creación explícita, donde no existan, de nuevos espacios y arreglos institucionales que favorezcan la participación ciudadana. En tales espacios, se establecerán procesos de negociación y deliberación pública que orientan la toma colectiva de***

***decisiones en diversas esferas temáticas.***

En este contexto la Constitución dispone, la implementación de manera obligatoria, en todos los niveles de gobierno, instancias de participación constituidas por autoridades designadas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil, mismas que serán las responsables de realizar líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, concretar agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas, según las disposiciones de la Ley de Participación.

***c) La formulación participativa del proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, lo cual implica la presencia activa y decisoria de las y los ciudadanos y de los representantes de la sociedad civil organizada.***

***d) La transformación de los modos de funcionamiento y procedimientos de gestión del Gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para dar cabida a***



***tales instancias de participación social, deliberación pública y control popular.***

La metodología planteada por la Senplades, ha sido desarrollada en base a la metodología del Dr. Domingo Gómez Orea, considerada en su documento denominado como Lineamientos para Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial, mismo que contiene lineamientos muy objetivos planteados para conseguir el Buen Vivir o para la articulación con el Plan Nacional.

Como se puede ver esta metodología no cuenta con fases establecidas sino que tiene una secuencia de estrategias que se pueden considerar como procedimiento al ir cumplimiento cada una de las mismas.

Estas estrategias antes citadas son:

1. Desarrollo normativo.
2. Promoción y difusión del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, concertada entre todos sus actores.
3. Producción y gestión de información para la planificación.
4. Transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades para la

planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, incluyéndose la propuesta y ejecución de acciones para fortalecer los espacios de planificación participativa.

5. Seguimiento, evaluación y retroalimentación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

6. Cooperación internacional.

## **1.4. CONCLUSIONES**

Si bien en el Ecuador se ha dado un paso agigantado en cuanto al Marco Legal que contempla la planificación territorial , falta mucho en lo referente a la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial , y sobre todo en la parte de gestión territorial , que es la más importante en la materialización del plan en el territorio.

El marco legal que maneja el Ecuador, referente a la planificación territorial : Constitución 2008, COOTAD, COPFP , es coherente y demarca articulación entre los niveles de planificación, lo que no establece es la metodología , es decir el “cómo” , es por ello que se han



encontrado nudos críticos, en el avance de este proceso.

Por otra parte la SENPLADES como ente rector de la planificación ha establecido y elaborado documentos que pueden orientar la planificación de los niveles de gobierno, como por ejemplo el Plan Nacional del Buen Vivir, que nos da las directrices más amplias a través de los objetivos nacionales, que persiguen el supremo alcanzar el “Buen Vivir” que a su vez este se encuentra contemplado como el objetivo máximo a alcanzar con cada uno de los PDOTs de los diferentes niveles de gobierno.

En cuanto a las metodologías revisadas se puede decir que si bien la Metodología del Dr. Domingo Gómez Orea, esta bastante desarrollada y aborda de manera consistente a los componentes del sistema territorial, así como a los contenidos del PDOT, esta ha sido aplicada en otro contexto diferente al de nuestro país o medio, lo que si debería considerarse al momento de la aplicación de dicha metodología en la formulación de los PDOTs, sobre todo en las categorías de ordenación en las que si influye mucho la topografía del territorio, ya que en nuestro país si se deben reconsiderar

los rangos de pendiente, mismos que difieren mucho de Europa, sin dejar de lado temas como actividades productivas de la población, sistema de asentamientos, entre otros.

Por otra parte la metodología de SENPLADES, si bien esta basada en la metodología Gómez Orea, se debe complementar los contenidos de manera más concreta en el sistema de asentamientos, además de la parte de gestión territorial, en las que no tiene mayores guías para desarrollar este componente.

A continuación se anexa en la tabla en la que se comparan las metodologías estableciendo diferencias entre ellas:



METODOLOGIA GOMEZ OREA	METODOLOGIA SENPLADES
<p>El Plan se desarrolla en cuatro fases: Preparatoria, Diagnóstico, Planificación y Gestión Territorial.</p>	<p>La metodología Senplades contempla las siguientes fases del plan: Diagnóstico, Planificación y Gestión Territorial.</p>
<p>Los subsistemas que se estudian son cuatro : Medio Físico, Sistema de Asentamientos, Sistema Económico – Productivo, Sistema Político Institucional.</p>	<p>La metodología SENPLADES aborda 6 subsistemas: Medio Físico, Sistema Social – Cultural, Sistema Económico, Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad, Sistema de Asentamientos Humanos, Sistema de Gestión Territorial.</p>
<p>En la Metodología Gómez Orea se estudia a la población y su distribución en el territorio en el Sistema de Asentamientos Humanos, y las características demográficas y económicas de la misma en el sistema Económico. Lo que se debe considerar en este aspecto es la realidad del sistema de asentamientos en el Ecuador, y no solo a ese nivel sino de manera regional, ya que la distribución de los mismos varía Costa-Sierra-Oriente y Galápagos.</p>	<p>En la Metodología SENPLADES se estudia a la población en el Sistema Social – Cultural, y se vuelve a estudiar a la población en el Sistema de Asentamientos Humanos, aspecto que a mi punto de vista confunde, además que según los contenidos revisados, se estudian los mismos contenidos tanto en el Sistema Social – Cultural como en el Sistema de Asentamientos Humanos, solo variando el nivel de detalle.</p>
<p>El sistema de Gestión Territorial se estudia aspectos como: sistema de gestión Territorial, entidad gestora, indicadores de gestión, evaluación expost.</p>	<p>En el sistema de Gestión Territorial no se proporciona mayores guías para el desarrollo de los contenidos, no se habla de entidad gestora, indicadores de gestión, sistema de gestión, evaluación expost.</p>
<p>Gómez Orea, plantea la elaboración de los árboles de problemas en donde se puede identificar de manera objetiva las probables causas y los efectos, planteando así la posible solución a los mismos.</p>	<p>En cuanto a la elaboración de árboles de problemas, y de objetivos, no existe ningún referente para la construcción de los mismos, no se los menciona en dicha metodología, siendo estos parte importante para las propuestas que se desarrollan de manera posterior. Es decir no existe el sistema de objetivos compatibilizado.</p>



Se maneja la construcción de escenarios, en las tres situaciones: actual, tendencial, y óptimo.	No se maneja la proyección de escenarios, o la concertación de escenarios, actual, tendencial y el óptimo, se plantea de manera única el modelo Territorial deseado, o imagen Objetivo.
Se elabora un Plan de gestión para la aplicación o materialización del plan.	En la etapa de Gestión del Plan no se aborda ningún tipo de contenido, no se ha desarrollado este aspecto en la metodología SENPLADES.



Las metodologías tanto de Senplades como la planteada por el Dr. Domingo Gómez Orea, y como además ya se ha mencionado en otras ocasiones, tienen aspectos coincidentes, desde las fases de la metodología como de los contenidos que debe abarcar o abordar un PDOT, mas no así en sus alcances, es decir en la profundidad y detalle de estudio de cada uno de los contenidos, si bien en el presente capítulo se anexa un flujograma de la Metodología SENPLADES, en el que constan aspectos como el levantamiento de problemas, objetivos, la misma fase de gestión, no se encuentran desarrollados los contenidos; dentro del documento revisado del **INDICE Y APOYOS METODOLOGICOS PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**, razón por la cual es pertinente complementar dicho índice para guiar de mejor manera el desarrollo de los PDOTs.

Se debe considerar que el proceso de planificación se viene dando recientemente en el País, el Ecuador está experimentando en el ámbito de la planificación , es por ello que los PDOTs, que se han desarrollado muy aparte de la metodología que hayan utilizado para la formulación del plan , estan en proceso de planificación , es decir los planes contemplan como año horizonte 20 años , es decir que están empezando el

proceso de la aplicación y ejecución del plan .

Además el proceso de planificación territorial en el país tiene a los PDOTs, como experiencias iniciales en este ámbito amplio y multidisciplinar que es la planificación.

Los primeros pasos ; las primeras experiencias de planificación como Gobiernos Autónomos Municipales están dados , sin embargo no se puede dejar de lado la materialización de los PDOTs en los diferentes niveles de gobierno y sobre todo no se puede descuidar la evaluación de esa planificación aplicada, ya que esta evaluación dará las directrices en los ámbitos en los que se tengan que revisar la metodología, realizar cambios, ajustes o en su defecto la reformulación del plan.

En este proceso de planificación inicial para el país, se pueden sacar experiencias enriquecedoras para posteriores actuaciones en el territorio , y alcanzar el tan anhelado “Buen Vivir”.



# CAPITULO 2

## ANÁLISIS DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL Cuenca - Cañar - Tiwintza





## 2.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como finalidad revisar y analizar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal, de ámbitos territoriales que se enmarquen dentro de la Zona de planificación 6 ; comprendida por las provincias : Azuay , Cañar y Morona Santiago.

En este sentido se ha considerado un PDOT cantonal por cada una de las provincias; para el caso de Azuay el PDOT cantonal de Cuenca; para Cañar el del cantón con el mismo nombre y para el caso de la provincia de Morona Santiago el PDOT cantonal de Tiwintza.

Los criterios que se han considerado para realizar el análisis de los documentos antes mencionados; han sido fundamentalmente en la parte metodológica; distinguir las metodologías aplicadas, ya sean estas la Guía metodológica desarrollada por SENPLADES ; ya que en muchos de los casos los GAD Municipales han recibido el apoyo y asesoramiento de dicha Institución para el desarrollo de sus PDOTs ; así como la otra metodología la planteada por Gómez Orea ; que también prestó asesoramiento en el desarrollo de algunos PDOT ,



específicamente en el PDOT del cantón Cuenca.

Además se ha considerado los subsistemas que se estudian en los PDOTs; y los contenidos que se desarrollan en cada uno de los diagnósticos sectoriales; mismos que han sido analizados de acuerdo a las competencias y funciones que tienen los GAD Municipales según la legislación nacional. Ver Anexo 1.

Además se ha considerado para el desarrollo del presente capítulo y para el análisis de los PDOTs fases en las que se enmarca y desarrolla el PDOT:

1. Fase de información o diagnóstico
2. Fase de Planificación
3. Fase de Gestión

Así como las determinaciones se han considerado dentro del marco de la legislación ecuatoriana, con las competencias y funciones que tienen los GAD en este nivel de gobierno, con énfasis en las determinaciones específicas para el plan de Ordenamiento Territorial entre las que podemos citar de manera breve:

### 2.1.1. Determinaciones Específicas

Las determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Cantonal constituyen:

- Modelo Territorial Objetivo Cantonal.
- Normativa Reguladora de uso y ocupación del suelo.

**2.1.1.1. Modelo Territorial Objetivo:** considera las siguientes determinaciones:

**2.1.1.2. Sistema compatibilizado de objetivos:** este sistema estará sustentado y formulado de acuerdo y en base del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos.

#### a. Objetivos Supremos:

- Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución;

-Propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada desconcentrada y transparente;

-Como deber general del Estado, la consecución del Buen Vivir<sup>39</sup>

#### b. Objetivos Estratégicos Generales

<sup>39</sup> Constitución. Artículos 275, 277.



Los establecidos en la Constitución en los Artículos: 276-284-66-71-72-73-74-404-380-395 y 226, que hacen referencia a:

-Promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado.

-Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad en lo económico, social y cultural,

-Garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza;

-Garantizar los derechos de la naturaleza.

-Proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano;

-Identificar, proteger defender, conservar, restaurar y difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible;

-Garantizar un modelo sustentable de desarrollo respetuoso de la diversidad cultural

-Mejorar la Gestión Pública la coordinación administrativa.

### **MEDIO FÍSICO:**

En este aspecto el Plan debe contener las siguientes determinaciones:

**a.Delimitación de las áreas según las categorías de ordenación territorial y los condicionantes que se superpongan a ellas en relación a los tipos de riesgo, y por afinidad.**

\*áreas de conservación estricta.

\*de conservación activa, de regeneración y mejora.

\*de uso forestal existente, de uso forestal a introducir, uso agrícola intensivo, agrícola extensivo, de uso ganadero, para uso minero, y áreas con potencial de esparcimiento,

\*áreas sin vocación de uso definido, su determinación se la realiza a partir de las unidades territoriales que constituyen la expresión de elementos y procesos, del medio físico y la capacidad de acogida de esas unidades para los usos existentes y potenciales.

40

<sup>40</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1.



**b. Niveles de uso en el medio físico de tal manera que permitan la demarcación de zonas de conservación, explotación y expansión.**

\*zonas de conservación: áreas de conservación estricta, de conservación activa, de regeneración y mejora.

\*zona de explotación: áreas de uso forestal existente, de uso forestal a introducir, uso agrícola intensivo, agrícola extensivo, de uso ganadero, para uso minero, y áreas con potencial de esparcimiento,

\*zona de expansión: áreas sin vocación de uso definido.<sup>41</sup>

**c. Delimitación del área rural cantonal y de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales constituyan patrimonio natural del cantón, respetando la zona de conservación definida en la ordenación del medio físico.** Esta delimitación se la realizara de manera independiente de las áreas naturales protegidas de interés nacional.<sup>42</sup>

**d. Demarcación en el territorio rural cantonal de: playas de mar, riberas y**

**lechos de ríos, lagos y lagunas,** considerando la zona de conservación establecida en la ordenación del medio físico, y de manera independiente que sea o no parte del patrimonio natural del cantón.<sup>43</sup>

**e. Delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos y playas de mar y de las canteras,** respetando la zona de explotación definida en la ordenación del medio físico y haciendo diferencia en su aprovechamiento en explotaciones en activo y de reserva minera.<sup>44</sup>

### **POBLACIÓN Y ACTIVIDADES**

Referente a este subsistema se tomara en cuenta:

**a. Asignación de usos de suelo; propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental y usos prohibidos,** a las áreas según categorías de ordenación territorial , con la obligatoriedad cuando proceda, de los condicionantes

<sup>41</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1.

<sup>42</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1 y 8.

<sup>43</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1 y 10.

<sup>44</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1 y 12.



superpuestos, en relación a los tipos de riesgo.

**b. Establecimiento de los usos de suelo relacionados o que correspondan a las actividades productivas secundarias y terciarias** que tengan que localizarse en los asentamientos urbanos del cantón en consideración a los roles y funciones previstos para los mismos.<sup>45</sup>

**c. Distribución de la población cantonal para el horizonte del plan,** entre los asentamientos urbanos y suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación , en forma global o segmentada(total-parcial),para lo cual se consideran las poblaciones asignadas en los asentamientos urbanos intermedios, y mayores por el Plan de Ordenación Regional y la ETN , respectivamente.<sup>46</sup>

### **ASENTAMIENTOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN.**

El plan de OT con respecto a este ámbito contiene las siguientes determinaciones:

<sup>45</sup>Pauta Fernando. (2013).Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca. Cuenca.

<sup>46</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1.

**a. Estructuración de los asentamientos urbanos menores del cantón,** de manera primaria a las cabeceras parroquiales rurales , articulado a sus unidades espaciales urbanas de mayor rango, considerando como área de influencia mediata al espacio parroquial rural, sin perjuicio de la incorporación de parroquias para la conformación de nuevas áreas de influencia, basados en su situación socioeconómica, y potencial de desarrollo, se estructurara de igual manera, el subsistema de centralidades menores - mínimas : anejos, recintos y comunidades o comunas, para este nivel de asentamientos se establecen roles , tamaños de población y funciones jerarquizados con el objetivo de alcanzar el funcionamiento del sistema de asentamientos de la región, en un proceso de inclusión en todos los niveles desde los últimos hasta el primero.

Para esta estructuración se consideran zonas de conservación, explotación y expansión, establecidas en la ordenación del medio físico.

**b. Reservas de suelo para el emplazamiento de nuevos equipamientos, o infraestructuras que**



**presten servicios de alcance cantonal:** agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, recolección y manejo de desechos sólidos, etc.

**c. Ordenación de redes fundamentales que se emplazan en el área rural para la de provisión de servicios públicos:** agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, sistema de distribución, alumbrado público, y de otras redes de servicios que pudieran darse en su trazado, se deberá considerar las determinaciones establecidas en el plan y de manera específica las correspondientes al medio físico, tomando en cuenta afectaciones que garantizan la integración, si se trata de competencias centralizadas se debe actuar de manera coordinada con los responsables de la dotación del servicios.<sup>47</sup>

**d. Identificación de conjuntos que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón,** considerando: puentes, caminos, canales que se encuentren incluso en el área rural.<sup>48</sup>

**e. La ordenación en el territorio Cantonal rural de la red vial de acceso**

**a las playas de mar, riberas de ríos, lagos, lagunas,** cuando proceda el mejoramiento de la red actual existente.<sup>49</sup>

**f. La localización de las reservas de suelo para el emplazamiento de nuevos equipamientos, o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial, o parroquial rural cantonal,** establecidos y dispuestos con esta condición espacial en la ETN o planes de ordenación territorial.

**g. Emplazamiento en el territorio rural cantonal de nuevas infraestructuras lineales, de alcance: nacional, regional, provincial o parroquial rural,** previstas, incluso en la dimensión espacial, en la ETN, o en los planes de OT pertinentes, de igual que en los otros literales se debe considerar la determinaciones respecto del as unidades territoriales-medio físico, afectadas por esta, y las específicas señaladas para cada infraestructura garantizando su integración.<sup>50</sup>

### 2.1.2. Determinaciones Comunes

Las determinaciones comunes de los Planes de Ordenación Cantonales las

<sup>47</sup> Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 4.

<sup>48</sup> *Ibíd.* Numerales 1 y 8.

<sup>49</sup> Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 11. Artículo 375. Numeral 8.

<sup>50</sup> Constitución. Artículo 264. Numeral 1.



constituyen el programa de actuaciones positivas y las medidas para la gestión del plan.

#### **2.1.2.1. Actuaciones territoriales**

Corresponde a los planes sectoriales: programas, proyecto y demás acciones que tienen vínculo con las categorías o aspectos de gestión que lleven al desarrollo cantonal, y que conjuntamente con el programa de actuaciones positivas colaboran con énfasis a la consecución del modelo territorial objetivo cantonal, sin perjuicio de las dimensiones: social, económica y de las vinculadas con este nivel de desarrollo humano, en este sentido se pueden citar los siguientes planes cantonales:

-Planes maestros: dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, etc.

-Plan de tránsito y transporte Público.

-Plan de Equipamiento Comunitario.

-Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico cultural.

-Plan de explotación de Materiales áridos y pétreos.

-Plan Vial rural de acceso a las playas naturales.

-Planes relacionados con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas: planes de energía eléctrica, sistema de distribución, alumbrado público, deberán ser formulados de manera coordinada entre el GAD Municipal, y el Gobierno Central, así como con las empresas proveedoras de servicios públicos.

Con estas consideraciones se han analizado los PDOTs antes mencionados, el mismo que se desarrolla continuación.



## 2.2. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL.

### Cuenca-Cañar -Tiwintza

#### 2.2.1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, ha sido formulado en primera instancia como una herramienta de planificación territorial bajo una mirada de un proyecto participativo, en donde por parte de la población se han concertado acciones, intervenciones y aspiraciones mediante talleres de socialización, en este sentido, se realizaron las siguientes actividades: Conformación de Comités de

Planificación Parroquiales , reuniones de trabajo con los Comités de Planificación Parroquiales para levantamiento de información y acuerdos para PDOTs, reuniones de capacitación y construcción de acuerdos con los Comités de planificación, con equipo técnico y asesoramiento de CIMAS, visitas de campo por parte del equipo técnico del PDOT, talleres de devolución de la información levantada, recorridos de campo para tratar los temas puntuales (límites), talleres para la retroalimentación del diagnóstico con Direcciones de Municipalidad y





Empresas de la Corporación, talleres para la retroalimentación del diagnóstico con las Secretarías de la Corporación Municipal, talleres con Juntas Parroquiales del cantón ,reuniones de trabajo con actores claves Reserva de Biosfera, Etapa, EMAC, Cultura, etc. , Incorporación de información sobre FODA, de las Mesas de concertación del PEC.

infraestructuras a través de los cuales se intercambian personas, mercancías, energía, información.

4. Marco Legal e institucional que facilita el funcionamiento social y regula el mismo.

El PDOT se desarrolla en tres fases:

### **FASE 1: PREPARACIÓN PREVIA Y DIAGNÓSTICO SECTORIAL**

#### **Preparación previa**

1 DEFINICIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DEL PDOT (Principios, Alcances Y Contenidos). Asesoría Local e Internacional.

2 PRE DIAGNÓSTICO O DIAGNÓSTICO PRELIMINAR.

3 DEFINICIÓN DEL ÁMBITO ESPACIAL.

Se ha desarrollado el PDOT bajo la Metodología del Dr. Domingo Gómez Orea y su asesoramiento, en la que se idéntica los siguientes Subsistemas:

1. Medio Físico o sistema natural.
2. Población y Actividades que practica de producción, consumo y relación social.
3. Asentamientos humanos e
- 4 CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO.

#### **Diagnóstico sectorial**

Esta fase consiste en recoger la información relevante, entendiendo por tal, la necesaria y suficientes para comprender la estructura del sistema territorial y su funcionamiento; en el caso más general y complejo. (Gómez Orea, Pág, 162).Durante el período 2010 – 2011 se realizan las siguientes actividades:

1. Recopilación, sistematización y consolidación de información secundaria, tabular y cartográfica.
2. Producción de información primaria, para lo cual se conformaron grupos de trabajo articulados a los Comités de Planificación Parroquiales.



3. Diseño e implementación de la metodología participativa para el PDOT (Asesoría de CIMAS).

## **FASE 2: DIAGNÓSTICO INTEGRADO**

Consiste en la interpretación/valoración de la situación actual del sistema territorial a

## **FASE 3: PLANIFICACIÓN (MODELO DE DESARROLLO A FUTURO)**

### **Prospectiva**

Predecir desde el presente, los futuros posibles de las variables, componentes o sistema al que se aplica, a representarlos traduciéndolos a modelos y a orientar a los planificadores sobre la trayectoria a seguir para avanzar hacia los que se consideran deseables. En el PDOT se presenta el modelo tendencial construido a partir de la información del diagnóstico sectorial e integrado y plantea un escenario futuro en caso de no aplicar ninguna estrategia para disminuir la conflictividad en el territorio.

En el PDOT, se presenta además un conjunto de medidas de intervención positiva o acciones asociadas a una

partir de su trayectoria y de su evolución. Sistematiza en un esquema breve y coherente los diagnósticos sectoriales. Manifiesta las interconexiones entre los problemas y las oportunidades. (Gómez Orea, Pág., 172).

### **Modelo territorial a futuro**

En esta fase se diseña la imagen del sistema territorial que se desea conseguir en el horizonte temporal del Plan. Es modelo territorial a futuro es un instrumento necesario para racionalizar y controlar los usos del suelo y los aprovechamientos. Para orientar el diseño de la imagen objetivo se utiliza la “visión y misión concertadas”, la primera se refiere a un ideal utópico, a largo plazo. La segunda en cambio, se refiere a la función que, de forma utópica también, se espera que cumpla el sistema al que se aplica en un horizonte temporal largo (Gómez Orea, 2008).

inversión que permitirán alcanzar el sistema de objetivos propuesto y el



modelo territorial a alcanzar para el cantón Cuenca.

El proceso participativo para concertar el modelo territorial a futuro inicia en el mes de septiembre de 2011 y se consolida con la Asamblea Ciudadana llevada a cabo el día 13 de octubre de 2011, en la cual 652 actores sociales de Cuenca participan y validan el modelo y sus objetivos. En el mismo mes se elige a la

Instancia que valida el Plan, denominada según el COOTAD, como el CONCEJO CANTONAL DE PLANIFICACIÓN, conformada por Autoridades locales, funcionarios públicos y representantes ciudadanos Ordenamiento Territorial”, agenda de la zona de planificación 6 (provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago) Ver Anexo 2.

El PDOT del cantón Cuenca, para el desarrollo de sus propuestas considera los objetivos establecidos en el PNBV 2009-2013, y además la Estrategia Territorial Nacional. (ETN)Ver Anexo 3.

La Agenda Zonal para Buen Vivir fue desarrollada por la Subsecretaría de la

tanto del área urbana, sectorial y rural. Además se consolidan cuatro mesas de trabajo, una por sistema.

Existe una articulación y alineación del PDOT de Cuenca con los instrumentos de Planificación de Nivel Superior y zonal en materia de Desarrollo y Ordenamiento Territorial ya que se han recogido las aspiraciones y determinaciones contenidas en documentos fundamentales para la planificación: “Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural” y la “Agenda Zonal para el Buen Vivir, Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el

La ETN es un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos. Las 7 estrategias o fundamentos que plantea la ETN, son vinculantes entre los niveles nacional, sectorial y territorial, por tanto es que a partir de 6 de estas 7 estrategias, la Agenda Zonal para el Buen Vivir plantea sus objetivos de desarrollo.

SENPLADES de la Zona Seis. Las propuestas en ella planteadas se



articulan plenamente con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013 a través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y sus siete fundamentos desarrollados como parte de la propuesta.

Las propuestas de la Agenda Zonal tienen el enfoque territorial, contienen los lineamientos para la ordenación territorial de las tres provincias que integran la zona de planificación 6.

Dentro de la ETN, se consideran para los cantones una red de los mismos

Se da la construcción de los escenarios: Tendencial, Óptimo, y Concertado, considerando las posibilidades de las dinámicas territoriales para cada uno de los subsistemas planteados: Medio Físico, Población y actividades, asentamientos Humanos.

Además el PDOT considera y desarrolla un sistema compatibilizado de Objetivo 1: Mejora del nivel de ingreso o renta de la población del cantón.

Objetivo 2.- Mejora de la calidad de vida y trabajo.

Objetivo 3.- Mejora de la calidad ambiental.

jerarquizados, denominados como NODOS, los mismos que se clasifican según las funciones de cada uno de los cantones, según la ETN 1: Cuenca estaría siendo considerada un Nodo de Estructuración Nacional, propuesta que acoge el PDOT de Cuenca y la réplica pero en menor escala, potencializando a cada uno de los asentamientos del cantón según sus características, de tamaño, y función, otorgándole un rol considerando estas, construyendo una red de asentamientos vinculados entre sí.

objetivos, por cada objetivo planteado se formulan objetivos específicos y estrategias, las mismas que encaminan el cumplimiento o alcance de los objetivos específicos y por consiguiente el alcance del objetivo principal, se citan los siguientes:

Planteándose metas a cumplir, lo que debería ser complementado con indicadores para poder evaluar el Plan.

### **Determinaciones del PDOT Cuenca**

Respecto de las determinaciones del Plan del Cantón Cuenca , establecen categorías de ordenación así como



niveles de uso de cada una de las actividades identificadas en el territorio así como las potenciales a darse en el ámbito territorial, en este sentido debo recalcar que se debería hacer un análisis más profundo, sobre todo de las actividades que pueden tener incidencia territorial sin desarrollarse en el límite del cantón, es decir por ejemplo la implementación del Puerto de desarrollo en la provincia de Morona Santiago, toda la dinámica de desarrollo que trae implícito esta infraestructura pasará en su mayoría por el territorio cantonal, aspecto que no se ha considerado dentro de las actividades del territorio.

En cuanto a la asignación de usos de suelo, en este aspecto se reconoce la actividad extractiva en el territorio cantonal, pero más allá de ello se debe establecer las actuaciones y delimitaciones de las áreas, así como las áreas de impacto de dichas actividades, considerar que la población y sus dinámicas que puede tener como consecuencia esta actividad, y sobre todo coordinar esfuerzos con el ejecutivo en la planificación, ya que

Ecuador Estratégico implementa equipamientos en las áreas de Proyectos Estratégicos PEN en coordinación con los Ministerios y los GADs involucrados.

Para el caso de la población y actividades, se debería coordinar con los Ministerios priorizados: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Educación, los mismos que están trabajando en su planificación para brindar los servicios sociales a la población mediante la modalidad de distritos y circuitos administrativos, es decir articular su planificación con la del GAD para llegar de manera más eficiente con los servicios a la población.

En la determinación respecto de servicios básicos e infraestructura se consideran: Infraestructura Energética, Infraestructura Hidráulica, Infraestructura de gestión de desechos sólidos, Infraestructura de Telecomunicaciones, también se plantean las respectivas reservas de suelo para las intervenciones de dotación de equipamientos.



Para las actuaciones positivas en el territorio se determinan planes, programas y proyectos por cada uno de los subsistemas que conforman el sistema territorial, y se los ha priorizado en términos del año horizonte por el orden de implementación es decir de 1-3 años; 3-5 años; 5-10 años y de 10 a más años; sin embargo no se explica una metodología de prelación de proyectos, que debería estar como anexo para saber cuáles fueron los criterios al momento de elegir un proyecto respecto de otro. En este PDOT plantea un plan de gestión en donde se abordan temas de Planes Programas y Proyectos, sin embargo no se menciona nada acerca del diseño del ente gestor, la entidad gestora, componentes fundamentales e importantes para que el plan se ejecute, caso contrario todo el esfuerzo plasmado en el documento llagará hasta ahí mas no al territorio.

### **2.2.2. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cañar**

Para el caso del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cañar, la metodología aplicada está basada en la metodología de Eugenio

Molinet en su publicación: *Planificación Física Territorial para Municipios del Ecuador.*, mas, en las fases de planificación solo se reconocen dos: la Fase de Diagnóstico y la Propuesta, además se debe recalcar se ha tenido asesoramiento por parte de la SENPLADES en el proceso de elaboración del Plan; es así que en la metodología utilizada está sesgada a la de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

El diagnóstico territorial, permite conocimiento del territorio, se obtiene información primaria y secundaria. Dentro de esta fase se determina la capacidad de carga-acogida de los recursos naturales, ante las distintas actividades de uso de cada una de las subunidades territoriales, además se elaboran los árboles de problemas que determinan los malestares puntuales de la población, igualmente en esta fase se llevan a cabo las evaluaciones de las amenazas; las vulnerabilidades diferentes de las subunidades ante estas, así como la evaluación de los riesgos, el PDOT de Cañar ; es muy considerado del área natural que posee , es por ello que se pone énfasis en el estudio de las actividades que son



causantes de degradaciones por ser agresivas con el medio y las regula, son básicamente actividades productivas que causan erosión y contaminación.

Una vez que se realiza el diagnóstico preliminar de problemas por medio de los árboles: causa –efecto en el PDOT se determinan objetivos enfocados como posibles soluciones, los mismos que pueden ser la pauta para planteamientos de Planes –programas y Proyectos con miras a mejorar la calidad de vida de la población.

Estas soluciones planteadas por medio de los Objetivos en este PDOT se considera la fase de la Propuesta.

*“La presente metodología está elaborada pensando en los serios inconvenientes que enfrenta el Ordenamiento Territorial Rural en el Ecuador y para cualquier otro territorio que enfrente obstáculos similares para realizar las labores de ordenamiento. Constituye lo que podría decirse en otros ámbitos, un esquema de Ordenación del Territorio”.*<sup>51</sup>

Los subsistemas a considerarse son los siguientes:

- Sistema Físico Ambiental
- Sistema Socio Cultural
- Sistema Económico
- Movilidad y Comunicación
- Sistema de Asentamientos Humanos
- Sistema Organizativo e Institucional

Los diagnósticos sectoriales se los realiza por cada uno de los subsistemas, sin embargo debo señalar que para el caso del Sistema Socio Cultural es muy importante la población y la cultura indígena que habita en el cantón, es por ello que este plan tiene la intención de vincular la planificación con los Planes de Vida que la población indígena fórmula para las diferentes comunidades; que no son más que planes de desarrollo que recogen actividades o proyectos enfocadas en las actividades tradicionales que ellos realizan con miras a buscar el desarrollo local.

Se realiza la matriz FODA y de esta se obtiene información para la elaboración del Diagnóstico Integrado; para el Medio Físico; y para los Submodelos de Asentamientos Poblacionales (SAP) y el de Sistema de Producción Territorial (SPT).

<sup>51</sup>Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cañar.



Se establecen las actividades a ordenar y categorías de ordenación.

En la fase de la Propuesta; se desarrolla la imagen objetivo bajo estas consideraciones:

En primer lugar la misión y el papel que tiene el GAD en el desarrollo del Plan; se plantean ejes de intervención: EJE DESARROLLO SOCIAL-CULTURAL, en donde las estrategias generales mejoran lo relacionado con servicios básicos, vivienda, educación, cultura y patrimonio, se plantea la estructuración de núcleos poblacionales del cantón, en donde se establecen jerarquías a los asentamientos y se los categoriza; en el EJE DESARROLLO ECONÓMICO – PRODUCTIVO, se pone énfasis en los desarrollos: Agroindustrial, Artesanal, Minero, Turístico. En el aspecto de la minería en si bien en el diagnóstico sectorial se ubican y se identifican las concesiones mineras ubicadas en el cantón; se debe regular y controlar dicha actividad promoviendo un aprovechamiento responsable mediante la gestión consiente con el medio natural.

Respecto de las determinaciones del plan, si bien estas se acogen a las funciones y competencias otorgadas mediante el marco legal ecuatoriano, se debe considerar una etapa de evaluación del plan ; es decir por mas metas que se encuentren planteadas y desarrolladas en el PDOT del Cantón Cañar , se deberían determinar indicadores de medición de dichas metas , para poder medir la gestión y aplicación del plan , y sobre todo identificar los puntos álgidos, limitaciones y nudos críticos que este pueda tener para proceder a los ajustes correspondientes , esto en el marco de que la planificación es un proceso de ida y vuelta con retroalimentación de superación.

Además se plantea el Programa de actuaciones positivas por medio de la identificación de Planes , Programas y Proyectos , cada uno con estrategias y responsables para el cumplimiento de estos , mas no se presenta un cronograma de ejecución y menos una metodología para priorización de proyectos.

En cuanto al Plan de Gestión; se incorpora un Modelo de gestión participativa e intercultural del





Gobierno Local; en donde se identifica de manera clara el proceder para conformar los actores que se involucran el proceso de concreción del plan.

### **2.2.3. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Tiwintza**

El PDOT del cantón Tiwintza se desarrolla bajo la metodología de la SENPLADES; considerando 5 subsistemas que integran el Sistema Territorial de dicho cantón:

1. Sistema Físico Ambiental
2. Sistema Económico.
3. Sistema Socio-Cultural.

Este PDOT no desarrolla un diagnóstico de problemas; ya sean por tablas, fichas o los tan conocidos árboles de problemas; lo que trae como consecuencia una desarticulación con los objetivos que se puedan plantear en la fase de propuesta.

En la fase correspondiente a la Propuesta, se plantean objetivos que se articulan o se alinean con los objetivos planteados en las 7 Estrategias Territoriales Nacionales; sin embargo

4. Sistema de Asentamientos Humanos.

5. Sistema de Gestión Territorial.

En la fase del diagnóstico lo particular de este PDOT y por la naturalidad del territorio se pone énfasis en el estudio del medio físico; en los estudios sectoriales y por ende en la parte correspondientes a usos de suelo y categorías de ordenación; dando un valor excepcional al territorio cantonal, se analizan las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas., por medio de la matriz FODA; la misma que permite evaluar de una manera rápida la situación actual del territorio. Se termina la capacidad de acogida o capacidad carga.

este no conforma un sistema compatibilizado de objetivos.

Este PDOT deja grandes vacíos respecto de las determinantes que debería abordar.

En la tercera y última fase del Plan; correspondiente al Modelo de Gestión, se plantean programas y proyectos por cada uno de los Sistemas antes citados; se identifican impactos –coberturas y responsables , mas no se establece un cronograma de ejecución ni



metodología de prelación de los mismos ; que es importante para el momento de aplicación del PDOT hablando en términos de incidencia territorial ; ya que este cronograma de identificación de prelación y por ende de orden de intervención de los proyectos me da la pauta de por dónde debo iniciar la materialización del PDOT.

Respecto de la fase de gestión, no se cuenta con un Plan de gestión, menos con diseño de entes gestores y demás implicados en la parte de ejecución del plan; lo que traería consecuencias como que el Plan no pase de ser un documento desarrollado en papel, y los esfuerzos y recursos empleados serían inútiles.

## 2.3. CONCLUSIONES

Luego de la revisión y análisis de los tres documentos correspondientes a Planes de Desarrollo Y ordenamiento Territorial de nivel de Cantonal, se puede decir de manera general que estos planes son las primeras experiencias de la aplicación de una planificación más concreta y por

mandato constitucional , en donde la misma pasa a ser una responsabilidad del GAD ; sin embargo se debería realizar una evaluación de los PDOTs que ya están en marcha para identificar las limitaciones de los mismos y tratar de superarlas a tiempo. Los Planes revisados presentan limitaciones en su desarrollo; si bien se han esmerado y puesto esfuerzo en cada uno de los documentos, es fundamental tener en claro que se deben abordar contenidos mínimos para poder ejecutar el PDOT; considerar las determinaciones que deben contener los planes; las mismas que nos dan las pautas claras de actuación. Una de las falencias comunes en los Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial-PDOTs-analizados ha sido la falta de un plan de gestión del PDOT; no se llega a elaborar el diseño del ente gestor, en ocasiones no se habla de la gestión del Plan, sino ésta está enfocada a la presentación de programas y proyectos.



# CAPITULO 3

## PROPUESTA METODOLOGICA



### 3.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo, previo a la metodología, es pertinente realizar una síntesis de algunos antecedentes conceptuales y metodológicos vinculados al Desarrollo , y al Ordenamiento Territorial , correspondientes al nivel cantonal, tratando de establecer de manera clara los conceptos básicos y generales que deben ser abordados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, más esta propuesta metodológica no debe ser considerada como inflexible, por el contrario debe retroalimentarse con criterios y ajustes pertinentes en

función del territorio motivo de estudio, y en base a experiencias vinculadas con el ámbito de la planificación.

Se debe recalcar que las metodologías revisadas: SENPLADES y Gómez Orea se han considerado para el presente estudio ya que se quiere analizar las primeras experiencias metodológicas en el ámbito de la planificación local; es decir cómo se están aplicando las metodologías por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales y que resultados han dado los correspondientes Planes de



Desarrollo y Ordenamiento Territorial ; aunque es prematuro tener resultados evidentes ya que en general los planes apuntan a un horizonte del plan correspondiente a 20 años.

Sin embargo no se puede dejar de lado la existencia de otras metodologías que pueden ser un aporte fundamental al momento de generar metodologías para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; como lo es la Planificación Estratégica ; que sin duda apunta a un desarrollo sostenible; con una participación consensuada; mas como se mencionó en párrafos anteriores el objetivo de este estudio es analizar los alcances de las metodologías existentes en la planificación local; sin embargo las metodologías escogidas para el análisis tienen aspectos similares lo que nos dejaría la sensación de un enfoque o mirada sesgada a una sola metodología ; pero son los instrumentos que se están aplicando en la planificación del territorio por parte de los GADs a través de sus PDOTs.

El objetivo en concreto de la presente metodología es guiar en la formulación y desarrollo de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal,

que de alguna manera se considere como un elemento de valor que apoye en el proceso de la planificación territorial, en este sentido, se ha considerado pertinente desarrollar la presente metodología en dos aspectos; el primero; las fases de formulación en las que se desarrollan los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal; se plantea desarrollarlo en cinco fases :

1. Fase de Pre-Construcción del Plan ;
2. Fase de Diagnóstico.
3. Fase de Planificación.
4. Fase de Gestión.
5. Fase de Seguimiento y Evaluación.

Si bien se plantean estas fases antes mencionadas para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal , no se deja de lado una fase transversal a las cinco ciudades que corresponde a la Fase de Participación pues se debe considerar; hemos pasado de la Planificación Estratégica a la Normativa , la Planificación a la que apuntamos es a la Planificación Participativa , en este sentido la Participación Ciudadana es importante en la construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial , no



solo a nivel cantonal , sino en todos los niveles de gobierno.

El segundo aspecto que se considera corresponde a los contenidos fundamentales que se debería abordar de manera puntual en la etapa del Diagnóstico, es decir en los diagnósticos sectoriales, ya que en muchas de las ocasiones en que se formulan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, los diagnósticos sectoriales y sus contenidos se repiten , es decir , en un PDOT cantonal se desarrollan estudios respecto de los cuatro subsistemas que componen el Sistema Territorial, y los mismos contenidos se abordan en el desarrollo de un PDOT parroquial , es por ello que en la metodología presente se plantean contenidos específicos del PDOT cantonal , fundamentados en las competencias y funciones que se otorgan al GAD Municipal en el siguiente Marco Legal : Constitución , COOTAD, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, mismo que determina los alcances y contenidos de los Diagnósticos Sectoriales. Los contenidos de las fases de Planificación – Gestión y Evaluación, también se

establecen, pero cabe señalar que éstas se desarrollan en función de la primera que corresponde al Diagnóstico.

## 3.2. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA

En primera instancia se abordará definiciones de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que serán determinantes para metodología;

**Desarrollo:** En el marco de la Constitución ecuatoriana podría definirse al desarrollo como un proceso social integral de carácter multidimensional que tiene como finalidad garantizar el ejercicio de los derechos, los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en ella y en el que propicia la equidad social y territorial, se promueve la concertación y la participación ciudadana, con una organización del Estado, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Es decir el concepto de Desarrollo, considerado para la elaboración de la



presente metodología se enfoca en el Desarrollo Endógeno, que corresponde a un modelo de desarrollo que busca potenciar las capacidades internas de una región o comunidad local; de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera, para que sea sustentable y sostenible en el tiempo; es decir satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

Es importante señalar que en el desarrollo endógeno el aspecto económico es importante, pero no lo es más que el desarrollo integral del colectivo y del individuo: en el ámbito moral, cultural, social, político, y tecnológico.

Este desarrollo, (endógeno) se considera una aproximación territorial al desarrollo, constituye una respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización.<sup>52</sup>

Además el desarrollo Endógeno constituye un instrumento útil para interpretar la dinámica económica de

las ciudades y territorios, y proponer medidas que estimulen el crecimiento económico de la población, y por ende su calidad de vida, sin embargo se debe recordar que el desarrollo no solo se enfoca en el aspecto económico, sino en la calidad ambiental, y las condiciones de vida y de trabajo.

Es así que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, debe apuntar a buscar el desarrollo Cantonal, aplicando el Ordenamiento Territorial como instrumento para alcanzar el Desarrollo, este Desarrollo a nivel Cantonal, deberá ser formulado en el correspondiente PDOT poniendo énfasis en las competencias y funciones otorgadas al GAD Municipal en la perspectiva del marco legal ecuatoriano, pero sin dejar de lado que no solo se deben desarrollar temáticas relacionadas con dichas competencia o funciones, sino se debe considerar en el plan todos los aspectos que involucren desarrollo en sus diversas dimensiones: social, cultural, económica, etc.

### **Ordenamiento Territorial**

“Conceptualmente, la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural,

<sup>52</sup>Vázquez Barquero Antonio. Desarrollo Endógeno y Globalización-A. Barquero.



ambiental y económica de una sociedad. El estilo de desarrollo determina, por tanto, el modelo de ordenamiento territorial, siendo este, a su vez, la expresión visible del funcionamiento de una sociedad, de los conflictos e intereses que en ella se da, y reflejo del cambio en la escala de valores sociales.

De forma paralela, la ordenación territorial procura la consecución del marco espacial adecuado para el desarrollo funcional, eficaz y equitativo de las actividades que comporta la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad.

“En cuanto planificación, la ordenación del territorio responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, y trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal.”<sup>53</sup>

### **Los Planes de Desarrollo**

---

<sup>53</sup> Gómez Orea, Domingo y Villarino Valdivieso, Teresa: “Planificación y Gestión Ambiental”. Centro de Estudios de Postgrado de Administración de Empresas, Especialidad en Planificación y Gestión Ambiental y de los Recursos Naturales, Madrid, 1998.

Previo a desarrollar la metodología, se debe abordar el tema del Plan de Desarrollo, pues si bien se ha tratado los conceptos básicos respecto de desarrollo en el capítulo 1, no se ha tratado en materia de Plan y sobre todo de la vinculación que tiene con el Ordenamiento Territorial.

Respecto de los planes de Desarrollo, la Constitución establece en los artículos 262, 263, 264, y 267, un proceso de planificación que contenga el desarrollo y el Ordenamiento Territorial, dejando determinado como potestad de los GAD, planificar el desarrollo del nivel que le compete, generando procesos simultáneos a la redacción de dichos instrumentos.

Los Planes de Desarrollo y los Ordenamiento Territorial deben apuntar o buscar llegar al mismo modelo territorial objetivo; imagen objetivo, con el fin de optimización de recursos, y la simplificación de procedimientos, cabe recalcar que hay aspectos, fases dentro del proceso de planificación que son coincidentes o comunes tanto en los Planes de Desarrollo como en los de Ordenamiento Territorial, como el Diagnóstico Integrado; el mismo que





debe contener: inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades del territorio, situación de déficit, proyectos existentes en el territorio, relaciones del territorio con los circunvecinos, posibilidad y requerimientos del territorio en función del Plan Nacional de Desarrollo, y por último el modelo territorial actual, disposiciones que se acogen al marco de la legislación ecuatoriana respecto de la planificación : Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 42.

Este diagnóstico Integrado, contempla los sectoriales:

- Medio físico – Medio Natural
- Asentamientos e Infraestructuras o canales de relación – en sentido más amplio se lo puede considera como Medio Construido.
- Población y actividades – Socioeconómico y cultural.
- Marco político, jurídico e Institucional.

Además de estos diagnósticos sectoriales se consideran:

- Diagnóstico Integrado de Problemas.
- Diagnóstico de Potencialidades.
- Análisis FODA.
- Modelo Territorial Actual
- Capacidad de intervención e instrumentos de gestión.

Si bien estos contenidos deben ser desarrollados en los Planes de Desarrollo, independientemente de su nivel: regional, provincial, cantonal, parroquial rural, los contenidos específicos serán diferentes, dependiendo de las categorías de gestión del desarrollo vinculadas con las competencias de cada nivel de gobierno.

En fin el Plan de Desarrollo tiene como objetivo estudiar las dimensiones ambientales, sociales, económicas, políticas, culturales, y territoriales vinculadas al desarrollo humano, en los ámbitos de actuación del plan, y desde esta óptica sugerir los posibles contenidos para el diagnóstico integrado.



## Planes de Vida

Por otro lado se debe tener presente que si bien en la Constitución se establecen unidades territoriales, ya sean estas Político-Administrativas así como las homogéneas o formales, y el Sistema Territorial está presente en cada una de éstas; con sus componentes: Medio Físico, Población y Actividades, Asentamientos e Infraestructuras o canales de relación, y por último el Marco político, institucional y jurídico, para el caso de las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas , en muchos de los casos se organizan con los planes de vida, que si bien no están establecidos en la Constitución, son instrumentos válidos que apuntan hacia el desarrollo de una determinada población, esta figura de planificación del desarrollo debería ser incluida en esta metodología, puesto que recoge las aspiraciones de la población, sin embargo , hasta que no se institucionalice en la Constitución será una consideración dentro del presente estudio, ya que el presente trabajo está enfocado para el caso de la Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago, en donde se presentan estas

circunscripciones territoriales indígenas sobre todo en la provincia de Morona Santiago y con menor énfasis en la provincia del Cañar.

A continuación se detalla algunos conceptos de dichos planes:

Los Planes de Vida tienen su metodología de trabajo basada en la unidad del cuadrado y del círculo, es participativa y auto determinativa, no se puede imponer un ordenamiento desde afuera, la comunidad decide en función de sus derechos y obligaciones colectivas y de sus preceptos consuetudinarios.<sup>54</sup>

Cada comunidad participa con sus conocimientos, es un actor con responsabilidades y derechos a buen vivir; cada comunidad maneja y cuida un espacio de vida y de convivencia con los otros componentes, que son los recursos básicos para el buen vivir.<sup>55</sup>

De forma comunitaria se define en el Plan (sistemas propios de: salud, espiritualidad, educación, cultura, uso y conservación de componentes

<sup>54</sup>PichizacaAnastacio.Documento versión ii de referencia para consulta a expertos. Pueblos indígenas y el ordenamiento territorial, un análisis reflexivo y propositivo.

<sup>55</sup> Ibíd.



naturales, alimentación, vivienda y arquitectura, producción y comercialización, organización; así como, normas y mandatos de convivencia), de acuerdo a las propias costumbres y necesidades de todas las especies (humanas y no humanas) y culturales, es la consideración del enfoque trológico de: Sistémico, Complementario y Holístico para la continuidad del eterno presente.<sup>56</sup>

El Plan de vida es un instrumento que busca un modelo integral de vida, con equidad en el uso de los recursos y de la inversión, y que se elabora de manera participativa y democrática.

La comunidad es la unidad básica de planeación, esto se debe a que la comuna o comunidades son las verdaderas instituciones locales que no solo regulan el uso del suelo, sino también gestionan servicios de infraestructuras y equipamiento e inclusive administran la justicia indígena; esto hace que cualquier tipo de planeación e intervención en el territorio hay que tomar en cuenta las poblaciones locales representados por

los cabildos o los consejos de gobiernos comunitarios.<sup>57</sup>

Además estudia de cierta manera y muy superficialmente el ordenamiento territorial, estableciendo categorías de ordenación: Conservación estricta, Conservación de bajo uso, Conservación de uso sustentable y de aprovechamiento de la madera.

### **La Estrategia Territorial Nacional y Agendas Zonales**

La Estrategia Territorial Nacional –ETN- tiene un rol fundamental en el cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir; es un instrumento de planificación complementario del Plan para lograr la consecución de los 12 objetivos de Desarrollo; y que de acuerdo a lo establecido en los artículos 10 y 53 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), determina a la ETN como el mecanismo que orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos

<sup>56</sup>Ibíd.

<sup>57</sup>PichizacaAnastacio.Documento versión ii de referencia para consulta a expertos. Pueblos indígenas y el ordenamiento territorial, un análisis reflexivo y propositivo.



autónomos descentralizados. En su formulación se propondrán políticas integrales para zonas de frontera, la Amazonía y el régimen especial de Galápagos.

Tanto la Estrategia Territorial Nacional y las Agendas Zonales se construyeron en base a cuatro ejes prioritarios: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de matriz productiva y cierre de brechas.<sup>58</sup>

### **Alcances de la Estrategia Territorial Nacional**

Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la ETN permite articular la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio (a nivel continental, marino e insular).

Partiendo de la identificación de las necesidades territoriales, permite desarrollar estrategias para cambiar las condiciones actuales y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país.

Los grandes lineamientos de la ETN se establecen en base a criterios de ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, infraestructura, el desarrollo territorial, actividades económicas, equipamientos, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural, los cuales están articulados a los procesos de desconcentración y descentralización del Estado.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, ya incorporó como elemento innovador una primera versión de la ETN e identificó las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios; es así que se estableció la necesidad de reforzar la articulación entre la planificación Nacional y la planificación en los territorios. Congruentemente con esta lógica, se formularon Agendas Zonales para las siete zonas de planificación existentes en aquel momento, para identificar las necesidades de la población relacionadas a las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios. También se desarrolló una propuesta de modelo territorial en el que se expresaron los lineamientos

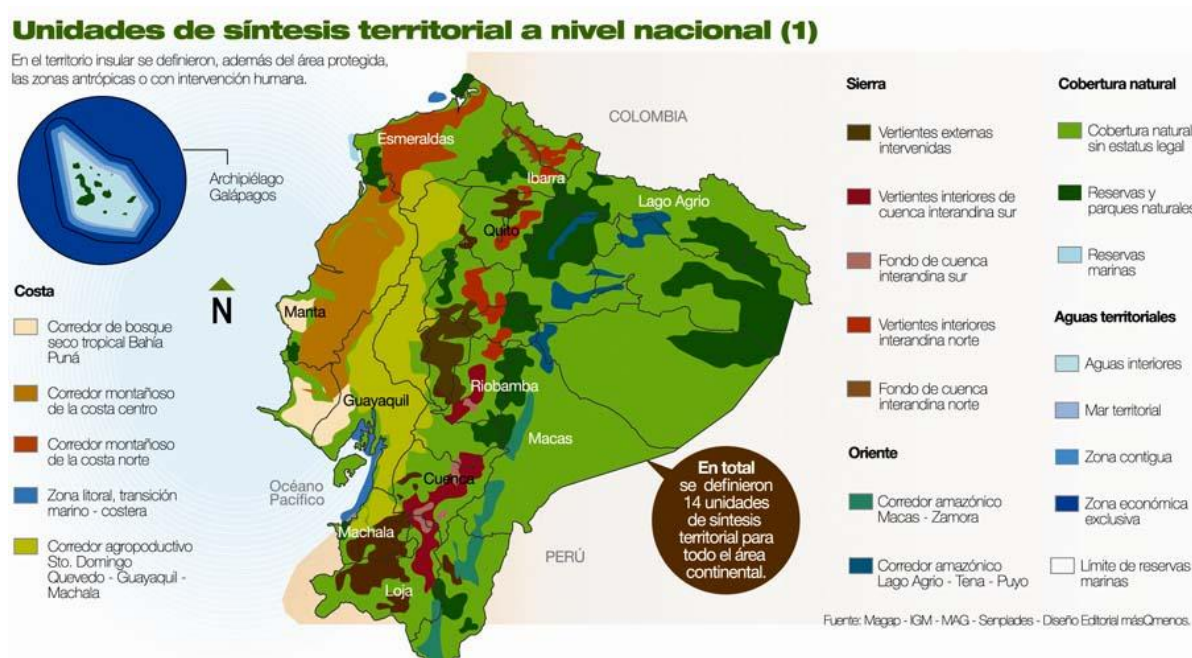
---

<sup>58</sup> SENPLADES. Documento Estrategia Territorial Nacional.

para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional.

Tanto la ETN 2009-2013, como las siete agendas zonales, dieron inicio al proceso de articulación entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados. Estos, a través de sus propios instrumentos, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, han incorporado algunos de estos criterios. Sin embargo, aún persisten visiones unilaterales que no miran al territorio de manera integral.<sup>59</sup>

**Gráfico 3.1. Unidades de Síntesis territorial a Nivel Nacional**



Fuente y Elaboración: SENPLADES.

Documento de la Estrategia Territorial Nacional.

<sup>59</sup> Ibíd.



## Unidades de síntesis territorial

Para el análisis territorial de la estrategia se procesó una serie de datos primarios e información secundaria, que incluía indicadores biofísicos, socioeconómicos, de infraestructura y de amenazas naturales, que definen las unidades de síntesis territorial y que sirvieron como unidad de análisis para los ejes de sustentabilidad ambiental y de matriz productiva. En el territorio continental se definieron 14 unidades de síntesis territorial, mientras que el territorio insular se definió, además del área protegida, las zonas antrópicas o con intervención humana. Para el territorio marino se definió la zonificación en función de lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar): aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva. La ubicación de estas unidades de síntesis territorial se presenta en el Gráfico 1.

La acción pública delineada a través de la ETN busca, entonces, la distribución equilibrada de la población, las actividades y las infraestructuras físicas (que viabilizan la prestación de servicios), atendiendo a las condiciones naturales, físicas y humanas del territorio, lo que conlleva a la consolidación de una red policéntrica, equilibrada y complementaria de asentamientos humanos según la capacidad de acogida del territorio (esta capacidad se define como el grado de compatibilidad en el territorio y sus recursos para soportar diferentes tipos de actividades o usos), y una adecuada y sostenible utilización de los recursos endógenos. Así los asentamientos humanos, como articuladores del aprovechamiento de los recursos rurales, pueden complementarse y cooperar entre sí para promover la reducción de brechas y la transformación de la matriz productiva.



tesis aprobado que se acogen a las desarrolladas por la metodología del Dr. Domingo Gómez Orea en su obra: Ordenamiento Territorial; sin embargo parte de la propuesta metodológica

### 3.3. METODOLOGÍA

En este sentido y para el desarrollo de la metodología, como primer paso se deben identificar los aspectos, temáticas, que tiene en común los dos Planes: Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y seguido de esto el desarrollo de las fases del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, las mismas que han sido determinadas de manera previa en el diseño de la

corresponde a incluir dos fases muy importantes a las referidas : fase de evaluación y seguimiento y la fase de participación ciudadana; como política pública ; por lo que es necesario considerar con importancia y atención la planificación de esta fase durante todo el proceso de formulación y desarrollo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; es decir



considerarla como una fase transversal respecto de las otras.

### **Fases del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

#### **1. Fase de Pre-Construcción del Plan:**

Que puede entenderse como el proyecto del plan.

En esta etapa se construye de manera previa el Plan; con la participación de la población a través de talleres – espacios de diálogo y participación.

Inicia con el pre diagnóstico esto es con la finalidad de definir y determinar los aspectos orientadores del plan, entre otras principalmente se considera: el ámbito local de la planificación; los actores sociales e institucionales, la disponibilidad y lagunas informativas; el enfoque y el estilo del Plan; la metodología y los alcances del Plan; el nivel de conformación del equipo técnico multidisciplinario; y, finalmente el coste o el presupuesto del Plan.

En esta etapa de preconstrucción se abordarán las siguientes temáticas:

- Conformación del equipo técnico del Plan; y selección de la metodología de trabajo.
- Identificación y valoración preliminar de problemas (percepción de la

población); mediante metodologías y dinámicas con la población.

- Identificación y valoración de las posibles potencialidades territoriales.
- Identificación de acciones emergentes; con enfoque no solo territorial sino incluyendo una mirada social, económica.
- Identificación de los principales actores sociales – territoriales y su capacidad de intervención y gestión territorial.

#### **2. Fase de información y diagnóstico.**

Esta etapa hace referencia a la caracterización territorial; que viene dada por el análisis del territorio; al conocimiento e interpretación del sistema Territorial considerando su evolución histórica y la tendencia hacia el futuro, es conocer y entender como es y cómo funciona el sistema, que problemas le afecta y con qué potencialidades cuenta, a una profundidad que permite y facilite tomar decisiones acertivas sobre el sistema que permite y garantice su trayectoria tendencial, si es favorable, o caso contrario modificarla para beneficio.

Este análisis sectorial luego es integrado en el diagnóstico territorial





integrando e identificando las debilidades, limitantes, potencialidades, oportunidades y riesgos, con la cual se determina el modelo territorial actual y la capacidad de acogida del territorio.

Si bien esta fase corresponde a la recopilación de información y diagnóstico, no se debería dejar de lado el establecer un Plan de participación de la población en el proceso de construcción social para el desarrollo desde el inicio del proceso, es decir, en la parte técnica, no se tiene mucha injerencia por parte de la población, sin embargo se puede levantar de manera conjunta los problemas y potencialidades que la población recoge a base de experiencia y conocimiento cotidiano que se obtiene del vivir día a día en el territorio motivo de estudio, a más de considerar que ello son los que continuaran viviendo en ese espacio, y por ende también deben tener participación en la construcción del modelo objetivo – imagen objetivo-en las propuestas que impliquen la participación de la misma. Este trabajo de tesis no tiene como fin establecer metodologías para la Participación ciudadana, pero si dejar

como recomendación el crear o establecer estos espacios que deberán ser coordinados con el equipo multidisciplinar que formula el plan mediante talleres, o socializaciones que validen las propuestas y el mismo plan, así para el horizonte del plan so solo se habrá logrado una construcción territorial ideal, sino que de manera implícita las aspiraciones y deseos de la sociedad habrán llegado a materializarse.

En esta fase se consideran:

- Desarrollo de Diagnósticos Sectoriales.
- Identificación de problemas.
- Construcción del Sistema Integrado de problemática territorial: considerando los problemas preliminares levantados con la población mediante talleres; y los identificados por los especialistas (técnicos) que realizan los estudios sectoriales.
- Identificación de potencialidades.
- Construcción del sistema integrado de potencialidades: considerando las identificadas tanto por la población y por los técnicos.
- Elaboración del Diagnóstico Integrado.
- Construcción de escenarios Estratégicos: actual- tendencial – óptimo.



Entre la fase de Diagnóstico y la siguiente de planificación se establecen las Aspiraciones y deseos de desarrollo.

En esta fase cuando se ha terminado de realizar los diagnósticos; se socializa con la población mediante un taller y se valida la información contenida en los mismos-(devolución de diagnósticos.

-Construcción del Sistema compatibilizado de objetivos: considerando el Diagnóstico integrado de problemas como potencialidades y las Aspiraciones y deseos de desarrollo expuestos por la población.

### 3. Fase de planificación.

En la Fase de Planificación; se determina la jerarquía de objetivos, la generación de los diferentes escenarios, la imagen objetivo y análisis de estrategias para conseguir la misma, objetivo, la definición de las medidas de actuaciones mediante planes, programas y proyectos de intervención en el horizonte temporal del plan y la definición de marco regulatorio mediante normas generales y particulares de ordenamiento; además se plantean las propuestas (programa de actuaciones positivas) para la consecución de la imagen objetivo; así como las directrices de

articulación con los niveles superiores e inferiores de planificación. Esta fase contiene:

-Elaboración de la matriz FODA.

-Construcción de la Imagen Objetivo: considerar propuestas territoriales y no territoriales: sociales – económicas.

-Planteamiento de propuestas: Programa de actuaciones positivas: planes – programas y proyectos del plan.

-Articulación con los niveles Superiores e Inferiores de planificación; en este punto es importante considerar que para desarrollar y formular el Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial se deben considerar; como Lineamientos de Planificación: El Plan Nacional del Buen Vivir-PNBV-; la Agenda Zonal (correspondiente a la zona de planificación); la Estrategia Territorial Nacional –ETN- ; que corresponden a Lineamientos Nacionales de Planificación ; a los que los PDOTs deberían estar alineados y articulados para conseguir el objetivo macro – supremo El Buen Vivir.

Cabe señalar que el PNBV 2013-2017; en una de sus resoluciones el Consejo Nacional de Planificación; establece:



***“Art. 3.- Disponer que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observen los lineamientos y directrices de la Estrategia Territorial Nacional y de las Agendas Zonales respectivas.”<sup>60</sup>***

Se debe considerar además que la Estrategia Territorial Nacional es un instrumento de planificación que acompaña y es fundamental para la consecución de los 12 objetivos planteados en el PNBV; sin dejar de lado además que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en los artículos 10 y 53 determina a la ETN como el mecanismo que orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados; aspecto que se deberá considerar también al momento de establecer los Lineamientos y Políticas de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Como componente específico del Plan de Desarrollo en esta Fase corresponde la Imagen Objetivo, así como los componentes específicos del Plan de OT responden al Modelo Territorial

Objetivo, y la Normativa Reguladora del uso y ocupación del suelo.

Para esta etapa se propone un taller con la población para establecer el cronograma de actuaciones positivas (intervenciones); estableciendo una metodología para determinar prioridades de intervención.

#### **4. Fase de gestión.**

Esta fase hace referencia a la ejecución del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal; prever la puesta en marcha; seguimiento y control de las determinaciones que establece el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; además establece la definición de sistema de gestión del Plan compuesta por estructura o ente gestor, con normas y mecanismos de financiación.

Es importante recalcar que esta etapa de gestión debe quedar establecida como una de las propuestas dentro del documento del plan; la misma que debe contemplar los siguientes aspectos: -Diseño del Ente Gestor: corresponde a una organización que tiene la capacidad de guiar la materialización del plan; se juega con

<sup>60</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.



dos posibilidades: atribuir la gestión a una entidad ya existente; o crear una organización nueva que se encargue de funcionar como ente gestor.

- Sistema de Gestión: se refiere de manera fundamental a la dinámica de flujos de información y normas de funcionamiento del ente gestor.

- Programa de ejecución del plan: comprende el cronograma de intervenciones; así como las instrucciones para arrancar y materializar las propuestas.

En la fase de gestión de los Planes: Desarrollo y Ordenamiento Territorial; se tiene como componentes comunes las Medidas de gestión de los Planes y la gestión misma de los planes.<sup>61</sup>

De manera complementaria y fundamental se debe tener en cuenta las determinaciones que contemplan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sean específicas o comunes, ya que de estas se desglosan los contenidos y alcances del plan en el marco de la legislación ecuatoriana, sin dejar de lado las vinculaciones que se tiene con el Plan

Nacional del Buen Vivir y por consiguiente con sus Objetivos y Lineamientos.

En esta etapa se debe hacer una socialización para dar a conocer el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal a la población así como para acoger observaciones y retroalimentar el documento del plan.

### **5. Fase de Seguimiento y Evaluación**

Para esta etapa o fase del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se plantean realizar el seguimiento al proceso de ejecución o concreción del Plan; que no es más que un procedimiento sistemático empleado para comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución de un proyecto; en este caso el Plan mediante:

La identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos que culmina, y además recomendando medidas correctivas para optimizar los resultados deseados; para lo cual es necesario establecer una etapa previa a la evaluación misma del plan; en la que se deben considerar aspectos fundamentales como los indicadores

<sup>61</sup>Pauta Fernando. (2013). Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca. Cuenca.



con los que se llevará a cabo la evaluación.

En la fase de evaluación se plantean los siguientes temas:

**-Etapa previa al Evaluación:** en esta etapa se diseñan; construyen y se determinan los indicadores que serán utilizados en el proceso de la evaluación del plan; y expresan la especificación cuantitativa y cualitativa para medir el logro de un objetivo; además se deben considerar que los indicadores deben cumplir condiciones fundamentales como: Limitado por tiempo y recursos, específico, alcanzable, medible, y observable.

Las funciones de los indicadores consisten en:

-Definir operacionalmente los objetivos, componentes o productos esperados.

-Proveer la base para un buen Seguimiento y Evaluación del plan.

-Demostrar hasta qué punto se ha cumplido con los objetivos y componentes del plan.

Hay que recalcar que el proceso de seguimiento, control y evaluación requiere de datos, de mediciones (solo

lo que es medido puede compararse, determinar si fue exitoso o no y mejorarse).

**-Determinación de los objetivos de la Evaluación.**

**-Identificación de los involucrados y asignación de responsabilidades para el seguimiento y evaluación del plan:**

En esta etapa se establecen los actores que intervienen en el seguimiento así como las funciones y roles de los mismos.

**-Evaluación del Plan:** en este proceso de evaluación se plantean tres etapas o tres evaluaciones a lo largo del período del año horizonte del plan (20 años);

-Evaluación inicial: se plantea ejecutarse esta evaluación a los 5 años primeros de haber arrancado el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal; así como para identificar las acciones y estrategias preventivas y/o correctivas.

-Evaluación Intermedia: esta evaluación se realiza en un periodo intermedio al año horizonte proyectado (10 años); y de la misma manera que en la evaluación anterior se identifican las



acciones y estrategias preventivas y/o correctivas.

-Evaluación de Impacto o Final: esta evaluación se realiza al cumplir el periodo del año horizonte (20 años); se toman acciones y estrategias preventivas y/o correctivas; las mismas que se deberán tener en cuenta para la próxima etapa que correspondería al actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal.

Al igual en esta fase no se deja la participación ciudadana y se propone una socialización con la población para dar a conocer el informe; resultados y alcance obtenidos de la ejecución del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal; y recoger observaciones y ajustes así como acciones correctivas; mismas que deberán ser consideradas para la actualización de dicho plan.

#### **Fase de Participación Ciudadana:**

En esta metodología para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal; además de establecer 5 fases para el desarrollo de la misma; se plantea un fase transversal a las 5 establecidas en párrafos anteriores; que corresponde a

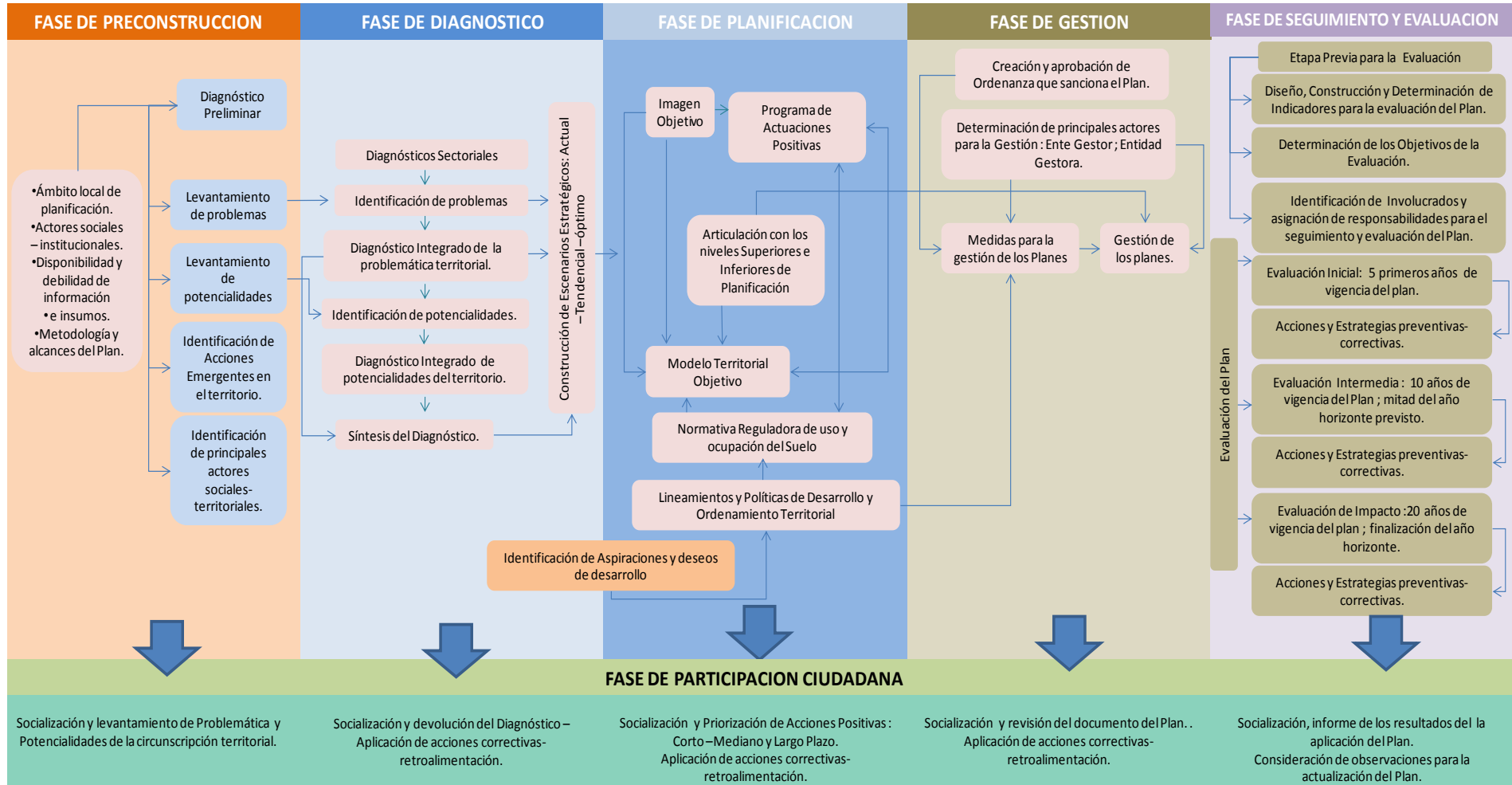
la fase de Participación Ciudadana; ya que el éxito de todo proyecto y en este caso del plan depende mucho de la aceptación social – ciudadana que éste tenga ; por lo que es fundamental involucrar a las instituciones actores relevantes y población en el proceso técnico que lleva a la formulación desde las fases iniciales hasta la presentación de los resultados obtenidos por el mismo.

Además se debe tener en cuenta que ya hemos pasado de la Planificación Estratégica a la Normativa y que se está aplicando la Planificación Participativa, por lo que el componente de aceptación y construcción social es fundamental.

Es pertinente buscar la participación de la población en cada una de las etapas del Plan; ya que de esta manera se toman correctivos y se realizan ajustes en caso de haberlos; sin dejar de lado el criterio técnico de los especialistas que forman parte del equipo del equipo del Plan; el mismo que es el sustento fundamental para las actuaciones e intervenciones posteriores en el territorio.



Gráfico 3.2. Metodología para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal



Fuente y Elaboración: Propia.



Se plantea desarrollar los contenidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; con énfasis sobre todo en el Diagnóstico; para lo cual se revisarán de manera breve algunos conceptos básicos de Ordenación Territorial:

### 3.3.1. EL SISTEMA TERRITORIAL

#### 3.3.1.1. Sistema Territorial:

Corresponde a una construcción social que refleja el estilo de desarrollo de una sociedad determinada, que se genera por medio de las dinámicas de la población, las mismas que se desarrollan en el medio físico, y de las interacciones entre estas, a través de los canales de relación que proporcionan la funcionalidad al sistema.<sup>62</sup>

Es decir el vínculo de la población con el medio físico se produce por medio de las actividades que ésta práctica en el territorio, sean estas económicas en el sentido estricto, como sociales en general, sin embargo las actividades se ven condicionadas por la población y el medio físico, pero estas mismas actividades influyen en el

comportamiento de la población y dicho medio.

#### 3.3.1.2. Componentes del Sistema Territorial:

**-Medio Físico:** elementos y procesos naturales del territorio o espacio concreto.

**-Población y actividades:** ya sean productivas, de consumo o de interacción social. **Poblamiento o Asentamientos Humanos:** considerando todos los tipos que se encuentren en el territorio.

**-Canales de relación o infraestructuras:** que permiten el intercambio de manera eficiente de: bienes, personas, energía e información.

**-Instituciones:** facilitan el funcionamiento social y el marco legal o normativo, mismas que establecen y controlan las acciones “reglas del juego” que intervienen en el sistema.

**3.3.1.3. Tipos de Espacios:** En el sistema Territorial podemos referirnos a los siguientes tipos de espacios:

**-Político-Administrativo:** vinculados con la organización territorial de un país.

<sup>62</sup> Gómez Orea Domingo (2008). Ordenación Territorial. Ediciones Mundi Prensa. Madrid.





**-Homogéneos o Formales:** determinados por la aplicación de criterios o juicios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad puede establecerse por variables como: usos de suelo, hábitat de especies determinadas, identidad cultural, o de carácter general como un ecosistema protegido.

**-Funcionales:** determinados por las interacciones entre lugares, generalmente polarizadas por uno o más importante, o por flujos de relación “direccionales” como por ejemplo las cuencas hídricas.

**-Estratégicos:** determinados por motivos operativos en función del espacio que corresponde a un tema que requiere ser abordado:

- ✓ Recurso natural no renovable;
- ✓ Valor: paisajístico
- ✓ Potencial: suelo con características excepcionales para actividades primarias.

Por lo general el sistema territorial de un país está organizado en subsistemas, los mismos que responden a niveles jerárquicos, que constan de unidades territoriales las

mismas que se integran a las del nivel superior, de esta manera a cada nivel le corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y particulares del nivel que corresponden, es así que no se puede planificar de niveles inferiores la estructuras que corresponden a niveles de jerarquía superior, ni en casos de prevención de problemas, o de aprovechamiento de potencialidades, mas este aspecto no impide que las instituciones de niveles de menor jerarquía y la población puedan participar en decisiones que se adoptan en niveles superiores.

### 3.3.2. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Corresponde a la herramienta que por sobre el conocimiento del sistema territorial y de su situación actual – diagnóstico- de un territorio específico, así como de los objetivos precisos y multidimensionales, define para un periodo de planificación, una imagen objetivo, y las medidas normativas de gestión e inversión, que se necesitan para lograr el mismo.



### 3.3.3. FASES DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las fases que comprenden un Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial corresponden:

1. Fase de Pre-construcción del Plan.
2. Fase de Diagnóstico o análisis territorial.
3. Fase de Planificación.
4. Fase de Gestión Territorial.
5. Fase de Seguimiento y Evaluación del Plan.

Además se considera una fase transversal Fase de Participación Ciudadana.

En esta ocasión solo se enumeran las fases ya que han sido desarrolladas en párrafos anteriores.

#### 3.3.3.1. Contenidos del Diagnóstico:

Para el desarrollo de los contenidos de la etapa del Diagnóstico, se cree necesario recalcar que los mismos estarán desarrollados de manera fundamental considerando las competencias y funciones otorgadas al

GAD Municipal en la legislación ecuatoriana: Constitución, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización- COOTAD- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas- COPFP, mismas que se pueden revisar en el capítulo primero del presente trabajo.

Es así que en cada uno de los sistemas desarrollados a continuación se han considerado aspectos de las funciones y competencias, tratando en la medida de lo posible de establecer el alcance de los estudios que se realizan en cada uno de los diagnósticos sectoriales.

#### SISTEMA AMBIENTAL Y RIESGOS

El PDOT en este sistema a más de darnos una aproximación certera de la realidad con respecto al Medio Físico y sus diversos componentes , y en aplicación de la metodología planteada basada en competencias y funciones correspondientes al GAD Municipal y en el ámbito del Sistema respectivo, se amplían contenidos con determinados estudios ; por ejemplo : en el COOTAD Art. 54 literal k) Regular prevenir y controlar la contaminación ambiental



en el territorio cantonal de manera articulada con políticas ambientales nacionales, es por ello que se incluye en los contenidos un estudio de contaminación ambiental con una identificación de las principales fuentes contaminantes emisoras de efluentes que dañan el ecosistema, además de acciones emergentes para detener dicha contaminación , y luego desarrollar un plan especial de recuperación si este fuera el caso.

En este mismo texto legislativo, el GAD tiene como función el control y prevención de riesgos desastres naturales, razón por la cual es necesario se identifiquen las áreas propensas o vulnerables a riesgos para establecer alertas, trabajando de manera coordinada GAD -Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), y llegar a establecer medidas que no permitan la ocupación de estas zonas y sus márgenes de seguridad en caso de existir.

Respecto de la explotación de los materiales áridos y pétreos, competencia del GAD Municipal según el ART. 263 de la Constitución , se considera pertinente realizar un estudio de las áreas que registran esta

actividad dentro de la circunscripción territorial cantonal con el fin de controlar y regular la misma.

## **SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURAS**

En materia de las competencias y funciones del GAD Municipal , se establecen contenidos relacionadas a las mismas , que si bien en el desarrollo de los PDOTS , se contemplaban diagnósticos sectoriales relacionados a aspectos básicos para el funcionamiento del sistema territorial ( vialidad ,servicios básicos : agua potable y alcantarillado, tránsito y transporte , vivienda, etc.) , en ciertos casos se omitían algunos , como por ejemplo el tema del Patrimonio Cultural , que es un eje importante en el desarrollo del Cantón , ya que se puede generar actividades económicas que impulsen la economía Social y solidaria en la que el GAD Municipal tiene como función promover estos procesos , a más que al conocer el Patrimonio del Cantón se puede aprovechar dichos recursos para la generación de actividades destinadas al turismo , otra de las funciones otorgadas al GAD Municipal en el COOTAD , de la que se puede



emprender el turismo comunitario para promover el desarrollo endógeno.

Respecto de los Equipamientos, si bien el GAD de planificar construir y mantener el equipamiento, y en el diagnóstico Sectorial se plantean aspectos que nos permiten ejercer dicha competencia, se cree pertinente conocer la accesibilidad que tiene la población a dichos centros prestadores de servicios, ya que en algunos casos, se deberá mejorar la misma para prestar y garantizar el servicio.

Se propone identificar y conocer los proyectos que se implementará, a futuro y las intervenciones por parte del Ejecutivo en el territorio cantonal a través de la organización administrativa de Distritos y Circuitos, que tienen como finalidad prestar los servicios masivos enfocados en lo social: Educación, Salud, inclusión Económica y Social. Ministerio de Justicia y en materia de seguridad: Unidades de Policía Comunitaria y Riesgos, con el fin de lograr una planificación articulada y coordinada, eficiente y libre de duplicidad de esfuerzos, y evitando la subutilización de los espacios.

## SISTEMA ECONÓMICO PRODUCTIVO

En este sistema , a más de estudiar las características generales de la población y sus actividades relacionadas con la economía de la misma, se ha puesto énfasis , en elaborar un estudio Económico Espacial , es decir con la ubicación en el territorio de las actividades económicas del cantón , además de proponer la identificación de los diferentes actores e implicados para llevar a cabo la transformación de la matriz productiva, de manera especial en el sector de Bienes y servicios , como por ejemplo en el Turismo , o metalmecánica , para impulsar la economía social y solidaria función correspondiente al GAD Municipal según el COOTAD.

Se debe considerar que para el caso de los gobiernos provinciales, que tienen la competencia de fomento productivo es muy importante considerar la implementación de la transformación de la matriz productiva y sus ejes, y en el área específica de intervención: desarrollo agrícola.



## SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL

Este sistema estudia la gestión del GAD Municipal en el territorio, a su historia financiera y el estado actual, ya que el cumplimiento de las competencias tiene una relación directa con los recursos: financieros y talento humano.

### 3.3.3.2. Componentes de la fase de planificación

**3.3.3.2.1. Sistema de Objetivos:** Estos objetivos definidos en un sistema, recogen la aspiración de tender hacia un cambio positivo, considerando como el objetivo macro- supremo: **mejorar la calidad de vida**, buscando el Buen Vivir, apuntando hacia un desarrollo sostenible, además de tratar de buscar alternativas de solución frente a problemas existentes, prevenir los futuros y aprovechar las oportunidades, sin dejar de lado las necesidades de la población y tomando en cuenta las consideraciones de rango superior y las previsiones institucionales de rango de menor jerarquía.

Los objetivos que conforman el sistema, deben ser formulados por cada uno de los subsistemas que

componen el Sistema Territorial, siendo así: Medio Físico, población, actividades y asentamientos humanos e infraestructuras o canales de relación.

Además estos objetivos responden a una jerarquía, es así que se determina deben ser jerarquizados de manera que se establecen de forma clara los niveles de actuación al momento de evaluar la oportunidad y la conveniencia de las propuestas o medidas respectivas con miras a construir un sistema compatibilizado de objetivos.

### 3.3.3.2.2. Modelo territorial Objetivo

Hace referencia la modelo o imagen objetivo que se quiere alcanzar a materializar dentro del período de planificación previsto –horizonte del plan, y que estructura la base para el desarrollo de las propuestas y medidas de actuación ya sean estas normativas o de intervención para el control y su aplicación.

#### -Componentes del Modelo Territorial Objetivo

**a. Submodelo de Ordenación del Medio Físico:** el mismo que determina las áreas según las categorías de



ordenación las mismas que vienen establecidas según las vocaciones que tiene el territorio y los condicionantes que se superponen a estas, vinculadas con los tipos de riesgo. Para su establecimiento, o determinación se considera fundamentalmente las unidades territoriales, que constituyen la expresión de los procesos y elementos del medio físico y de la capacidad de soporte o acogida de dichas unidades para las actividades que se desarrollan actualmente así como para las futuras o potenciales. Considerando la población y actividades, este Submodelo es complementado con la determinación para las diferentes zonas de los usos y actividades: propicios, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a estudio de impacto ambiental y estudio de impacto territorial y usos y actividades prohibidos.

#### **b. Submodelo de Ordenación de Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.**

Este Submodelo está conformado por los asentamientos previamente jerarquizados según variables como:

tamaño poblacional, oferta de servicios, los mismos que se convierten en polos de atracción para la concentración de la población, así como de las actividades productivas secundarias y terciarias, además de los canales de relación internos y de su vinculación o conexión con los territorios contiguos y por lo equipamientos sociales. Debo acotar que en este Submodelo se deben considerar además los impactos territoriales que pueden causar las actividades de territorios contiguos, por ejemplo, la construcción del Puerto Morona, que si bien trae impactos propios en el territorio donde se emplaza, los impactos por las actividades que se desarrollan por este polo de desarrollo van más allá, por ejemplo el transporte de los productos que llegaran a este puerto, pasaran indiscutiblemente por Cuenca, pero el PDOT cantonal no contempla este flujo.

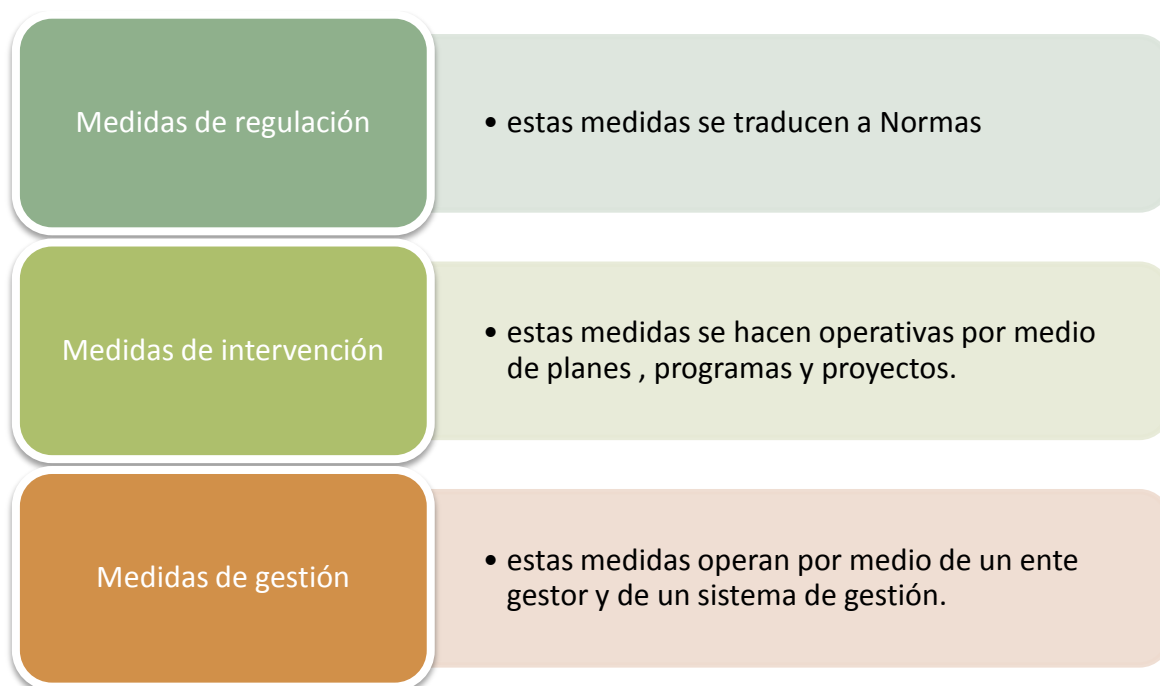
#### **3.3.3.2.3. Medidas o propuestas**

Se debe proceder a establecer una fase previa de identificación de propuestas, estas deben tener correlación y ser la alternativa para conseguir los objetivos planteados en el sistema compatibilizado de los mismos, es

importante clasificar las acciones en las propuestas y encaminar o encasillar las mismas en: medidas de regulación,

medidas de intervención, y medidas de gestión.

**Gráfico 3.3. Clases de Medidas o Propuestas**



Fuente: Pauta Fernando. (2013). Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Elaboración: Propia.

#### **3.3.3.2.4. Normativa reguladora del uso del suelo y de aprovechamientos y comportamientos**

Se contemplan dos tipos de medidas considerando su cobertura territorial o ámbito de actuación: normas generales y particulares.

**Normas generales:** son aquellas que afectan al ámbito de actuación o

estudio, y se formulan cuando existen aspectos comunes a todo el contexto o territorio estudiado, que permiten tener una perspectiva temática y sectorial de los procesos y elementos del medio físico.

Esta normativa pone especial atención a la regulación de las actividades vinculadas con los aprovechamientos



de recursos naturales susceptibles de explotación económica y en la regulación de las actividades para que la misma sea de manera responsable y de respeto con el medio físico de los influentes que son utilizados, los

### **Normas Particulares:**

Rigen su cobertura en zonas o áreas resultado de la asignación de categorías de ordenación y determinación de condiciones superpuestos, determinadas en el modelo o imagen objetivo y de manera coincidente con zonas definidas en atención a los niveles de uso del medio físico. Esta normativa debe desarrollar el siguiente índice:

- Definición de categoría de ordenación territorial asignada.
- Descripción de su localización.
- Criterio en términos generales de control y tratamiento que se adopta en función de la categoría.
- Regulación de usos y actividades: Usos propiciados. - usos permitidos sin limitaciones - usos permitidos con limitaciones. - usos permitidos sometidos a evaluación de impacto ambiental - usos y actividades prohibidas.

efluentes emitidos y de la ocupación del suelo que demandan: tamaños de parcelas, características de las edificaciones e instalaciones entre otros.

### **Normas para la Gestión:**

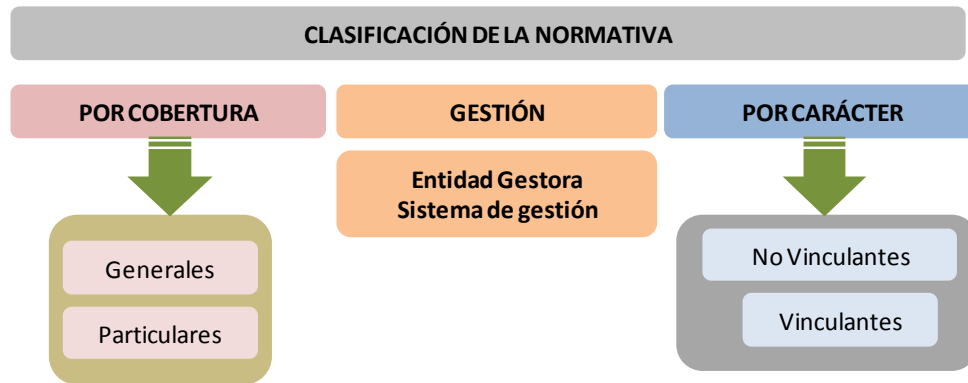
Regulan el comportamiento tanto de la entidad gestora como del sistema de gestión. Por su carácter las normas pueden ser:

**Normas no vinculantes:** consideradas como recomendaciones, ya que no se tiene la suficiente convicción para obligar su cumplimiento de manera precisa, o porque el cumplimiento de la misma dependa de limitaciones del control público sobre los promotores de las actuaciones territoriales;

**Normas vinculantes:** estas son de cumplimiento obligatorio, hacen referencia únicamente a la administración o en su defecto a los administrados.



Gráfico 3.4. Clasificación de la Normativa



Fuente: Pauta Fernando. (2013). Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca.  
Elaboración: Propia.

### 3.3.3.2.5. Programa de actuaciones positivas

Para llegar a alcanzar el modelo territorial objetivo y la imagen objetivo, es necesario la identificación del conjunto de acciones para lograrlo sean estas de inversión o de gestión, por lo general con resultados en diferentes tiempos, por generarse dentro de un proceso de planificación complejo, en el mediano y largo plazo.

Este programa de actuaciones positivas puede contener: planes sectoriales, programas, subprogramas, proyectos y actuaciones específicas.

Dependiendo del alcance y materia del mismo, deben establecerse los cronogramas y responsables para cada

una de ellas, acompañado del estudio económico financiero y presupuesto, así como la forma de financiación.

Cabe recalcar que pueden hallarse inmersas en los planes sectoriales los programas, subprogramas y proyectos así como las actuaciones específicas, sin embargo las dimensiones que se pueden ver implícitas en los planes van más allá de las territoriales por ejemplo un plan de vialidad a nivel regional.

### 3.3.3.2.6. Medidas para la Gestión del Plan

Estas medidas hacen referencia tanto al Plan de Desarrollo como el de Ordenamiento Territorial; en este sentido se identifican los contenidos de

las determinaciones que debe ser desarrollada por cada uno de los componentes que integran:

- La Estrategia Territorial Nacional
- Los POTs regional, Provincial, Cantonal, Parroquial Rural.
- Planes Generales, Parciales, Especiales de Ordenación Urbanística.

Este conjunto de contenidos recogidos en una ley pasaran a ser de calidad legal de la estrategia y planes citados.

Además se debe señalar que para la ejecución del plan se necesita de las siguientes medidas:

**Gráfico 3.5. Medidas para la gestión del Plan**

Diseño de un ente Gestor	Diseño del sistema de gestión	Programa de puesta en marcha	Programa de seguimiento y control	Presupuesto para la gestión
<ul style="list-style-type: none"> <li>• responsable de conducir la materialización del plan.</li> <li>• órgano político-órgano técnico con funciones identificadas claramente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• establece flujos de decisión y de información entre los componentes del ente gestor contemplando las normas de gestión, que forman parte del componente normativo del plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regula la forma de desarrollo de las intervenciones, mediante diagramas de flujo, cronogramas, y otras herramientas que ayuden a definir la consecuencia de las intervenciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• establece los instrumentos específicos: indicadores, controles e instrucciones para realizar el seguimiento del plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En mediada del responsable de la gestión el plan demanda un presupuesto propio, que incluye dotación de los bienes y servicios necesarios para el debido funcionamiento.</li> </ul>

Fuente: Gómez Orea Domingo, Ordenación Territorial.

Elaboración: Propia.

Estas medidas tienen como finalidad poner en marcha el seguimiento y el control de las determinaciones que establecen los planes y se consideran las siguientes:

**-Diseño del ente gestor:** responsable de conducir el proceso de materialización del plan y está conformado por: un órgano político y un órgano técnico, con funciones

claramente definidas. (se considera al Consejo de Planificación Cantonal según lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y finanzas Públicas, art. 28).

**-Diseño del Sistema de Gestión:** se establecen flujos de información y decisión entre el ente gestor y normas de gestión, en este sentido se deben considerar las funciones establecidas



por la ley en el Código Orgánico de Planificación y finanzas Publicas, art 29.

**Programa de puesta en marcha:** regula el proceso, la manera en que se desarrollan las actividades positivas, uso de instrumentos de programación, que definen secuencias y pautas a seguir para materializarlas.<sup>63</sup>

**-Programa de Seguimiento y Control:** establece instrumentos específicos : indicadores controles e instrucciones , con el fin de realizar la supervisión, seguimiento del programa de puesta en marcha y de identificar si las acciones se alejan o se acercan al objetivo con las previsiones en los Planes, considerando según sea la situación pedir la revisión siguiendo el procedimiento previsto.<sup>64</sup>

**-Presupuesto para la Gestión:** incluye la dotación de bienes y servicios necesarios para que se ejecute la gestión del plan por parte de la entidad responsable.

---

<sup>63</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art 42.

<sup>64</sup> *Ibíd.*



### 3.3.3.2.7. DESARROLLO DE CONTENIDOS – PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL

#### 1. SISTEMA AMBIENTAL Y RIESGOS

##### 1.1. Caracterización de los elementos ambientales del Cantón.

###### 1.1.1. Clima

1.1.1.1. Definiciones Conceptuales.

1.1.1.2. Factores climáticos: Precipitaciones, Temperatura, Vientos, Heliofanía, Nubosidad, Humedad, Evaporación.

###### 1.1.2. Aire

1.1.2.1. Definiciones Conceptuales.

1.1.2.2. Calidad del Aire.

###### 1.1.3. Suelo

1.1.3.1. Definiciones Conceptuales.

1.1.3.2. Calidad del Suelo.

###### 1.1.4. Agua

1.1.4.1. Definiciones Conceptuales.

1.1.4.2. Identificación de principales fuentes de agua en el territorio cantonal.

1.1.4.3. Calidad del Agua.

###### 1.1.5. Materiales, Formas y Procesos.

1.1.5.1. Geología y Geotecnia regional y cantonal.

1.1.5.2. Geomorfología.

###### 1.1.6. Biocenosis.

1.1.6.1. Definiciones Conceptuales.

1.1.6.2. Identificación de las principales especies existentes en el territorio cantonal.

###### 1.1.7. Paisaje

1.1.7.1. Análisis del Paisaje.

1.1.7.2. Determinación de las Unidades de Paisaje.

1.1.7.3. Características visuales Básicas.

1.1.7.4. Determinación del territorio Visual.



- 1.1.7.5. Valoración de la calidad del Paisaje.
- 1.1.7.6. Fragilidad Visual.
- 1.2. Recursos Naturales No Renovables.
  - 1.2.1. Definiciones Conceptuales.
  - 1.2.2. Identificación de las principales concesiones.
  - 1.2.3. Delimitación del área de explotación.
  - 1.2.4. Regulación y control de la actividad: actuales medidas aplicadas para una gestión responsable.
- 1.3. Áreas Naturales Protegidas
  - 1.3.1. Definiciones Conceptuales.
  - 1.3.2. Identificación de las Áreas Naturales Protegidas existentes en el Cantón.
  - 1.3.3. Delimitación del Área.
  - 1.3.4. Medidas de protección y conservación en aplicación para el Área Natural.
- 1.4. Contaminación Ambiental
  - 1.4.1. Definiciones Conceptuales.
  - 1.4.2. Identificación de las principales fuentes de contaminación.
  - 1.4.3. Identificación de los efluentes contaminantes para: aire, agua, suelo.
  - 1.4.4. Acciones Emergentes y medidas de mitigación.
  - 1.4.5. Identificación de las actuales herramientas para la gestión ambiental en el territorio cantonal.
- 1.5. Vulnerabilidad y Riesgos.
  - 1.5.1. Definiciones Conceptuales.
  - 1.5.2. Identificación de las zonas con amenaza de riesgo.
  - 1.5.3. Identificación de asentamientos (consolidados y en proceso de consolidación) ubicados en zonas con amenaza de riesgo.
  - 1.5.4. Acciones Emergentes.
- 1.6. Determinación de las Unidades Territoriales de Integración. UTI
- 1.7. Conclusiones



Cabe señalar que en el caso de que en la circunscripción territorial motivo de planificación no existiese actividades de explotación o áreas protegidas, estas temáticas serán omitidas, ya que los contenidos se deben ajustar al territorio en estudio.

## **2. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURAS.**

### **2.1. Diagnóstico Geoespacial de los asentamientos humanos.**

2.1.1. Identificación y Ubicación de los asentamientos humanos en el territorio cantonal.

2.1.2. Delimitación de los asentamientos humanos.

2.1.3. Tamaño poblacional.

2.1.4. Distribución de la población en el territorio.

2.1.5. Identificación de las diferentes tipologías de crecimiento: nuclear, lineal.

2.1.6. Modelo de Organización Espacial

2.1.7. Principales factores en la organización espacial.

2.1.8. Determinación de la jerarquía de los asentamientos.

2.1.9. Conclusiones.

### **2.2. Vialidad**

2.2.1. Inventario general y jerarquización de la vialidad cantonal.

2.2.2. Características de las vías:

2.2.2.1. Estado y Trazado Vial.

2.2.2.2. Características Técnico Constructivas.

2.2.2.3. Señalización.

2.2.3. Identificación de las intersecciones conflictivas.



2.2.5. Impactos de la Red Vial en la dinámica de la población.

2.2.6. Cobertura: Accesibilidad y Conectividad de la vialidad cantonal.

2.2.7. Conclusiones.

### **2.3. Tránsito y Transporte**

2.3.1. Inventario del Transporte Público Existente:

2.3.1.1. Flota Existente y Estado.

2.3.1.2. Rutas y Frecuencias.

2.3.2. Coberturas del Transporte Público en el Territorio Cantonal.

2.3.3. Capacidad de transportación de pasajeros.

2.3.4. Demanda del servicio de transporte público de pasajeros.

2.3.5. Identificación de otros medios de Transporte: Taxis, tricimotos, etc.

2.3.6. Transporte de Carga y mercancía.

2.3.7. Movilidades No Motoras.

2.3.8. Conclusiones.

### **2.4. Servicios Básicos e Infraestructuras.**

2.4.1. Aspectos Generales.

2.4.2. Agua Potable

2.4.2.1. Identificación de las plantas o fuentes de abastecimiento del servicio.

2.4.2.2. Características del servicio y cobertura territorial.

2.4.2.3. Déficit e identificación de las áreas sin servicio.

2.4.2.4. Identificación de proyectos a implementarse para ampliar cobertura del servicio.



### 2.4.3. Alcantarillado.

2.4.3.1. Características del servicio y cobertura territorial.

2.4.3.2. Identificación de las diferentes formas de evacuación de aguas residuales –servidas.

2.4.3.3. Déficit e identificación de las áreas sin servicio.

2.4.3.4. Identificación de proyectos a implementarse para ampliar cobertura del servicio.

### 2.4.4. Manejo de Desechos Sólidos.

2.4.4.1. Aspectos Generales.

2.4.4.2. Características del servicio.

2.4.4.3. Identificación de las diferentes formas de eliminación y disposición de residuos y desechos sólidos por parte de la población.

2.4.4.4. Cobertura del servicio y disponibilidad.

2.4.4.5. Déficit e identificación de las áreas sin servicio.

2.4.4.6. Identificación de proyectos a implementarse para ampliar cobertura del servicio.

### 2.4.5. Energía Eléctrica y Telecomunicaciones: Telefonía fija –móvil e internet.

2.4.5.1. Aspectos Generales.

2.4.5.2. Situación Actual del servicio.

2.4.5.3. Identificación de la Empresa prestadora del servicio.

2.4.5.4. Cobertura y disponibilidad del servicio.

2.4.5.5. Déficit e identificación de las áreas sin servicio.





2.4.5.6. Identificación de proyectos a implementarse para ampliar cobertura del servicio.

2.4.5.7. Conclusiones.

## **2.5. Hábitat y Vivienda**

2.5.1. Aspectos Generales.

2.5.2. Número de viviendas.

2.5.2. Tipos de Vivienda.

2.5.3. Tenencia de la vivienda.

2.5.4. Condiciones de habitabilidad de la vivienda.

2.5.4.1. Disponibilidad de servicios básicos.

a) Agua Potable.

b) Alcantarillado.

c) Eliminación y Disposición de desechos sólidos.

2.5.5. Indicadores de habitabilidad en la vivienda.

2.5.5.1. Número de hogares por vivienda.

2.5.5.2. Número de personas por cuarto.

2.5.5.3. Número de personas por dormitorio.

2.5.6. Características de la vivienda.

2.5.6.1. Características de Ocupación

a) Número de cuartos por vivienda.

b) Número de Dormitorio en los hogares.

c) Disponibilidad de Cocina.



d) Disponibilidad de: ducha y servicio higiénico.

2.5.6.2. Materiales predominantes en los diferentes elementos constructivos de la vivienda: Paredes, Piso y Cubierta.

2.5.7. Formas de producción de la vivienda: Autoproducción, por encargo, participación del Estado, Grupos de personas o cooperativas.

2.5.8. Identificación y evaluación de la normativa vigente respecto de la vivienda y su producción.

2.5.9. Accesibilidad. (Vial)

2.5.10. Identificación de las áreas pobladas o en proceso de consolidación con Vulnerabilidad a riesgos según áreas determinadas por la SNGR.

2.5.11. Déficit.

2.5.12. Identificación de proyectos y actores para implementar programas de vivienda.

2.5.13. Conclusiones.

## **2.6. Equipamiento Comunitario de alcance cantonal.**

2.6.1. Aspectos Generales.

2.6.2. Inventario de los equipamientos existentes en el cantón.

2.6.3. Clasificación de los equipamientos:

2.6.3.1. Educativos

### **Básica - Secundaria y Superior.**

a) Localización.

b) Tenencia.

c) Estado: infraestructura y equipamiento.



- d) Características demográficas.
- e) Cobertura y Demanda futura.
- f) Otros equipamientos educativos: Centros de capacitación especial.
- g) Identificación de proyectos y actores para implementación de establecimientos que presten el servicio de educación según el modelo de gestión del MinEduc.

#### 2.6.3.2. De Salud.

- a) Localización.
- b) Tenencia.
- c) Estado: infraestructura y equipamiento.
- d) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- e) Demanda futura.
- f) Identificación de proyectos y actores para implementación de establecimientos que presten el servicio de salud según el modelo de gestión del MSP.

#### 2.6.3.3. Socio –Culturales

- a) Localización.
- b) Tenencia.
- c) Estado: infraestructura y equipamiento.
- d) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- e) Demanda futura.

#### 2.6.3.4. Bienestar Social

- a) Localización.



- b) Tenencia.
- c) Estado: infraestructura y equipamiento.
- d) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- e) Demanda futura.
- f) Identificación de proyectos y actores para implementación de establecimientos que presten el servicio de atención e inclusión social según el modelo de gestión del MIES.

#### 2.6.3.5. Recreacional y Deportivo

- a) Localización.
- b) Tenencia.
- c) Estado: infraestructura y equipamiento.
- d) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- e) Demanda futura.

#### 2.6.3.6. Servicios Públicos

##### a) Seguridad Pública

- Protección contra incendios.

- Localización.
- Tenencia.
- Estado: infraestructura y equipamiento.
- Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- Demanda futura.
- Identificación de proyectos y actores para implementación



de establecimientos que presten el servicio de seguridad según el modelo de gestión de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

#### -Protección Civil

- Localización.
- Tenencia.
- Estado: infraestructura y equipamiento.
- Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- Demanda futura.
- Identificación de proyectos y actores para implementación de establecimientos que presten el servicio de seguridad el modelo de gestión del MinInter.
- Identificación de actores (Policía Nacional, Consejo de Seguridad Ciudadana Municipal, Comunidad) y planes, programas y políticas respecto de prevención, protección seguridad y convivencia ciudadana.

#### -Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

- Localización.
- Tenencia.



- Estado: infraestructura y equipamiento.
- Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- Demanda futura.
- Situación actual de la gestión de la Unidad de Riesgos de la SNGR relacionada con el GAD.

#### 2.6.3.7. Administración Pública.

- a) Identificación de los equipamientos existentes.
- b) Localización.
- c) Tenencia.
- d) Estado: infraestructura y equipamiento.
- e) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- f) Demanda futura.

#### 2.6.3.8. Funerarios

- a) Localización.
- b) Tenencia.
- c) Estado: infraestructura y equipamiento.
- d) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- e) Demanda futura.
- f) Identificación de proyectos y actores para implementación de cementerios en el cantón.

#### 2.6.3.9. Abastecimiento Cantonal.



- a) Identificación de los equipamientos existentes.
- b) Localización.
- c) Tenencia.
- d) Estado: infraestructura y equipamiento.
- e) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- f) Demanda futura.
- g) Identificación de proyectos y actores para implementación de mercados en el cantón.

#### 2.6.3.10. Apoyo a la Producción –Camales.

- a) Identificación de los equipamientos existentes.
- b) Localización.
- c) Tenencia.
- d) Estado: infraestructura y equipamiento.
- e) Cobertura y determinación del Déficit o Superávit.
- f) Demanda futura.
- g) Identificación de proyectos y actores para implementación de camales en el cantón.

#### 2.6.3.11. Accesibilidad a los equipamientos de alcance cantonal.

#### 2.6.3.12. Conclusiones.

## 2.7. Patrimonio

2.7.1. Definiciones Conceptuales: Patrimonio Arquitectónico, Natural y Cultural.

2.7.2. Inventario del Patrimonio existente en el cantón.

2.7.3. Clasificación del Patrimonio.



### 2.7.3.1. Patrimonio Arquitectónico.

- a) Identificación de los bienes inmuebles inventariados.
- b) Características generales de las edificaciones.
  - Dominio y Tenencia.
  - Estado Constructivo.
  - Estado de Conservación.
  - Materiales predominantes de las edificaciones.
- d) Aspectos históricos generales.
- e) Tipologías arquitectónicas.
- f) Identificación de principales daños y patologías en las edificaciones.
- g) Identificación de acciones emergentes.
- h) Potencialidades de las áreas urbano arquitectónicas del cantón.

### 2.7.3.2. Patrimonio Natural

- a) Identificación de las áreas naturales patrimoniales del cantón.
- b) Características generales
  - Ubicación y localización.
  - Delimitación del área patrimonial.
  - Caracterización general del entorno.
  - Estado de Conservación.
  - Principales especies (biocenosis) existentes.
- f) Identificación de principales daños o potenciales agresiones al entorno.
- g) Identificación de acciones emergentes.
- h) Potencialidades de las áreas naturales patrimoniales del cantón.

### 2.7.3.3. Patrimonio Cultural

- a) Identificación del Patrimonio Cultural del Cantón.
- b) Características generales





- Caracterización general del entorno.
- Identificación de grupos étnicos y de identidad Cultural.
- Identificación de principales costumbres y tradiciones de la población del cantón.
- Identificación de las principales fiestas representativas del cantón.
- Estado de Conservación.

f) Identificación de principales pérdidas en el patrimonio cultural.

g) Identificación de acciones emergentes.

h) Potencialidades del Patrimonio Cultural.

2.7.4. Gestión y promoción del Patrimonio Cantonal.

2.7.5. Conclusiones.

### **3. SISTEMA ECONÓMICO PRODUCTIVO**

#### **3.1. Población**

3.1.1. Características Demográficas de la población.

3.1.2. Dinámicas de la población.

3.1.3. Estructura demográfica.

3.1.4. Proyecciones demográficas.

#### **3.2. Características Socio-Económicas de la población.**

3.2.1. Nivel de instrucción.

3.2.2. PEA y Empleo.

3.2.3. Pobreza y Extrema Pobreza.

#### **3.3. Actividades Económicas**



3.3.1. Identificación de las principales actividades económicas de la población en el cantón.

3.3.2. Estructura Económica –Productiva.

3.3.3. PEA por sectores económicos.

3.3.4. Índice de especialización por sector de producción.

3.3.6. Diagnóstico Económico Espacial: ubicación de las principales actividades económicas productivas. (Georeferenciación).

3.3.7. Identificación de proyectos y actores involucrados para la implementación de la Transformación de la Matriz Productiva con interés en el área de la economía social y solidaria.

#### **3.4. Actitudes y Aptitudes de la población.**

3.4.1. Actitudes y Aptitudes (Situación actual) por Área: Urbana y Rural y por sector de producción correspondiente.

3.4.2. Potenciales actitudes y aptitudes de la población por Área: Urbana y Rural y por sector correspondiente.

3.4.3. Identificación de posibles proyectos (aspectos y líneas generales) por sector de producción.

3.4.4. Conclusiones.

#### **3.5. Organizaciones Sociales**

3.5.1. Identificación de las principales organizaciones sociales del cantón.

3.5.2. Clasificación por tipo de las organizaciones sociales identificadas.

3.5.3. Organizaciones Sociales y Personería Jurídica.

3.5.4. Conclusiones.

#### **3.6. Sistema de Turismo**



3.6.1. Aspectos Generales.

3.6.2. Identificación de los actuales y potenciales atractivos turísticos del cantón.

3.6.3. Caracterización de los atractivos.

3.6.4. Relaciones productivas en la caracterización

3.6.4.1. Oferta –Demanda.

3.6.4.2. Espacios e Infraestructura.

3.6.4.3. Operadores.

3.6.5. Accesibilidad

3.6.6. Identificación y potencialización de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo.

3.6.7. Conclusiones.

#### **4. SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL**

**4.1. Capacidades Institucionales para la planificación y gestión en el territorio.**

4.1.1. Gestión territorial de las Municipalidades.

4.1.2. La desconcentración: beneficios y limitaciones.

4.1.3. Competencias de los GAD Municipales en el marco legal ecuatoriano.

4.1.4. Identificación de actores con capacidad de intervención en el territorio y su articulación con el GAD Municipal.

4.1.5. Gestión Municipal

a) Departamento de Planificación.



- b) Estructura Orgánica.
- c) Herramientas y procesos de control en el área de actuación del plan.
- d) Procesos para la ejecución de programas y proyectos.

#### **4.2. Evaluación de la Normativa vigente**

- 4.2.1. Identificación y conocimiento de la Normativa vigente.
- 4.2.2. Determinación del Nivel de aplicación de la normativa vigente.

#### **4.3. Inventario y Análisis de recursos financieros del GAD Municipal para el cumplimiento de competencias.**

- 4.3.1. Situación actual financiera y proyectada de la Municipalidad del cantón.
- 4.3.2. Aspectos históricos de gestión financiera y administrativa de la municipalidad del cantón.
- 4.3.3. Guías para proyecciones
  - a) Presupuestarias.
  - b) Gastos.
- 4.3.4. Indicadores proyectados.

#### **4.4. Conclusiones.**

### **5. ACTIVIDADES A ORDENAR**

#### **5.1. Aspectos y consideraciones generales.**

- 5.1.1. Importancia de las actividades en la ordenación del territorio.

#### **5.2. Identificación de las actividades existentes y potenciales en el territorio.**

- 5.2.1. Clasificación de las actividades en el territorio.



- a) Por territorio: Urbanas y Rurales.
- b) Por aprovechamiento de recursos endógenos.
- c) Generadoras de problemas en la población.
- d) De carácter exógeno.
- e) Dependientes de la localización de asentamientos humanos.
- f) Generadas a partir de las determinaciones del plan.

### **5.3. Conclusiones.**

## **6. DETERMINACIÓN DE LA CAPACIDAD DE ACOGIDA.**

### **6.1. Aspectos generales y definiciones conceptuales.**

### **6.2. Consideraciones metodológicas.**

#### **6.2.1. Identificación y aplicación de la metodología para establecer la capacidad de acogida.**

### **6.3. Conclusiones.**

## **7. SÍNTESIS DEL DIAGNOSTICO**

### **7.1. Aspectos generales y definiciones conceptuales.**

### **7.2. Modelo territorial actual.**

### **7.3. Diagnóstico Integrado de problemas.**

#### 7.3.1. Inventario general de problemas.

7.3.2. Identificación causa –efecto de cada uno de los problemas y por cada uno de los subsistemas que comprenden el sistema territorial y que afectan los factores para mejorar la calidad de vida.

7.3.3. Identificación de posibles soluciones frente a los problemas identificados.



#### **7.4. Diagnóstico Integrado de potencialidades.**

7.4.1. Identificación de potencialidades o recursos aprovechables por cada uno de los subsistemas que comprenden el sistema territorial y son factores que inciden de manera favorable en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

### **8. PROSPECTIVA**

#### **8.1. Aspectos generales y definiciones conceptuales.**

8.1.1. Identificación de elementos clave de futuro en el territorio.

#### **8.2. Indicadores de línea base por diagnóstico sectorial.**

8.2.1. Definición de indicadores.

#### **8.3. Generación de Modelos Prospectivos Estratégicos – Escenarios.**

8.3.1. Metodología para definición de escenarios.

8.3.2. Escenario Tendencial.

8.3.2.1. Identificación de las principales variables y situaciones con visión tendencial por cada uno de los componentes del Sistema Territorial e interrelación entre ellos.

a) Sistema Ambiental y Riesgos.

b) Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructuras.

c) Sistema Económico Productivo.

d) Gestión Territorial.

8.3.3. Escenario Óptimo.

8.3.3.1. Identificación de las principales variables y situaciones con visión óptima por cada uno de los componentes del Sistema Territorial e interrelación entre ellos.



- a) Sistema Ambiental y Riesgos.
- b) Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructuras.
- c) Sistema Económico Productivo.
- d) Gestión Territorial.

#### 8.3.4. Escenario de Concertación.

8.3.4.1. Identificación de las principales variables y situaciones con visión concertada por cada uno de los componentes del Sistema Territorial e interrelación entre ellos.

- a) Sistema Ambiental y Riesgos.
- b) Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructuras.
- c) Sistema Económico Productivo.
- d) Gestión Territorial.

### **9. DETERMINACIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: RANGO SUPERIOR E INFERIOR.**

#### **9.1. Aspectos Generales.**

#### **9.2. Identificación de determinaciones de Ordenación territorial de Nivel Superior.**

- Lineamientos de Planificación Nacional, Estrategia Territorial Nacional, Agenda Zonal, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regional, Planes de Ordenamiento Territorial Provincial.

#### **9.3. Identificación de determinaciones de Ordenación territorial de Nivel Inferior.**

-Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.



#### **9.4. Inventario de la normativa vigente para dotación de equipamiento comunitario y servicios públicos.**

9.4.1. Identificación de la normativa vigente respecto de reservas de uso del suelo destinadas a Equipamiento Comunitario.

9.4.2. Identificación de la normativa vigente respecto de la vialidad del Cantón.

9.4.2.1. Normas de concepción vial.

9.4.2.2. Normas de diseño vial.

9.4.3. Identificación de la normativa vigente respecto de la dotación de servicios básicos.

9.4.3.1. Normas de concepción y diseño para dotación del sistema de agua potable.

9.4.3.2. Normas de concepción y diseño para dotación del sistema de alcantarillado.

9.4.3.3. Normas de concepción y diseño para dotación del sistema eléctrico.

9.4.3.4. Normas de concepción y diseño para dotación del sistema de alumbrado público.

9.4.3.4. Normas de concepción y diseño para dotación del sistema de recolección y disposición de desechos sólidos.

### **10. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y SU CAPACIDAD DE GESTIÓN EN EL TERRITORIO.**

#### **10.1. Aspectos generales.**

#### **10.2. Identificación general de los actores territoriales.**

10.2.1. Clasificación de los actores territoriales según tipo de capacidad de intervención.





- a. Capacidad Financiera de intervención.
- b. Capacidad constitucional y legal de intervención.
- c. Capacidad Técnica de intervención.
- d. Entidades Comunitarias.

## **11. DISEÑO DE LA IMAGEN OBJETIVO: MODELO TERRITORIAL A ALCANZAR**

### **11.1. Matriz DAFO.**

11.1.1. Identificación de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del territorio Cantonal.

11.1.2. Análisis FODA.

### **11.2. Sistema compatibilizado de Objetivos.**

11.2.1. El análisis FODA y la relación con el sistema de Objetivos.

11.2.2. Identificación de los principales objetivos por cada subsistema en relación a los problemas levantados por cada Subsistema.

11.2.3. Revisión de posibles soluciones a los problemas levantados y su interrelación con los objetivos planteados.

### **11.3. Modelo Territorial Objetivo**

11.3.1. Aspectos generales.

11.3.2. Sub-modelo de Ordenación del Medio Físico Natural

11.3.2.1. Determinación de las categorías de ordenación territorial.

11.3.3. Sub-modelo de Ordenación del Medio Físico Natural

11.3.3.1. Distribución Espacial de los Asentamientos en el Territorio

11.3.3.2. Jerarquización de los asentamientos.



11.3.4. Interacción y redes de conexión entre asentamientos.

11.3.5. Localización tentativa de actividades.

#### **11.4. IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS.**

11.4.1. Inventario general de las alternativas.

11.4.2. Descripción de las alternativas generadas.

11.4.3. Sanción y vigencia Normativa.

11.4.4. Control y monitoreo de la normativa sancionada en relación a las alternativas planteadas.

11.4.5. Ejecución.

#### **11.5. MODELO DE GESTIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO**

11.5.1. Aspectos generales.

11.5.2. Identificación de Planes Programas y Proyectos propuestos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, por cada uno de los Subsistemas que comprenden el Sistema Territorial.

11.5.3. Cuadro de Presupuesto – Inversión total necesaria.

11.5.4. Priorización de proyectos.

11.5.4.1. Memoria técnica de la metodología de priorización de proyectos.

11.5.5. Cronograma general de ejecución de Planes, Programas y Proyectos.

11.5.6. Seguimiento, Monitoreo y Control de ejecución del cronograma.

11.5.6.1. Identificación de actores de ejecución.

11.5.6.2. Análisis del avance de implementación.

11.5.6.3. Identificación de los principales nudos críticos.



11.5.6.4. Posibles soluciones.

11.5.6.5. Retroalimentación.

## **12. DESCRIPCIÓN Y PERFILES DE PLANES – PROGRAMAS Y PROYECTOS.**

### **13. ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

13.1. Objetivos específicos del plan

13.2. Delimitación Definitiva del Área de Actuación

13.3. Delimitación Definitiva de las UTI

13.4. Asignación de Usos de Suelo

13.5. Distribución Espacial de la Población por quinquenios

13.6. Asignación de las Características de Ocupación del Suelo

13.7. Dimensionamiento y Localización de Reservas de suelo para equipamiento comunitario de alcance cantonal

13.8. Trazado y características de la red vial principal

13.9. Programación general de la dotación de infraestructura y equipamientos

13.10. Normativa para las UTI

### **14. PLANES COMPLEMENTARIOS**

14.1. Plan de Participación ciudadana.

14.1.1. Objetivos del plan de participación ciudadana.

14.1.2. Identificación de estrategias y acciones para la difusión del PDOT cantonal.

14.1.3. Identificación de las principales actividades para la difusión del PDOT cantonal.

14.2. Plan de Puesta en Marcha del PDOT Cantonal.



14.2.1. Identificación de los objetivos tanto general como específicos.

14.2.2. Identificación de las determinaciones de gestión.

14.2.3. Diseño del ente gestor.

14.2.3.1. Determinación de funciones del ente gestor.

14.2.3.2. Identificación de posibles actores como ente gestor.

a) Órgano Político.

b) Órgano Técnico.

14.2.3.3. Revisión de legislación relacionada: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 28

14.2.4. Sistema de gestión

14.2.4.1. Determinación de las normas fundamentales de gestión según las funciones establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 29

14.2.4. Identificación y determinación de los flujos de interrelación entre el ente gestor y normas de gestión.

14.2.5. Ejecución del Plan

14.2.5.1. Revisión del marco legal relacionado con la materialización del plan. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 42.

14.2.5.2. Identificación de instrumentos de programación para el desarrollo de las intervenciones positivas.

14.2.6. Seguimiento, Control y Evaluación del Plan.

14.2.6.1. Determinación de indicadores de medición de la ejecución del PDOT Cantonal para las diferentes fases de evaluación en el trayecto del año horizonte.



14.2.6.2. Evaluación inicial del Plan: se la realiza en los cinco primeros años.

- Aplicación de los indicadores establecidos.
- Determinación de la gestión y ejecución del plan: alta, media, baja.
- Identificación de los principales nudos críticos.
- Retroalimentación: Aplicación de medidas como posibles soluciones para mejorar la gestión.

14.2.6.3. Evaluación intermedia del Plan: se la realiza en la mitad del tiempo previsto como año horizonte. (10 años).

- Aplicación de los indicadores establecidos.
- Determinación de la gestión y ejecución del plan: alta, media, baja.
- Identificación de los principales nudos críticos.
- Retroalimentación: Aplicación de medidas como posibles soluciones para mejorar la gestión.

14.2.6.4. Evaluación Final del Plan: se la realiza en el final del periodo al año horizonte.

- Aplicación de los indicadores establecidos.
- Determinación de la gestión y ejecución del plan: alta, media, baja.
- Identificación de los principales nudos críticos.
- Retroalimentación: Aplicación de medidas como posibles soluciones para mejorar la gestión.



15. Ordenanza que Sanciona el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón.



### 3.4. DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL

Estas determinaciones han sido formuladas considerando los resultados del diagnóstico integrado, y la imagen objetivo del sistema territorial, además de los lineamientos de Planificación contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el POT Cantonal, y la articulación con los niveles tanto de mayor como de menor jerarquía, las mismas que deberán ser comunes o coincidentes con el Plan de Desarrollo. Como

determinaciones específicas del POT Cantonal se consideran a las mencionadas en el Modelo territorial Objetivo así como la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.

#### 3.4.1. Determinaciones Específicas

Las determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Cantonal constituyen:

-Modelo Territorial Objetivo Cantonal.



-Normativa Reguladora de uso y ocupación del suelo.

#### **3.4.1.1. Modelo Territorial Objetivo:**

considera las siguientes determinaciones:

#### **3.4.1.2. Sistema compatibilizado de objetivos:**

este sistema estará sustentado y formulado de acuerdo y en base del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos, para ello el Plan debe considerar los resultados, determinaciones y articulaciones antes señaladas y como elementos orientadores los objetivos establecidos para la ordenación del territorio es así:

##### **a. Objetivos Supremos:**

- Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución;

-Propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada desconcentrada y transparente;

-Como deber general del Estado, la consecución del Buen Vivir <sup>65</sup>

##### **b. Objetivos Estratégicos Generales**

Los establecidos en la Constitución en los Artículos: 276-284-66-71-72-73-74-404-380-395 y 226, que hacen referencia a:

-Promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado.

-Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad en lo económico, social y cultural,

-Garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza;

-Garantizar los derechos de la naturaleza.

-Proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano;

-Identificar, proteger defender, conservar, restaurar y difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible;

-Garantizar un modelo sustentable de desarrollo respetuoso de la diversidad cultural

<sup>65</sup> Constitución. Artículos 275, 277.





-Mejorar la Gestión Pública la coordinación administrativa.

**-Medio físico:** en este aspecto el Plan debe contener las siguientes determinaciones:

-Delimitación de las áreas según las categorías de ordenación territorial y los condicionantes que se superpongan a ellas en relación a los tipos de riesgo, y por afinidad como por ejemplo:

\*áreas de conservación estricta.

\*de conservación activa, de regeneración y mejora.

\*de uso forestal existente, de uso forestal a introducir, uso agrícola intensivo, agrícola extensivo, de uso ganadero, para uso minero, y áreas con potencial de esparcimiento,

\*áreas sin vocación de uso definido, su determinación se la realiza a partir de las unidades territoriales que constituyen la expresión de elementos y procesos, del medio físico y la capacidad de acogida de esas unidades para los usos existentes y potenciales.

66

-Niveles de uso en el medio físico de tal manera que permitan la demarcación de zonas de conservación, explotación y expansión, considerando las áreas según las categorías de ordenación tales como:

\*zonas de conservación: áreas de conservación estricta, de conservación activa, de regeneración y mejora.

\*zona de explotación: áreas de uso forestal existente, de uso forestal a introducir, uso agrícola intensivo, agrícola extensivo, de uso ganadero, para uso minero, y áreas con potencial de esparcimiento,

\*zona de expansión: áreas sin vocación de uso definido.<sup>67</sup>

-Delimitación del área rural cantonal y de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales constituyan patrimonio natural del cantón, respetando la zona de conservación definida en la ordenación del medio físico. Esta delimitación se la realizara de manera independiente de

<sup>66</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1.

<sup>67</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1.



las áreas naturales protegidas de interés nacional.<sup>68</sup>

-Demarcación en el territorio rural cantonal de: playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, considerando la zona de conservación establecida en la ordenación del medio físico, de manera independiente que sea o no parte del patrimonio natural del cantón.<sup>69</sup>

-Delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, respetando la zona de explotación definida en la ordenación del medio físico y haciendo diferencia en su aprovechamiento en explotaciones en activo y de reserva minera.<sup>70</sup>

### **Población y Actividades**

Referente a este subsistema se tomara en cuenta:

-Asignación de usos de suelo; propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto

ambiental y usos prohibidos, a las áreas según categorías de ordenación territorial , con la obligatoriedad cuando proceda, de los condicionantes superpuestos, en relación a los tipos de riesgo.

-Establecimiento de los usos de suelo relacionados o que correspondan a las actividades productivas secundarias y terciarias que tengan que localizarse en los asentamientos urbanos del cantón en consideración a los roles y funciones previstos para los mismos.<sup>71</sup>

-Distribución de la población cantonal para el horizonte del plan, entre los asentamientos urbanos y suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación , en forma global o segmentada(total-parcial),para lo cual se consideran las poblaciones asignadas en los asentamientos urbanos intermedios, y mayores por el Plan de Ordenación Regional y la ETN , respectivamente.<sup>72</sup>

### **Asentamientos Humanos e Infraestructuras o canales de relación.**

<sup>68</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1 y 8.

<sup>69</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1 y 10.

<sup>70</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1 y 12.

<sup>71</sup>Pauta Fernando. (2013).Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca. Cuenca.

<sup>72</sup>Constitución .Artículo 264. Numeral 1.



El plan de OT con respecto a este ámbito contiene las siguientes determinaciones:

-Estructuración de los asentamientos urbanos menores del cantón, de manera primaria a las cabeceras parroquiales rurales, articulado a sus unidades espaciales urbanas de mayor rango, considerando como área de influencia mediata al espacio parroquial rural, sin perjuicio de la incorporación de parroquias para la conformación de nuevas áreas de influencia, basados en su situación socioeconómica, y potencial de desarrollo, se estructurara de igual manera, el subsistema de centralidades menores - mínimas : anejos, recintos y comunidades o comunas, para este nivel de asentamientos se establecen roles, tamaños de población y funciones jerarquizados con el objetivo de alcanzar el funcionamiento del sistema de asentamientos de la región, en un proceso de inclusión en todos los niveles desde los últimos hasta el primero.

Para esta estructuración se consideran zonas de conservación, explotación y expansión, establecidas en la ordenación del medio físico.

-Reservas de suelo para el emplazamiento de nuevos equipamientos, o infraestructuras que presten servicios de alcance cantonal: agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, recolección y manejo de desechos sólidos, etc.

-Ordenación de redes fundamentales que se emplazan en el área rural para la de provisión de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, sistema de distribución, alumbrado público, y de otras redes de servicios que pudieran darse en su trazado, se deberá considerar las determinaciones establecidas en el plan y de manera específica las correspondientes al medio físico, tomando en cuenta afectaciones que garantizan la integración, si se trata de competencias centralizadas se debe actuar de manera coordinada con los responsables de la dotación del servicios.<sup>73</sup>

-Identificación de conjuntos que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, considerando:

---

<sup>73</sup> Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 4.



puentes, caminos, canales que se encuentren incluso en el área rural.<sup>74</sup>

-La ordenación en el territorio Cantonal rural de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos, lagunas, cuando proceda el mejoramiento de la red actual existente.<sup>75</sup>

-La localización de las reservas de suelo para el emplazamiento de nuevos equipamientos, o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial, o parroquial rural cantonal, establecidos y dispuestos con esta condición espacial en la ETN o planes de ordenación territorial.

En este punto es necesario señalar que con la implementación **de Distritos y Circuitos administrativos**, por parte del Estado se está dando un sin número de intervenciones que tienen que ver con la implementación de infraestructuras destinadas a dar servicios a la población, servicios de educación, salud, inclusión con los CIBVs, sin embargo más allá de la prestación del servicio que es el objetivo del Estado, estas intervenciones se deben dar de

manera coordinada y sobre todo articulada con las reservas establecidas por el GAD en su plan, no de manera paralela, con la finalidad de alinearse con la planificación y alcanzar la imagen objetivo del plan. Esta localización debe considerar las determinaciones establecidas en el plan respecto de las unidades territoriales- medio físico, implicadas en esta, y las específicas para cada equipamiento o instalación, garantizando su integración.<sup>76</sup>

-Emplazamiento en el territorio rural cantonal de nuevas infraestructuras lineales, de alcance: nacional, regional, provincial o parroquial rural, previstas, incluso en la dimensión espacial, en la ETN, o en los planes de OT pertinentes, de igual que en los otros literales se debe considerar la determinaciones respecto de las unidades territoriales- medio físico, afectadas por esta, y las específicas señaladas para cada infraestructura garantizando su integración.<sup>77</sup>

### 3.4.2. Determinaciones Comunes

Las determinaciones comunes de los Planes de Ordenación Cantonales las constituyen el programa de actuaciones

<sup>74</sup> Ibíd. Numerales 1 y 8.

<sup>75</sup> Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 11. Artículo 375. Numeral 8.

<sup>76</sup> Constitución. Artículo 264. Numeral 1.

<sup>77</sup> Constitución. Artículo 264. Numeral 1.



positivas y las medidas para la gestión del plan.

#### **3.4.2.1 Actuaciones territoriales**

Corresponde a los planes sectoriales: programas, proyecto y demás acciones que tienen vínculo con las categorías o aspectos de gestión que lleven al desarrollo cantonal, y que conjuntamente con el programa de actuaciones positivas colaboran con énfasis a la consecución del modelo territorial objetivo cantonal, sin perjuicio de las dimensiones: social, económica y de las vinculadas con este nivel de desarrollo humano, en este sentido se pueden citar los siguientes planes cantonales:

-Planes maestros: dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, etc.

-Plan de tránsito y transporte Público.

-Plan de Equipamiento Comunitario.

-Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico cultural.

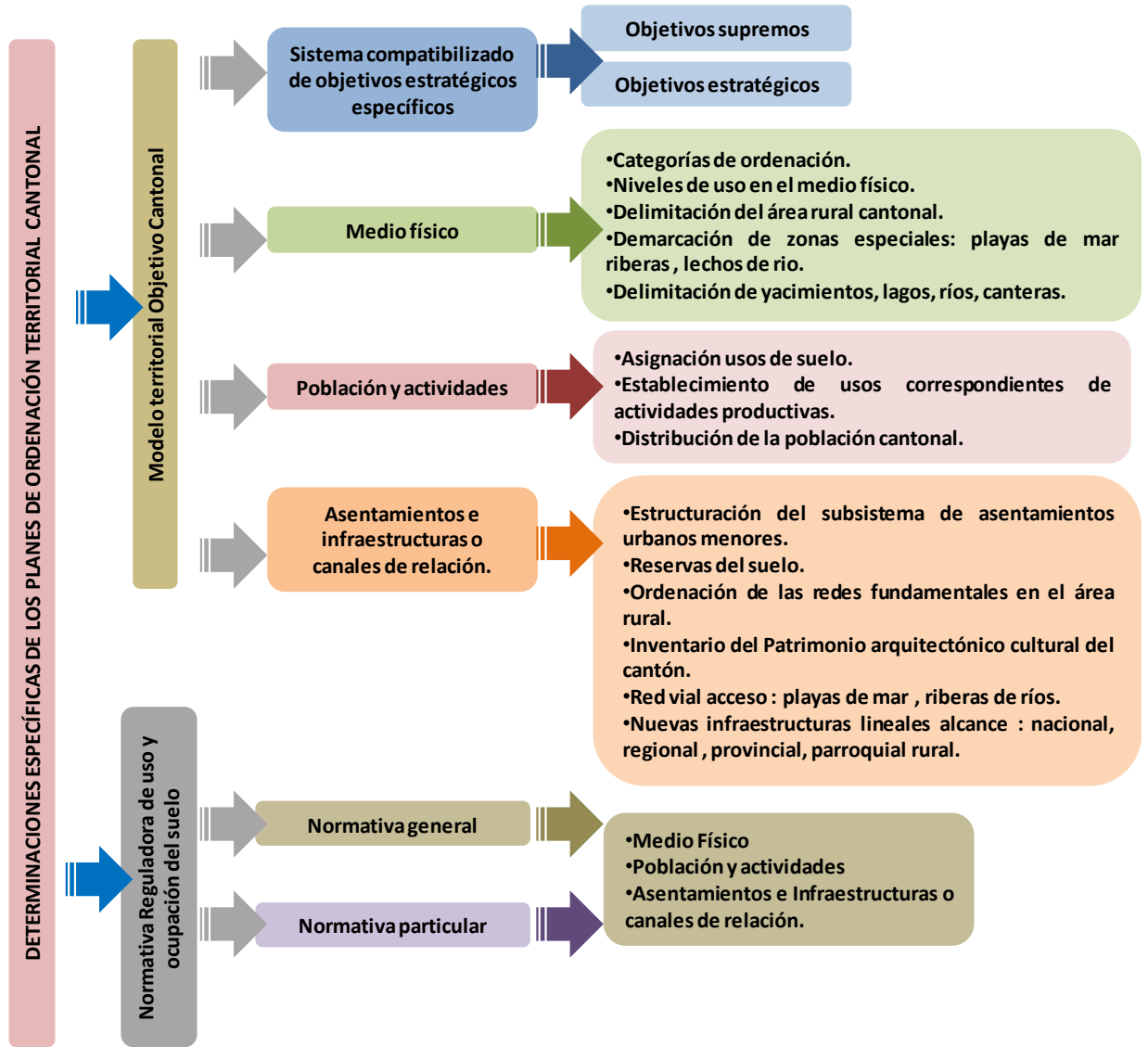
-Plan de explotación de Materiales áridos y pétreos.

-Plan Vial rural de acceso a las playas naturales.

-Planes relacionados con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas: planes de energía eléctrica, sistema de distribución, alumbrado público, deberán ser formulados de manera coordinada entre el GAD Municipal, y el Gobierno Central, así como con las empresas proveedoras de servicios públicos.

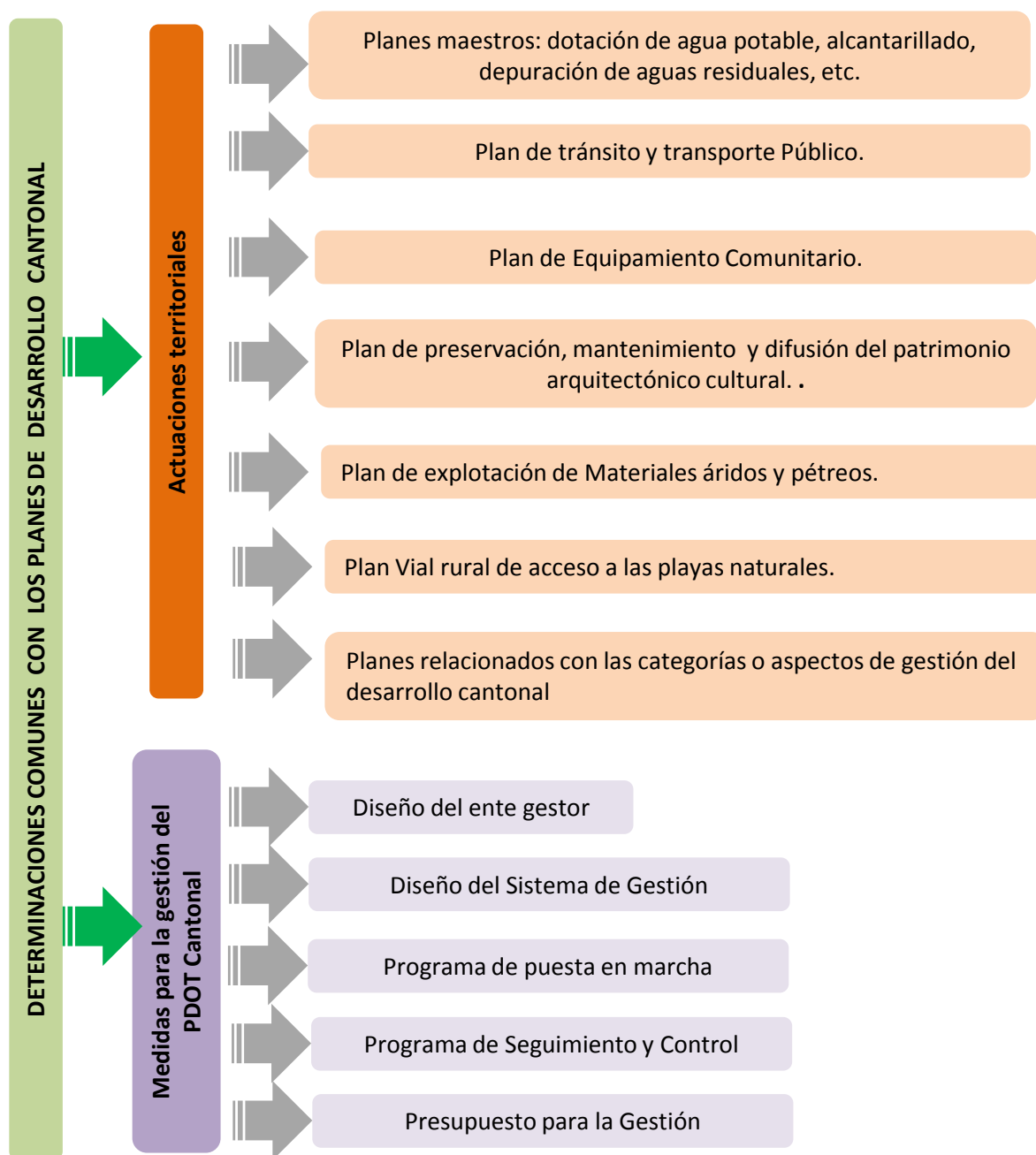
Gráfico 3.7. Determinaciones Específicas de los Planes de Ordenación Territorial

Cantonal



Fuente: Pauta Fernando. (2013). Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Elaboración: Propia.

**Gráfico 3.8. Determinaciones Comunes con los Planes de Desarrollo Cantonal**


Fuente: Pauta Fernando. (2013). Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Elaboración: Propia.



### 3.5. CONCLUSIONES

Como conclusiones del presente capítulo se puede acotar lo siguiente:

Si bien en el país se está avanzando en el ámbito de la planificación, ya sea en su marco legal que retoma con fuerza la planificación a partir de la Constitución 2008, y se establece una visión global de la gestión del espacio territorial nacional; además de avanzar tanto en las competencias y autonomías que tienen los diferentes niveles de gobierno para actuar e intervenir en sus territorios circunscritos; no se establece aún una metodología que vincule el desarrollo al ordenamiento territorial que sin duda alguna, lo uno trae implícito lo otro, por lo que los límites de actuación para lograr el desarrollo y el ordenamiento territorial en un territorio determinado son difusos, no porque no estén claros, sino que se encuentran superpuesto con el único fin de llegar al mismo objetivo: alcanzar el buen vivir para población; es por ello que algunos componentes de cada una de las etapas de los respectivos planes son comunes, mas no los enfoques que se den en los aspectos del desarrollo humano y los de la ordenación territorial. En el país se han dado varios esfuerzos en el ámbito de la planificación y resultado de ello se tienen las primeras experiencias relacionadas con procesos de ordenamiento territorial; sin

embargo, los principales problemas se han presentado en la disgregación entre los objetivos de desarrollo y la realidad territorial, omitiendo sus potencialidades y limitaciones para alcanzar el desarrollo propuesto.

De igual manera se presenta la desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno; sin embargo y en este sentido se han implementado herramientas de planificación que tengan una visión articuladora de la misma en diferentes niveles de gobierno y que determine lineamientos y directrices de planificación con el único propósito de alcanzar los 12 objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir; y por ende la consecuente gestión territorial, promoviendo los procesos de desconcentración y descentralización.







# CAPITULO 4

## CONCLUSIONES

## 4. CONCLUSIONES

Las conclusiones generales del presente estudio, están referidas al diseño de tesis de la Maestría, previamente aprobado al desarrollo del proyecto.

### OBJETIVOS

#### General

-Definir una alternativa metodológica para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal aplicable en el territorio ecuatoriano dentro del marco de la legislación nacional.

#### Específicos:

-Identificar y definir los alcances que deben contemplarse en los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal.

-Revisar y analizar las guías metodológicas existentes para la formulación y desarrollo de los Planes de Ordenación territorial, por ejemplo “La Guía Metodológica para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial” elaborado por la Senplades.

-Definir las determinaciones que deberán contemplarse dentro de los



Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal.

-Análisis crítico y evaluación de tres planes de ordenamiento territorial cantonal: Azuay, Cañar y Morona Santiago, un cantón por provincia.

## **HIPÓTESIS**

### **Hipótesis Nula:**

Los lineamientos y guías metodológicas existentes y desarrolladas a nivel nacional, son suficientes para la formulación y aplicación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el marco de la legislación nacional ecuatoriana.

### **Hipótesis Alternativa**

Los lineamientos y guías metodológicas existentes y desarrolladas a nivel nacional, permiten desarrollar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el marco de la legislación nacional ecuatoriana sin embargo requieren ajustes metodológicos y de contenidos, para la aplicación de los mismos.

## **JUSTIFICACIÓN**

El presente proyecto, considera como punto de partida la transición constitucional que permite a los diferentes niveles de Gobierno, formular, desarrollar y ejecutar la planificación de los ámbitos territoriales de su jurisdicción, mediante la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que como ya se conoce es una nueva experiencia por la que han tenido que pasar los GAD , consultando o recurriendo a metodologías existentes , que han servido de guía en este proceso , sin embargo hay aspectos metodológicos y de contenidos en el desarrollo de los planes que dejan vacíos , que no nos permiten actuar en el territorio de manera concreta y sobre todo acertada , buscando el desarrollo integral , socioeconómico , en donde se dé el aprovechamiento responsable de los recursos , de manera coherente con la Estrategia Territorial Nacional y articulada a la a los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir , así como a las Agendas Zonales, persiguiendo el objetivo supremo de la planificación ,



mejorar la calidad de vida de la población.

En este sentido y con esa mirada, el objetivo de la investigación es determinar los contenidos básicos, fundamentales, así como las determinaciones que deben considerar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, mediante una metodología alternativa a las existentes, que sea la guía en el proceso de desarrollo y formulación de los PDOTs, una guía que debe ser flexible a cambios y muy susceptible de ajustes, para mejorarla y retroalimentarla de ser necesario.

Cabe señalar que para fines de este estudio; se plantea la revisión de metodologías que han sido aplicadas en estas primeras experiencias de planificación de los GADs de la Zona de planificación 6 (SENPLADES-Dr. Domingo Gómez Orea) ; si dejar de lado la existencia de otras alternativas metodológicas(Planificación Estratégica Territorial– UNAM ); que al igual que las antes mencionadas se han utilizado en otros países; que si bien han tenido resultados exitoso , siempre queda algo por mejorar y que se adapte a las realidades sociales y particularidades territoriales de cada ámbito de estudio.

Se ha revisado las metodologías: Gómez Orea y la elaborada por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, así como Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de tres cantones: Cuenca, Cañar y Tiwintza, con el propósito de evaluar las primeras experiencias que se ha tenido respecto de la aplicación de la constitución en el ámbito de la planificación en los niveles cantonales.

Es necesario recalcar que estos planes son los primeros productos que se tienen como PDOTs, y que si bien se ha valorado el desarrollo del documento, la materialización de los diferentes planes analizados en este estudio no cumplen el año horizonte del Plan, lo que no nos permite tener una evaluación total de la aplicación y ejecución del PDOT en los territorios.



## CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS Y LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Los criterios considerados para el análisis de las metodologías existentes y los contenidos que se deben abordar como fundamentales en los PDOTs , han tomado como referente lo establecido en el marco legal ecuatoriano , es decir las competencias y funciones que se les otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la Constitución , Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización –COOTAD ; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas- COPFP, aspectos que deben ser la guía para la formulación de proyectos dentro del Plan que responden a un sistema compatibilizado de objetivos ; así como las competencias y funciones deben incidir de manera fundamental en las

determinaciones que deben contener los PDOTs.

Para la comprobación de las hipótesis, se ha revisado las metodologías existentes desarrolladas por las entidades correspondientes en el ámbito de la Planificación Nacional, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, y la metodología de Gómez Orea; si bien se cuentan con documentos que guían el proceso de la planificación a nivel cantonal, por ejemplo : **Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias**, existen todavía vacíos o ausencias en contenidos , que no permiten la aplicación y ejecución del Plan, desde los contenidos y alcances en cada uno de los diagnósticos sectoriales, así como en la fase de gestión del Plan , la misma que es vital para que se evidencien resultados territoriales de la aplicación del mismo.

Además debo señalar que se han considerado dos aspectos muy importantes desde el punto del análisis; en primer lugar que los PDOTs que han desarrollado los diferentes niveles de



gobierno son las primeras experiencias en el ámbito de la planificación; así como hay que considerar que dichos planes no cumplen en su mayoría el año horizonte para el cual han sido proyectados , por lo que no se pueden dar resultados integrales todavía, sin embargo esto no exime de realizar evaluaciones intermedias, que permitan ejecutar acciones tomando medidas para que el PDOT cumpla sus objetivos.

Adicionalmente se analizaron los PDOT cantonales de: Cuenca, Cañar; Tiwintza; y se encontraron aspectos que se deberían considerar ajustar o ampliar el alcance de los contenidos desarrollados en los PDOTs, en este sentido, la hipótesis alternativa es la que se verifica con esta investigación; es decir se deben realizar ajustes a las metodologías existentes respecto de metodologías y contenidos; así como se da cumplimiento a los objetivos general y específicos que se han planteado en el diseño de la presente investigación.

## CONCLUSIONES POR

### CAPITULO

#### CAPITULO 1

Si bien en el Ecuador se ha dado un paso agingatado en cuanto al Marco Legal que contempla la planificación territorial , falta mucho en lo referente a la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial , y sobre todo en la parte de gestión territorial , que es la más importante en la materializacion del plan en el territorio.

El marco legal que maneja el Ecuador, referente a la planifcacion territorial : Constitución 2008, COOTAD, COPFP , es coherente y demarca articulación entre los niveles de planificación, lo que no establece es la metodología , es decir el “cómo” , es por ello que se han encontrado nudos críticos, en el avance de este proceso.

Por otra parte la SENPLADES como ente rector de laplanificación ha establecido y elaborado documentos que pueden orientar la planificacion de los niveles de gobierno , como por ejemplo el Plan Nacional del Buen Vivir , que nos da las directrices más amplias atraves de los objetivos nacionales , que persiguen el



supremo alcanzar el “Buen Vivir” que a su vez este esta contemplado como el objetivo máximo a alcanzar con cada uno de los PDOTs de los diferentes niveles de gobierno.

En cuanto a las metodologías revisadas se puede decir que si bien la Metodología del Dr. Domingo Gómez Orea , esta bastante desarrollada y aborda de manera consistente a los componentes del sistema territorial , asi como a los contenidos del PDOT, esta ha sido aplicada en otro contexto diferente al de nuestro país o medio , lo que si debería considerarse al momento de la aplicación de dicha metodología en la formulación de los PDOTs, sobre todo en las categorías de ordenación en las que si influye mucho la topografía del territorio, ya que en nuestro país si se deben reconsiderar los rangos de pendiente , mismos que difieren mucho de Europa, sin dejar de lado temas como actividades productivas e la población, sistema de asentamientos , entre otros.

Por otra parte la metodología de SENPLADES , si bien esta basada en la metodología Gómez Orea , se debe complementar los contenidos de manera más concreta en el sistema de

asentamientos, además de la parte de gestión territorial, en las que no tiene mayores guías para desarrollar este componente.

A continuación se anexa en la tabla en la que se comparan las metodologías estableciendo diferencias entre ellas:





METODOLOGIA GOMEZ OREA	METODOLOGIA SENPLADES
El Plan se desarrolla en cuatro fases: Preparatoria, Diagnóstico, Planificación y Gestión Territorial.	La metodología Senplades contempla las siguientes fases del plan: Diagnóstico, Planificación y Gestión Territorial.
Los subsistemas que se estudian son cuatro : Medio Físico, Sistema de Asentamientos, Sistema Económico – Productivo, Sistema Político Institucional.	La metodología SENPLADES aborda 6 subsistemas: Medio Físico, Sistema Social – Cultural, Sistema Económico, Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad, Sistema de Asentamientos Humanos, Sistema de Gestión Territorial.
En la Metodología Gómez Orea se estudia a la población y su distribución en el territorio en el Sistema de Asentamientos Humanos, y las características demográficas y económicas de la misma en el sistema Económico. Lo que se debe considerar en este aspecto es la realidad del sistema de asentamientos en el Ecuador, y no solo a ese nivel sino de manera regional, ya que la distribución de los mismos varía Costa-Sierra-Oriente y Galápagos.	En la Metodología SENPLADES se estudia a la población en el Sistema Social – Cultural, y se vuelve a estudiar a la población en el Sistema de Asentamientos Humanos, aspecto que a mi punto de vista confunde, además que según los contenidos revisados, se estudian los mismos contenidos tanto en el Sistema Social – Cultural como en el Sistema de Asentamientos Humanos, solo variando el nivel de detalle.
El sistema de Gestión Territorial se estudia aspectos como: sistema de gestión Territorial, entidad gestora, indicadores de gestión, evaluación expost.	En el sistema de Gestión Territorial no se proporciona mayores guías para el desarrollo de los contenidos, no se habla de entidad gestora, indicadores de gestión, sistema de gestión, evaluación expost.
Gómez Orea, plantea la elaboración de los árboles de problemas en donde se puede identificar de manera objetiva las probables causas y los efectos, planteando así la posible solución a los mismos.	En cuanto a la elaboración de árboles de problemas, y de objetivos, no existe ningún referente para la construcción de los mismos, no se los menciona en dicha metodología, siendo estos parte importante para las propuestas que se desarrollan de manera



	posterior. Es decir no existe el sistema de objetivos compatibilizado.
Se maneja la construcción de escenarios, en las tres situaciones: actual, tendencial, y óptimo.	No se maneja la proyección de escenarios, o la concertación de escenarios, actual, tendencial y el óptimo, se plantea de manera única el modelo Territorial deseado, o imagen Objetivo.
Se elabora un Plan de gestión para la aplicación o materialización del plan.	En la etapa de Gestión del Plan no se aborda ningún tipo de contenido, no se ha desarrollado este aspecto en la metodología SENPLADES.

Las metodologías tanto de Senplades como la planteada por el Dr. Domingo Gómez Orea, y como además ya se ha mencionado en otras ocasiones, tienen aspectos coincidentes, desde las fases de la metodología como de los contenidos que debe abarcar o abordar un PDOT, mas no así en sus alcances, es decir en la profundidad y detalle de estudio de cada uno de los contenidos, si bien en el presente capítulo se anexa un flujograma de la Metodología SENPLADES, en el que constan aspectos como el levantamiento de problemas, objetivos, la misma fase de gestión, dentro del documento revisado del **INDICE Y APOYOS METODOLOGICOS PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**, se deberían complementar los mismos para guiar de mejor manera el desarrollo de los PDOTs.

Se debe considerar que el proceso de planificación se viene dando recientemente en el País, el Ecuador está experimentando en el ámbito de la planificación , es por ello que los PDOTs, que se han desarrollado muy aparte de la metodología que hayan utilizado para la formulación del plan , estan en proceso de planificación , es decir los planes contemplan como año horizonte 20 años , es decir que están empezando el proceso de la aplicación y ejecución del plan .

Además el proceso de planificación territorial en el país tiene a los PDOTs, como experiencias iniciales en este ámbito amplio y multidisciplinar que es la planificación.

Si bien los primeros pasos sobre planificación están dados , no se puede dejar de lado la materialización de los



PDOTs en los diferentes niveles de gobierno y sobre todo no se puede descuidar la evaluación de esa planificación aplicada, ya que esta evaluación dará las directrices en los ámbitos en los que se tengan que revisar la metodología, realizar cambios, ajustes o en su defecto la reformulación del plan. En este proceso de planificación inicial para el país, se pueden sacar experiencias enriquecedoras para posteriores actuaciones en el territorio, y alcanzar el tan anhelado “Buen Vivir”.

## **CAPITULO 2**

Luego de la revisión y análisis de los tres documentos correspondientes a Planes de Desarrollo Y ordenamiento Territorial de nivel de Cantonal, se puede decir de manera general que estos planes son las primeras experiencias de la aplicación de una planificación más concreta y por mandato constitucional, en donde la misma para ser una responsabilidad del GAD; sin embargo se debería realizar una evaluación de los PDOTs que ya están en marcha para identificar las limitaciones de los mismos y tratar de superarlas tiempo.

Los Planes revisados presentan limitaciones en su desarrollo; si bien se

han esmerado y puesto esfuerzo en cada uno de los documentos, es fundamental tener en claro que se deben abordar contenidos mínimos para poder ejecutar el PDOT; considerar las determinaciones que deben contener los planes; las mismas que nos dan las pautas claras de actuación.

Una de las falencias comunes en los planes analizados ha sido la falta de un plan de gestión del PDOT; no se llega a elaborar el diseño del ente gestor, en ocasiones no se habla de la gestión del Plan, sino la gestión está enfocada a la presentación de programas y proyectos, que si bien son un componente importante dentro del plan, no se podrán ejecutar sino se realiza un modelo de gestión; en el que se establece el seguimiento de la ejecución del plan; a más que ningún plan presenta indicadores de evaluación y una fase de evaluación del PDOT.

## **CAPITULO 3**

Como conclusiones del presente capítulo se puede acotar lo siguiente:



Si bien en el país se está avanzando en el ámbito de la planificación, ya sea en su marco legal que retoma con fuerza la planificación a partir de la Constitución 2008, y se establece una visión global de la gestión del espacio territorial nacional; además de avanzar tanto en las competencias y autonomías que tienen los diferentes niveles de gobierno para actuar e intervenir en sus territorios circunscritos; no se establece aún una metodología que vincule el desarrollo al ordenamiento territorial que sin duda alguna, lo uno trae implícito lo otro, por lo que los límites de actuación para lograr el desarrollo y el ordenamiento territorial en un territorio determinado son difusos, no porque no estén claros, sino que se encuentran superpuesto con el único fin de llegar al mismo objetivo: alcanzar el buen vivir para población; es por ello que algunos componentes de cada una de las etapas de los respectivos planes son comunes, mas no los enfoques que se den en los aspectos del desarrollo humano y los de la ordenación territorial. En el país se han dado varios esfuerzos en el ámbito de la planificación y resultado de ello se tienen las primeras experiencias relacionadas con procesos de ordenamiento territorial; sin embargo, los principales problemas se han presentado en la disgregación entre los objetivos de desarrollo y la realidad territorial, omitiendo sus potencialidades y limitaciones para alcanzar el desarrollo

propuesto. De igual manera se presenta la desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno; sin embargo y en este sentido se han implementado herramientas de planificación que tengan una visión articuladora de la misma en diferentes niveles de gobierno y que determine lineamientos y directrices de planificación con el único propósito de alcanzar los 12 objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir; y por ende la consecuente gestión territorial, promoviendo los procesos de desconcentración y descentralización.



## 5. ANEXOS

### CONSTITUCIÓN 2008

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.



En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

**Art. 265.-** El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

**Art. 266.-** Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

## **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN –COOTAD**

Artículo 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realiza en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;
- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;
- j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, Juntas cantonales y redes de

protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;

n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;

o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;

r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,

s) Las demás establecidas en la ley.

**Artículo 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.-**

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;

d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;

e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;

g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos

destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;

i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;

k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;

m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,

n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

### **“Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”**

El Plan de Desarrollo Nacional definido como *“Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”* es el instrumento del Gobierno Ecuatoriano para articular la políticas públicas con la gestión y la inversión pública.

El Plan fue elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009. Se aprobó el 5 de noviembre del 2009 en sesión del Consejo Nacional de Planificación, integrado por el Presidente de la República, los Ministros Coordinadores y los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El Plan 2009 -2013, plantea una estrategia de largo plazo que permitirá alcanzar los preceptos de la Carta Magna de 2008 y la propuesta del Gobierno Nacional, en la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural y hacia la sociedad del Buen Vivir.<sup>78</sup>

“La estrategia nacional implica generar un nuevo pacto de convivencia entre las personas y los sujetos políticos, para eliminar las brechas que separan a los ecuatorianos y dejar atrás los principios de una sociedad liberal utilitaria que conoce derechos y libertades, y transitar hacia un igualitarismo republicano moderno.

El nuevo pacto social propone avanzar hacia un modelo de desarrollo endógeno, es decir, a un nuevo modo de acumulación y redistribución de la riqueza, para lo cual es indispensable contar con una “hoja de ruta” que permita salir del modelo primario exportador, democratizar el acceso a los medios de producción, incrementar la productividad y crear empleo de calidad, que aproveche la gran biodiversidad del Ecuador, que es su mayor ventaja competitiva, y generar industrias relacionadas con la bio y nano tecnología, sin descuidar la conservación de los patrimonios nacionales.”<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013*

<sup>79</sup> SENPLADES, *Zona de Planificación 6, Agenda Zonal para el Buen Vivir, Propuesta de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial*”

## ANEXO 3

**Objetivo 1.** Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial, en la diversidad.

**Objetivo 2.** Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

**Objetivo 3.** Mejorar la calidad de vida de la población.

**Objetivo 4.** Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un medio ambiente sano y sustentable

**Objetivo 5.** Garantizar la soberanía y la paz, impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.



**Objetivo 6.** Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.

**Objetivo 7.** Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.

**Objetivo 8.** Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

**Objetivo 9.** Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

**Objetivo 10.** Garantizar el acceso a la participación pública y política.

**Objetivo 11.** Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.

**Objetivo 12.** Construir el Estado democrático para el Buen Vivir.

El Plan Nacional para el Buen Vivir pone énfasis en la relación ser humano - naturaleza y su entorno, es así que el territorio cobra una especial importancia por tanto en su capítulo 8 desarrolla la estrategia once “Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización” o llamada también “*Estrategia Territorial Nacional (ETN)*.”

La ETN “... contiene criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias de los territorios, por lo tanto, es un referente para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales concordantes con los objetivos y metas definidas en el Plan

Nacional. La ETN es, entonces, un instrumento de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Son estos los que deben complementar sus procesos de planificación específicos en cada territorio.”<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*

## 6. Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2007 – 2008) Tomo i: “Instrumentos aprobados por la Asamblea Constituyente “Montecristi –Ecuador.
- CODENPE 2011. Primer Encuentro Nacional. Planificando el Territorio para el Buen Vivir con los Pueblos y Nacionalidades. Quito – Ecuador.
- Constitución Política del Ecuador. 2008. Asamblea Constituyente. Quito-Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. 2010. Registro Oficial Órgano del Gobierno de la República del Ecuador. Año II. Nº 303.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas,

- PichizacaAnastacio. Documento versión ii de referencia para consulta a expertos. Pueblos indígenas y el ordenamiento territorial, un análisis reflexivo y propositivo.
- Pauta Fernando. (2013).Ordenación Territorial y Urbanística. Universidad de Cuenca. Cuenca.
- Gómez Orea Domingo (2007).Ordenación Territorial. Mundi Prensa.
- Gómez Orea, Domingo y Villarino Valdivieso, Teresa: “Planificación y Gestión Ambiental”. Centro de Estudios de Postgrado de Administración de Empresas, Especialidad en Planificación y Gestión Ambiental y de los Recursos Naturales, Madrid, 1998.
- Vázquez Barquero Antonio. Desarrollo Endógeno y Globalización-A. Barquero.
- Boisier Sergio (2001) Desarrollo Local – Mandoery.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Cantón Cuenca.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Cantón Cañar.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Cantón Tiwintza.
- SENPLADES - Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.
- SENPLADES –Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013.

- SENPLADES – “Agenda Zonal para el Buen Vivir, Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial”.
- Sánchez Salazar maría Teresa (2008) Metodologías para el Ordenamiento Territorial. Instituto Geográfico-UNAM.
- Martín Mesa Antonio; Merinero Rodriguez Rafael. Planificación Estratégica Territorial.

## 7. Glosario

- PNUD : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- IDH: Índice de Desarrollo Humano.
- PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.
- SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.
- COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- ETN: estrategia Territorial Nacional.
- SAP: Sistema de Asentamientos Poblacionales.
- SPT: Sistema Productivo Territorial.