





# UNIVERSIDAD DE CUENCA



FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - POSGRADOS

## "FORMULACIÓN DE UNA METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: APLICACIÓN EN LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN AZOGUES"

---

**AUTOR:** ARQ. LAURO MILTON VERDUGO ROMERO, Esp.  
**DIRECTOR:** ARQ. VÍCTOR FERNANDO PAUTA CALLE, PhD.

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER EN ORDENACIÓN TERRITORIAL

CUENCA - ECUADOR  
2016





## RESUMEN

El presente trabajo denominado **METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: APLICACIÓN EN LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN AZOGUES**, fue desarrollado como requisito previo a la obtención del título de magíster en ordenación territorial y se enmarca en las líneas de investigación establecidas por el Centro de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca; el mismo, busca formular una Metodología para la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural y aplicar en las Parroquiales Rurales del Cantón Azogues. Para este propósito, luego de revisar el marco conceptual y legal relacionado con el tema propuesto y de delimitar el área de estudio, se procedió a identificar, caracterizar y jerarquizar los problemas relacionados con la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural en las parroquias Javier Loyola, Cojitambo y Taday, mediante la recopilación de información, a través de: entrevistas y encuestas a autoridades y líderes parroquiales; revisión y análisis de los planes de ordenación territorial parroquial rural, planes operativos y presupuestos participativos anuales, oficios, contratos, actas de sesiones, resoluciones, actas de entrega recepción e informes de fiscalización.

Posteriormente, se procedió a plantear los objetivos y estrategias metodológicas para solucionar los problemas identificados en el diagnóstico.

Una vez desarrollada la metodología, se estableció un conjunto de lineamientos para la aplicación de la misma, en las parroquias Javier Loyola, Cojitambo y Taday.

Finalmente, como resultado del presente estudio, se formulan las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

### PALABRAS CLAVES:

Metodología - Gestión – Plan – Ordenación Territorial – Desarrollo – Parroquial – Rural.

## ABSTRACT

The current research work, called "METHODOLOGY FOR THE MANAGEMENT OF TERRITORIAL ORDAINING PLANS OF RURAL PARISH: APPLICATION IN THREE RURAL PARISHES", was developed as a prerequisite to obtaining master's degree in territorial ordinance and it is part of the research lines established by the Research Centre of the Faculty of Architecture and Urbanism at the University of Cuenca; this research seeks to formulate a Methodology for the Management of Territorial Ordaining Plans of Rural Parish and apply it in the Rural Parishes of Azogues Canton. For this purpose, after reviewing the conceptual and legal framework related to the proposed topic and defining the study area, proceed to identify, characterize and prioritize the problems related to the management of territorial ordaining plans of rural parish in the following parishes: Javier Loyola, Cojitambo and Taday, by gathering information through: interviews and surveys to authorities and parish leaders, review and analysis of territorial ordaining plans in rural parish, operative plans and annual participatory budgets, trades, contracts, meeting minutes, resolutions, minutes of delivery reception and the inspection reports.

Subsequently, it proceeded to set the objectives and methodological strategies to solve the problems that were identified in the diagnosis.

Once the methodology was developed, there were established a set of guidelines for applying it, in the following parishes: Javier Loyola, Cojitambo and Taday.

Finally, as a result of this study, the relevant conclusions and recommendations are made.

### KEY WORDS:

Methodology – management – plan – territorial ordinance – development –parish - rural





## ÍNDICE DE CONTENIDOS

|   |     |
|---|-----|
| <b>CAPÍTULO I</b> .....   | 27  |
| <b>MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL DESARROLLO, LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL</b> ..... | 27  |
| 1.- EL DESARROLLO .....   | 27  |
| 1.1.- DELIMITACIÓN DEL SIGNIFICADO DE “DESARROLLO” .....  | 27  |
| 1.2.- EL DESARROLLO Y LA LIBERTAD, UNA PERSPECTIVA INTEGRAL .....   | 32  |
| 1.3.- EL DESARROLLO Y SUS ALTERNATIVAS .....  | 37  |
| 1.4.- EL BUEN VIVIR, ALTERNATIVAS AL DESARROLLO .....   | 38  |
| 1.5.- LOS ENFOQUES DE DESARROLLO LOCAL Y SU APLICACIÓN A LAS ÁREAS RURALES .....  | 41  |
| 1.6.- INTERACCIÓN ENTRE POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO .....  | 44  |
| 1.7.- LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO HUMANO ECUATORIANO EN LA CONSTITUCIÓN .....  | 45  |
| 1.7.1.- Dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales .....   | 45  |
| 1.7.2.- Dimensiones Territoriales .....   | 47  |
| 18.- INTEGRACIÓN DE LAS DIMENSIONES PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO HUMANO .....   | 49  |
| 19.- EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL .....  | 49  |
| 1.9.1.- Concepto de Desarrollo Parroquial Rural .....   | 49  |
| 1.9.2.- Categorías del Desarrollo Parroquial Rural .....  | 50  |
| 1.10.- CONCLUSIONES .....   | 54  |
| 2. ORDENACIÓN TERRITORIAL .....   | 57  |
| 2.1.- CONCEPTO .....  | 57  |
| 2.2.- LAS ACTIVIDADES HUMANAS Y EL ESPACIO EN QUE SE UBICAN .....   | 59  |
| 2.3.- LA ORDENACIÓN TERRITORIAL COMO EXPRESIÓN FÍSICA DEL ESTILO DE DESARROLLO .....  | 60  |
| 2.4.- EL SISTEMA TERRITORIAL .....  | 62  |
| 2.5.- EL MODELO TERRITORIAL .....   | 64  |
| 2.6.- EVOLUCIÓN TENDENCIAL DEL SISTEMA TERRITORIAL .....  | 65  |
| 2.7.- EVOLUCIÓN PLANIFICADA DEL SISTEMA TERRITORIAL: LA ORDENACIÓN TERRITORIAL .....  | 67  |
| 2.8.- JUSTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL .....  | 68  |
| 2.8.1.- Un enfoque planificado del desarrollo .....   | 68  |
| 2.8.2.- La superación de ciertos paradigmas sociales .....  | 70  |
| 2.8.3.- Problemas concretos a los que atiende la ordenación territorial .....   | 71  |
| 2.8.4.- Problemas que debe atender la ordenación territorial en Ecuador .....   | 77  |
| 2.9.- OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL .....  | 112 |
| 2.9.1.- Objetivos Genéricos .....   | 112 |



|  |            |  |     |
|--|------------|--|-----|
| 2.9.2.- Objetivos estratégicos de la Ordenación Territorial en Ecuador.....  | 113        | 2.- MARCO LEGAL RELACIONADO CON LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL .....       | 141 |
| 2.10.- LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.....   | 115        | 2.1.- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)..... | 141 |
| 2.10.1.- Metodología para elaborar un plan de ordenación territorial. .....  | 115        | 2.2.- CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (COPYFP).....                       | 162 |
| 3.- GESTIÓN TERRITORIAL .....  | 121        | 2.3.- LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....   | 167 |
| 3.1.- CONCEPTO DE GESTIÓN TERRITORIAL .....  | 121        | 2.4.- PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR.....  | 175 |
| 3.2. EL ENTE GESTOR.....   | 123        | 2.5.- LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. ....       | 175 |
| 3.2.1 Funciones.....   | 124        | 3.- MARCO INSTITUCIONAL.....   | 176 |
| 3.2.2 Estructura general .....   | 124        | 3.1.- SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA. ....                  | 176 |
| 3.3.- SISTEMA DE GESTIÓN .....   | 127        | 3.2. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN .....   | 176 |
| 3.3.1 Sobre seguimiento y control del plan.....  | 127        | 3.3. SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES).....                        | 176 |
| 3.3.2 Indicadores para la gestión .....  | 129        | 3.4.- CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS .....   | 176 |
| 3.4.- EVALUACIONES INTERMEDIAS Y FINALES. EVALUACIÓN EX POST .....   | 133        | 3.5.- GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.....  | 177 |
| 3.5.- EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PLAN .....   | 133        | CAPÍTULO III .....   | 178 |
| 3.6.- PRESUPUESTO PARA LA GESTIÓN .....  | 134        | DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL .....                 | 178 |
| <b>CAPÍTULO II .....</b>   | <b>135</b> | 1.- ANTECEDENTES .....   | 178 |
| <b>MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL E INSTITUCIONAL ECUATORIANO RELATIVO A LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL .....</b> | <b>135</b> | 2.- CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS.....  | 178 |
| 1.- MARCO CONSTITUCIONAL .....   | 135        |  |     |



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

|   |     |   |     |
|---|-----|---|-----|
| 2.1.- EN RELACIÓN AL MODELO TERRITORIAL OBJETIVO .....  | 178 | 4.2.2.- Diseño del sistema de gestión .....   | 184 |
| 2.2.- EN RELACIÓN A LA NORMATIVA REGULADORA DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO .....   | 178 | 4.2.3.- Programa de puesta en marcha.....   | 184 |
| 2.3.- EN RELACIÓN A PROGRAMA DE ACTUACIONES POSITIVAS....   | 179 | 4.2.4.- Programa de seguimiento y control .....   | 184 |
| 2.4.- EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS PARA LA GESTIÓN DEL PLAN ..   | 180 | 4.2.5.- Presupuesto para la gestión .....   | 184 |
| 3.- DETERMINACIONES ESPECÍFICAS.....  | 181 | <b>CAPÍTULO IV .....</b>  | 185 |
| 3.1. MODELO TERRITORIAL OBJETIVO PARROQUIAL RURAL .....   | 181 | <b>DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL ..</b> | 185 |
| 3.1.1.- Objetivos estratégicos específicos .....  | 181 | 1.- ANTECEDENTES.....   | 185 |
| 3.1.2.- Medio Físico .....  | 182 | 2.- RECONOCIMIENTO GENERAL DE EL ÁREA DE ESTUDIO Y SELECCIÓN DE LAS PARROQUIAS PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO..... | 186 |
| 3.1.3.- Población y actividades.....  | 182 | 2.1.- DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DEL TIPO DE MUESTREO .....  | 186 |
| 3.1.4.- Asentamientos e Infraestructuras o canales de relación  | 182 | 2.2.- DEFINICIÓN DEL TIPO DE MUESTREO .....   | 186 |
| 3.2. NORMATIVA REGULADORA DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO PARROQUIAL RURAL .....  | 183 | 2.3.- APLICACIÓN DEL TIPO DE MUESTREO ESCOGIDO Y SELECCIÓN DE LAS PARROQUIAS.....                                       | 187 |
| 3.2.1.- Normas relativas a la población y actividades .....   | 183 | 2.3.1.- Definición de Variables .....   | 188 |
| 3.2.2.- Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.....  | 183 | 2.3.2.- Valoración de variables.....  | 190 |
| 4.- DETERMINACIONES COMUNES CON EL PLAN DE DESARROLLO PARROQUIAL RURAL .....  | 183 | 2.3.3.- Calificación específica de cada variable .....  | 190 |
| 4.1.- ACTUACIONES TERRITORIALES .....   | 183 | 2.3.4.- Valoración total de variables .....   | 192 |
| 4.2.- MEDIDAS PARA LA GESTIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL Y SU CORRESPONDIENTE PLAN DE DESARROLLO ..... | 184 | 3.- IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS .....   | 194 |
| 4.2.1.- Diseño de un ente gestor.....   | 184 | 3.1.- OBJETIVOS DE LA IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS.....  | 194 |
|   |     | 3.2.- CONCEPTO DE PROBLEMA.....   | 194 |
|   |     | 3.3.- CÓMO IDENTIFICAR Y CARACTERIZAR LOS PROBLEMAS .....   | 196 |



|   |            |  |     |
|---|------------|--|-----|
| 4.- CARACTERIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS.....   | 197        | 3.1.4.- Características de la Participación Ciudadana .....  | 241 |
| 5.- JERARQUIZACIÓN DE PROBLEMAS.....  | 197        | 3.1.5.- Componentes de la Participación Ciudadana .....  | 241 |
| 5.1.- DIMENSIONAMIENTO DE PROBLEMAS .....   | 197        | 3.1.6.- Instancias de Gobierno .....   | 241 |
| 5.2.- FICHAS O TABLAS DE PROBLEMAS .....  | 198        | 3.1.7 Niveles de Gestión y Planificación Participativa del<br>Territorio.....  | 243 |
| 5.3.- GRAFOS DE PROBLEMAS .....   | 198        | 3.1.8 Mecanismos de Participación .....  | 251 |
| <b>CAPÍTULO V .....</b>   | <b>224</b> | 3.1.9 La aplicación de las Tecnologías de la Información y<br>Comunicación TIC en los procesos de participación para la<br>formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento<br>Territorial Parroquial Rural..... | 252 |
| <b>FORMULACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE LOS<br/>PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL .....</b>                             | <b>224</b> | 3.1.10 La participación en el contexto rural.....  | 253 |
| 1.- ANTECEDENTES .....  | 224        | <b>3.2.- ESTRATEGIAS PARA LA APROBACIÓN DE LOS PLANES DE<br/>ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL .....</b>   | 254 |
| 2.- OBJETIVOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN<br>TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL.....  | 224        | 3.2.1.- Observación del marco legal.....   | 254 |
| 2.1.- CONCEPTO DE OBJETIVO.....   | 224        | 3.2.2.- Observación del marco conceptual.....  | 255 |
| 2.2.- OBJETIVOS GENERALES .....   | 225        | 3.2.3.- Procedimiento para la elaboración y aprobación de los<br>planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural  | 255 |
| 2.3.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....  | 225        | <b>3.3.- ESTRATEGIAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE<br/>ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL CON OTROS<br/>NIVELES DE PLANIFICACIÓN .....</b>  | 259 |
| 3.- ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES<br>DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL .....                                     | 230        | 3.3.1.- Observación del marco legal.....   | 259 |
| 3.1.- ESTRATEGIAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA<br>ELABORACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO<br>TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL..... | 231        | 3.3.2.- Observación del marco conceptual.....  | 262 |
| 3.1.1.- Observación del Marco Legal .....   | 231        |  |     |
| 3.1.2.- Observación del marco conceptual.....   | 234        |  |     |
| 3.1.3.- Definición de metodología para el proceso de<br>participación .....   | 236        |  |     |



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

|  |            |
|--|------------|
| 3.3.3.- Definición de procesos para la articulación de los planes de ordenación territorial parroquial rural con otros niveles de planificación..... | 266        |
| <b>3.4.- ESTRATEGIAS PARA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL ENTE GESTOR DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL. ....</b>      | <b>274</b> |
| 3.4.1.- Observación del marco legal.....   | 274        |
| 3.4.2- Observación del marco conceptual .....  | 275        |
| 3.4.3. Definición del proceso para la conformación y funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural ..... | 276        |
| 3.4.4.- Definición de la propuesta para la gestión institucional.  | 278        |
| <b>3.5.- ESTRATEGIAS PARA LA ARTICULACIÓN ENTRE PLANES OPERATIVOS ANUALES Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL. ....</b>            | <b>284</b> |
| 3.5.1. Observación del marco legal .....   | 284        |
| 3.5.2.- Observación del marco conceptual .....   | 285        |
| 3.5.3.- Definición del proceso para la elaboración del Plan Operativo Anual .....  | 286        |
| <b>3.6.- ESTRATEGIAS PARA LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL. ....</b>                                     | <b>295</b> |
| 3.6.1.- Observación del marco legal.....   | 295        |
| 3.6.2.- Observación del marco conceptual .....   | 295        |
| 3.6.3.- Definición de Determinaciones para los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural.....  | 296        |
| <b>3.7.- ESTRATEGIAS PARA LA PUESTA EN MARCHA, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL. ....</b>            | <b>297</b> |
| 3.7.1. Observación del marco legal.....  | 297        |
| 3.7.2.- Observación del marco conceptual .....   | 298        |
| 3.7.3.- Definición del proceso para la puesta en marcha, seguimiento y control del plan .....  | 299        |
| <b>3.8 ESTRATEGIAS PARA FINANCIAR LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES. ....</b>  | <b>303</b> |
| 3.8.1. Observación del marco legal.....  | 304        |
| 3.8.2.- Observación del marco conceptual .....   | 308        |
| 3.8.3.- Definición del proceso para financiar los Planes Operativos Anuales.....   | 309        |
| <b>3.9.- ESTRATEGIAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL.....</b>  | <b>311</b> |
| 3.9.1.- Observación del marco legal.....   | 311        |
| 3.9.2.- Observación del marco conceptual .....   | 311        |
| 3.9.3. Definición del proceso para la evaluación de los planes de ordenación territorial parroquial rural .....                                      | 313        |
| 3.9.4. Modelo organizativo para las administraciones parroquiales .....  | 316        |
| 3.9.5.Evaluación de planes con limitada calidad en sus contenidos .....  | 322        |



|   |     |
|---|-----|
| <b>CAPÍTULO VI.....</b>   | 323 |
| <b>APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES</b> |     |
| <b>DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL. EN TRES PLANES</b> |     |
| <b>PARROQUIALES RURALES.....</b>                                  | 323 |
| 1.- ANTECEDENTES .....  | 323 |
| 2.- LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN      |     |
| TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL EN LAS TRES PARROQUIAS .....         | 323 |
| 2.1.- LINEAMIENTOS COMUNES PARA LAS TRES PARROQUIAS .....         | 323 |
| 2.2.- LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA CADA PARROQUIA .....          | 324 |
| 2.2.1.- Priorización de las estrategias.....                      | 325 |
| 2.2.2.- Dimensionamiento de las estrategias.....                  | 325 |
| 2.2.3.- Lineamientos para la Parroquia Javier Loyola.....         | 326 |
| 2.2.4.- Lineamientos para la Parroquia Cojitambo.....             | 330 |
| 2.2.5.- Lineamientos para la Parroquia Taday.....                 | 330 |
| <b>CAPÍTULO VII.....</b>  | 332 |
| <b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>                        | 332 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>  | 336 |
| <b>LINKOGRAFÍA.....</b>   | 343 |
| <b>ANEXOS .....</b>   | 345 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura N° 1 El Sistema territorial .....   | 63 |
| Figura N° 2 Los componentes del sistema territorial .....  | 63 |
| Figura N° 3 Sistemas territoriales en Ecuador.....   | 64 |
| Figura N° 4 Elementos que se suelen incluir en el modelo territorial: representación simplificada del sistema territorial....                  | 65 |
| Figura N° 5 Evolución tendencial del sistema territorial.....  | 66 |
| Figura N° 6 Evolución tendencial del sistema territorial: Conflictos .....   | 66 |
| Figura N° 7 Evolución planificada del sistema territorial .....  | 67 |
| Figura N° 8 Evolución planificada del sistema territorial: Objetivos .....   | 68 |
| Figura N° 9 Las tres facetas de la ordenación territorial .....  | 69 |
| Figura N° 10 La congestión de las áreas urbanas produce efectos indeseables similares a los que produce la desertización del medio rural ..... | 73 |
| Figura N° 11 Efecto sumidero en el medio rural profundo .....  | 73 |
| Figura N° 12 El Plan de Ordenación Territorial como elemento de concertación entre intereses conflictivos .....                                | 76 |
| Figura N° 13 El Plan como elemento de coordinación entre organismo sectoriales .....   | 76 |



|  |     |
|--|-----|
| Figura N° 14 Localización y tamaño poblacional de Quito y Guayaquil y ciudades intermedias principales, año 2010.....                        | 81  |
| Figura N° 15 Áreas protegidas del Ecuador.....   | 104 |
| Figura N° 16 Determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural .....  | 110 |
| Figura N° 17 Ecuador: Objetivos supremos y estratégicos de la ordenación territorial.....  | 114 |
| Figura N° 18 Fases del proceso de ordenación territorial.....  | 115 |
| Figura N° 19 Fases por las que pasa la elaboración de un Plan de Ordenación Territorial.....   | 116 |
| Figura N° 20 Fases y contenidos del proceso de elaboración de un plan de ordenación territorial .....  | 116 |
| Figura N° 21 Fases y contenidos del proceso de elaboración de un plan de ordenación territorial: esbozo de una metodología comprensiva ..... | 116 |
| Figura N° 22 Tareas que forman la fase preparatoria.....   | 117 |
| Figura N° 23 Esquema organizativo general del Ente Gestor .....  | 126 |
| Figura N° 24 Características y funciones de los grupos que forman el Ente Gestor.....  | 126 |
| Figura N° 25 Modelo PER (acrónimo de Presión-Estado-Respuesta) .....   | 131 |
| Figura N° 26 Esquema de diamante .....   | 134 |
| Figura N° 27 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 1...213  |     |
| Figura N° 28 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 2...214  |     |
| Figura N° 29 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 3 ..215  |     |
| Figura N° 30 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 4 ..216  |     |
| Figura N° 31 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 5 ..217  |     |
| Figura N° 32 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 6 ..218  |     |
| Figura N° 33 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 7 ..219  |     |
| Figura N° 34 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 8 ..220  |     |
| Figura N° 35 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 9 ..221  |     |
| Figura N° 36 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 10 222   |     |
| Figura N° 37 Grafo de relaciones causa-efecto Problema N° 11 223   |     |
| Figura N° 38 Fases y contenido de la participación .....   | 235 |
| Figura N° 39 Esquema metodológico para la participación .....  | 237 |
| Figura N° 40 Dificultades y riesgos del proceso de participación ciudadana .....   | 241 |
| Figura N° 41 Niveles de gestión y planificación participativa del territorio.....  | 244 |
| Figura N° 42 Estructura del comité de bienestar social .....   | 246 |
| Figura N° 43 Representantes de la Asamblea Comunitaria por Sectores.....   | 247 |
| Figura N° 44 Comisiones de Planificación .....   | 248 |
| Figura N° 45 Mecanismo de participación .....  | 250 |
| Figura N° 46 Procedimiento administrativo general para la aprobación de un plan .....  | 259 |
| Figura N° 47 Tipos Paradigmáticos de Regiones en General .....   | 263 |



|   |     |
|---|-----|
| Figura N° 48 Sistema territorial ecuatoriano de conformidad con la organización territorial establecida en la Constitución.....   | 263 |
| Figura N° 49 Niveles Territoriales del Ecuador y su Articulación a través de Planes .....   | 264 |
| Figura N° 50 Sistema Nacional de Ordenación Territorial del Ecuador: Coordinación entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango a través de los Planes de Ordenación Territorial..... | 264 |
| Figura N° 51 Ecuador: Articulaciones entre los niveles de planificación previstos por la Constitución .....   | 266 |
| Figura N° 52 Estructura organizativa del GADPR.....   | 280 |
| Figura N° 53 Estructura funcional del GADPR .....   | 282 |
| Figura N° 54 Niveles y dimensiones conceptuales para la evaluación.....   | 319 |

## ÍNDICE DE CUADROS

|  |    |
|--|----|
| Cuadro N° 1 ECUADOR: Poblaciones urbana y rural y tasa de crecimiento según años censales .....        | 77 |
| Cuadro N° 2 ECUADOR: Población por provincia, cantón y ciudad según años censales .....                | 78 |
| Cuadro N° 3 ECUADOR: Tasa de crecimiento anual por provincia, cantón y ciudad según años censales..... | 79 |

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro N° 4 Compañías por actividad económica según provincia, año 2006.....  | 82  |
| Cuadro N° 5 Compañías por actividad económica, según provincia año 2010.....  | 83  |
| Cuadro N° 6 ECUADOR: Tasas promedio anuales de crecimiento físico y poblacional y pérdida de densidad por períodos y según ciudades ..... | 88  |
| Cuadro N° 7 ECUADOR: Predios del área rural del cantón Girón según rangos de superficie.....  | 98  |
| Cuadro N° 8 ECUADOR: Unidades de Producción Agrícola (UPAs) y superficie en hectáreas, según rangos de superficie .....                   | 99  |
| Cuadro N° 9 ECUADOR: Superficie por categoría de usos de suelo región y provincia .....   | 100 |
| Cuadro N° 10 ECUADOR: La tragedia de los comunes (caos en la fiscalización y control .....  | 108 |
| Cuadro N° 11 Tipos de indicadores .....   | 113 |
| Cuadro N° 12 Algunos ejemplos de indicadores .....  | 114 |
| Cuadro N° 13 Cantón Azogues: Población según parroquias....   | 188 |
| Cuadro N° 14 Cantón Azogues: Parroquias según rangos de población.....  | 188 |
| Cuadro N° 15 Variables por puntajes .....   | 190 |
| Cuadro N° 16 Valor asignado por parroquias y según nivel de colaboración de las autoridades parroquiales .....                            | 190 |



|   |     |   |     |
|---|-----|---|-----|
| Cuadro N° 17 Valor asignado por parroquias y según interés personal del autor .....   | 191 | categorías de ordenación, programas, proyectos, presupuesto, tiempo de ejecución, indicador de gestión, meta, fuente de financiamiento y responsable de la ejecución, según componentes ..... | 271 |
| Cuadro N° 18 Valor asignado por parroquias y según actitud de la población.....   | 191 | Cuadro N° 30 Presupuesto, Cronograma, Actividades, Fuentes de Financiamiento y Responsable de la Ejecución de los programas y proyectos planteados.....                                       | 272 |
| Cuadro N° 19 Valor asignado por parroquias y según nivel de organización del GAD Parroquial Rural .....                                   | 192 | Cuadro N° 31 Matriz para agenda regulatoria .....   | 273 |
| Cuadro N° 20 Valor asignado por parroquias y según necesidad de asesoramiento para la gestión del plan .....                              | 192 | Cuadro N° 32 Metodología para la gestión institucional .....  | 278 |
| Cuadro N° 21 Valor total por parroquias y según variables.....  | 194 | Cuadro N° 33 Proceso del GADPR .....  | 283 |
| Cuadro N° 22 Ponderación de los problemas según los atributos .....   | 198 | Cuadro N° 34 Matriz para la elaboración del POA de un GADPR.....  | 294 |
| Cuadro N° 23 Valoración de problemas según efectos que genera .....   | 198 | Cuadro N° 35 Análisis de tendencia y porcentaje de cumplimiento .....   | 300 |
| Cuadro N° 24 Valoración de problemas según el nivel de percepción para los atributos: magnitud, gravedad y alternativas de solución ..... | 198 | Cuadro N° 36 Fórmula de cálculo para porcentaje de cumplimiento de la meta .....  | 301 |
| Cuadro N° 25 Matriz de jerarquización de problemas.....   | 210 | Cuadro N° 37 Ejemplo de aplicación de la fórmula de cálculo para porcentaje de cumplimiento de la meta.....   | 301 |
| Cuadro N° 26 Matriz de problemas jerarquizados.....   | 211 | Cuadro N° 38 Análisis de avance físico o de cobertura de los programas .....  | 302 |
| Cuadro N° 27 Ejemplo de formato de tabla para programación de talleres de participación.....  | 239 | Cuadro N° 39 Análisis de avance presupuestario de los programas y/o proyectos .....   | 303 |
| Cuadro N° 28 Matriz para la presentación de programas, proyectos y actividades, según componentes del sistema territorial .....           | 270 | Cuadro N° 40 Valores por componentes y según nivel de prioridad .....   | 325 |
| Cuadro N° 29 Matriz para la presentación de estrategias de articulación, objetivos del PNBV, objetivos estratégicos,                      |     |   |     |



|   |     |
|---|-----|
| Cuadro N° 41 Parroquia Javier Loyola: Valores asignados en atención al nivel de prioridad, según estrategias y por componentes..... | 327 |
| Cuadro N° 42 Parroquia Cojitambo: Valores asignados en atención al nivel de prioridad, según estrategias y por componentes .....    | 328 |
| Cuadro N° 43 Parroquia Taday: Valores asignados en atención al nivel de prioridad, según estrategias y por componentes .....        | 329 |

## ÍNDICE DE MAPAS

|  |     |
|--|-----|
| Mapa N° 1 Cantón Azogues: Parroquias Rurales agrupadas por conglomerados geográficos ..... | 187 |
| Mapa N° 2 Cantón Azogues: Parroquias seleccionadas para realizar el diagnóstico.....       | 193 |



Universidad de Cuenca  
Clausula de derechos de autor

*LAURO MILTON VERDUGO ROMERO*, autor de la tesis "FORMULACIÓN DE UNA METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: APLICACIÓN EN LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN AZOGUES", 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 MAGÍSTER EN ORDENACIÓN TERRITORIAL. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, 12 de diciembre de 2016



LAURO MILTON VERDUGO ROMERO

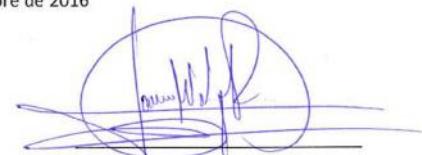
C.I: 0301096400



Universidad de Cuenca  
Clausula de propiedad intelectual

*LAURO MILTON VERDUGO ROMERO*, autor de la tesis "FORMULACIÓN DE UNA METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: APLICACIÓN EN LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN AZOGUES", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 12 de diciembre de 2016



LAURO MILTON VERDUGO ROMERO

C.I: 0301096400





## AGRADECIMIENTO

Arq. Víctor Fernando Pauta Calle, PhD.

Universidad de Cuenca – Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad Católica de Cuenca, Sede Azogues -

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Cojitambo

Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Javier Loyola

Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Taday

## DEDICATORIA

A Mélida y Carlos, mis padres

A Cecilia, mi esposa

A Adriana, Xavier y Paula, mis hijos



**General:**

“Formular una Metodología para la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural” y aplicar en los Planes Parroquiales Rurales del Cantón Azogues”

**Específicos:**

1. Analizar el Marco Conceptual sobre el desarrollo, la Ordenación Territorial y la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial.
2. Revisar el Marco Constitucional, Legal e Institucional Ecuatoriano relacionado a la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial.
3. Identificar las Determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural.
4. Realizar el Diagnóstico de los problemas relacionados con la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural en el Ecuador.
5. Desarrollar una Metodología para la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural.
6. Aplicar la Metodología desarrollada en los Planes Parroquiales Rurales del Cantón Azogues.
7. Formular conclusiones y recomendaciones.





La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, define, por un lado, un extenso campo de acción para la planificación, buscando garantizar los derechos, y por otro, su rol articulador de la gestión pública, su carácter integrador y coordinador de los espacios desconcentrados y descentralizados de gobierno, su función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y su función de integración nacional de la acción estatal.

Constituye el marco fundamental que posiona la planificación del desarrollo como un deber del Estado con miras a la consecución del Buen Vivir.

El Código orgánico de planificación y finanzas públicas en su Art. 48, establece la obligación que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de actualizar los planes de ordenamiento territorial al inicio de cada gestión; también establece en su Art. 49, que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado; asimismo, el Art. 50 del mismo cuerpo legal establece que, los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran; finalmente el Art. 51, establece que con el fin de optimizar



las intervenciones públicas, los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su Artículo 67 literal b), establece las atribuciones que tienen las Juntas Parroquiales de aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;

En este contexto legal, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, conforme establece la ley, obligatoriamente deberán actualizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial al inicio de cada gestión, por lo tanto, se vuelve necesaria la evaluación del cumplimiento de metas, para poder establecer los correctivos o modificaciones que se requieran, como contempla el Art. 50 de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública.

Al encontrarse el Ecuador atravesando un proceso de reciente experimentación en la elaboración y gestión de Planes de Ordenación Territorial, sus Gobiernos Autónomos Descentralizados, enfrentan serias limitaciones para su implementación, las mismas se refieren a problemas tales como:

1. Poca o nula experiencia, sobre todo, de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, para la implementación de los planes.
2. Baja calidad en la elaboración de los planes de ordenación territorial, aspecto que incide en su puesta en marcha.
3. Deficiente coordinación entre GADs de diferentes niveles, y entre GADs de niveles similares.
4. Dispersión y debilidad institucional evidenciada en la desarticulación entre la organización económica y la organización política.
5. Falta de conciencia, tanto de las autoridades en los distintos niveles, como de los diferentes actores sociales, sobre la importancia de la planificación como herramienta para lograr el desarrollo optimizando los recursos disponibles.
6. Insuficiente recurso humano adecuadamente capacitado para asesorar en estos procesos.
7. Inexistencia de una metodología clara que permita realizar el seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial en los diferentes niveles.
8. Bajo nivel de participación ciudadana en la elaboración y gestión de los planes de ordenamiento territorial.
9. Acceso limitado a metodologías y tecnologías de punta para el OT



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En este escenario, es imperioso y pertinente disponer de los instrumentos metodológicos necesarios para enfrentar estos procesos en nuestro País. Aquí es donde se vuelve necesario contar con una “**METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL**”; es a este reto, de contar con una herramienta que permita lograr una gestión eficiente de los planes de ordenación territorial, al que pretende contribuir el presente trabajo, desarrollado como requisito previo a la obtención del título de magíster en ordenación territorial y que se enmarca en las líneas de investigación establecidas por el Centro de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.

La estructura del presente trabajo se desarrolla de la siguiente forma:

El Capítulo I denominado: “Marco conceptual sobre la Ordenación Territorial y la gestión de los planes de ordenación territorial” aborda los conceptos relacionados con el Desarrollo, la Ordenación Territorial, la justificación de la ordenación territorial, los objetivos y problemas de la Ordenación Territorial, la metodología para elaborar un plan de ordenación territorial, concluyendo la revisión con aspectos relacionados al marco conceptual sobre la Gestión Territorial.

El Capítulo II realiza un análisis del “Marco Constitucional, legal e institucional ecuatoriano, relativo a la gestión de los planes de ordenación territorial”, para ello se revisan, -entre otros cuerpos legales- la Constitución de la República del Ecuador, el Código

Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y finanzas públicas, Código Orgánico de Participación Ciudadana, además de las instituciones que están relacionadas con la gestión de los planes de ordenación territorial

El Capítulo III: desarrolla las “Determinaciones de los planes de ordenación territorial parroquial rural”, tanto las de carácter específico y que están relacionadas con el Modelo territorial objetivo parroquial rural, la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural, como aquellas comunes con el plan de desarrollo parroquial rural y que tienen que ver con las actuaciones territoriales y las medidas para la gestión del plan de ordenamiento territorial parroquial rural y su correspondiente plan de desarrollo, agrupándose éstas en las siguientes: Diseño del ente gestor, Diseño del sistema de gestión, Programa de puesta en marcha, Programa de seguimiento y control y Presupuesto para la gestión.

El Capítulo IV “Diagnóstico de problemas relacionados con la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural”, partiendo del reconocimiento general de área de estudio y la selección de la muestra, que involucra a tres parroquias, para la elaboración del mismo; efectúa la identificación de los problemas vinculados a la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural, y posteriormente, a través de la aplicación de un proceso metodológico, realiza el dimensionamiento de los mismos, considerando una serie de atributos, tales como: Efectos generados, Magnitud, Gravedad,



Alternativas de solución; lo que permite, priorizar los problemas en una matriz desarrollada para el efecto.

El Capítulo V “Formulación de la metodología para la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural” inicia su desarrollo con el planteamiento de objetivos, tanto generales, como específicos para cada uno de los problemas identificados previamente en la fase de diagnóstico; avanza su desarrollo con la propuesta metodológica, mediante la formulación de estrategias metodológicas, relacionadas con cada uno de los objetivos generales y específicos planteados inicialmente, como parte de la metodología propuesta.

El Capítulo VI: “Aplicación de la metodología para la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural”, se concreta mediante la formulación de lineamientos para la aplicación de la Metodología para la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural, en las tres parroquias seleccionadas del cantón Azogues: Javier Loyola, Cojitambo y Taday.

Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones, a las que se llegan como resultado de este trabajo, cuyo desarrollo, como se expresó en líneas anteriores, no busca sino contribuir modestamente, con una herramienta para mejorar la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural.



## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL DESARROLLO, LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

El presente capítulo trata el marco conceptual sobre el desarrollo, la Ordenación Territorial y de la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial, como herramientas necesarias para posteriormente entender los problemas vinculados a cada uno de estos temas.

Para ello, ha sido indispensable la revisión de una amplia bibliografía relacionada con los temas considerados, cuyo resultado permitirá, con toda certeza, abordar la problemática con la seguridad y firmeza que el caso amerita.

Entre los objetivos que se pretenden alcanzar con el desarrollo del presente capítulo están los siguientes:

- Conocer y entender el marco conceptual sobre el desarrollo, Ordenación Territorial y gestión de los planes de ordenación territorial.
- Establecer la relación existente entre desarrollo, Ordenación Territorial y gestión de los planes de ordenación territorial.

## 1.- EL DESARROLLO

### 1.1.- DELIMITACIÓN DEL SIGNIFICADO DE “DESARROLLO”

Dados los múltiples usos del concepto de **desarrollo**, es difícil encontrar un consenso en el mismo, ya que muchas veces se parte de un concepto teniendo en cuenta la finalidad de la utilización del mismo o el ámbito en el cual se esté trabajando. Es importante conocer, para los efectos de este trabajo, las líneas fundamentales de los distintos conceptos que existen alrededor del desarrollo.

A continuación se intentaremos realizar una caracterización del desarrollo en forma progresiva, añadiendo sucesivas notas conforme cruzamos varias dimensiones del fenómeno. Empezaremos por el mundo biológico para luego pasar al humano.

El desarrollo es evolutivo, un proceso gradual y continuo. En realidad, el desarrollo es un aspecto de un fenómeno más general del universo en su totalidad; estamos hablando de la evolución, que, como tal, consiste en un tránsito de una etapa a otra superior, en la que aumenta la complejidad u organización del sistema<sup>1</sup>. Pensemos, como

<sup>1</sup> Castro, Kathia et al. “Evolving Development. An evolutionary Perspective on Development for an Intercinced World”. World Futures 59 (2003): 105-119  
Preimpresión. Internet.  
[http://archive.syntonyquest.org/elcTree/resourcesPDFs/Evolving\\_development.pdf](http://archive.syntonyquest.org/elcTree/resourcesPDFs/Evolving_development.pdf). Acceso: 11 agosto 2011.



ilustración, en las primeras fases de la historia de la vida sobre nuestro planeta, el paso de los vivientes unicelulares a los multicelulares.<sup>2</sup> Acercándonos al mundo humano, y de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, desarrollo en su tercera acepción significa “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”. Por su parte, desarrollar, en su octava acepción, implica “Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente”.

Según esto, el desarrollo consiste en un progreso (Unceta 2011; Castro et al.2011), el cual es analizado como un mejoramiento de la cantidad y calidad de vida. Según Thomas Moore, progreso:

***Significa una más larga y mejor calidad de vida para una porción más amplia de gente. Un país o una población realiza el progreso cuando el cambio produce lo siguiente: vidas más largas, mortalidad infantil reducida, un decrecimiento de la morbilidad, aumentos en las opciones de la gente, mayor igualdad, más libertad (Moore 2011).***

Completando la caracterización anterior, Moore concluye que el progreso:

<sup>2</sup> (The University of California Museum of Paleontology, [http://evolution.berkeley.edu/evolibrary/article/evo\\_13](http://evolution.berkeley.edu/evolibrary/article/evo_13))

***Significa una ampliación del alfabetismo....El simple alfabetismo ya no es suficiente. Más bien uno busca una elevación del nivel de educación, un mejoramiento de la salud para todas las edades y grupos de la población (Ibíd. 2011).***

Progreso es pues un avance en el bienestar. El núcleo del desarrollo consiste en elevar el nivel de vida y ampliar la esperanza de vida. Examinemos ésta última. En el documental 200 Countries, 200 Years, 4 Minutes –The Joy of Stats-, de la BBC, Hans Rosling da a conocer que en 1810, la Esperanza de Vida era menor a 40 años en casi todos los países del mundo, excepto en el Reino Unido y Holanda. En cambio, en la estimación para el 2011, la situación es justamente la inversa: de los 220 países comparados, únicamente Angola, tiene una expectativa de vida inferior a los 40 años<sup>3</sup>. Logros similares en el aumento de la esperanza de vida para América Latina y el Caribe, los corrobora José Luis Machinea *et al.* (2007), así como un incremento en el porcentaje de la población con acceso al agua potable, y un descenso en la mortalidad infantil y analfabetismo.

Desarrollarse es vivir más y mejor, un aumento del bienestar<sup>4</sup>. Por ello, el desarrollo entraña ante todo reducir toda la constelación de

<sup>3</sup> (IndexMundi, <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=30&l=es>)

<sup>4</sup> Angulo, Nicolás. “El desarrollo como derecho humano”. La insignia. España, diciembre del 2006.  
Internet. [http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/econ\\_002.htm](http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/econ_002.htm). Acceso: 18 noviembre 2011.



carencias que acompañan a la pobreza<sup>5</sup>, que es multidimensional, ya que implica hambre, desnutrición, analfabetismo, enfermedades fácilmente prevenibles, muerte prematura, desempleo, inseguridad, falta de acceso al agua potable, violencia, etc. El primer objetivo de una política de desarrollo es llegar a eliminar la indigencia. Y una vez que se alcance el nivel de vida decente, el siguiente paso es conseguir satisfacer nuevas necesidades, de orden no material; ir de bien a muy bien. Desarrollo es, pues, prosperidad. Esta visión del desarrollo que podemos llamarla **meliorista**, ha sido adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, en su Declaración sobre el derecho al Desarrollo, del 4 de diciembre de 1986. En efecto, la resolución de la Asamblea General define el desarrollo como “un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos” (ONU, 1). Y su Artículo 1 lo califica de derecho humano inalienable, si bien los Artículos 2 y 3 también establecen el deber de los particulares, las colectividades y los Estados de promover el desarrollo. Es evidente que no hay desarrollo en una situación estacionaria o estática, sino que necesariamente tiene que darse un acrecentamiento positivo. Podemos terminar diciendo que el desarrollo como se lo ha caracterizado no solo es una aspiración universal, sino que es un derecho humano.

Es imposible estudiar todos los trabajos teóricos que se han realizado acerca de las teorías del desarrollo. Además de la dificultad que se tiene para acceder a ellos. De manera totalmente intencional se seleccionan algunos autores cuyo pensamiento tiene gran importancia en el ámbito del conocimiento y del desarrollo en la actualidad.

**Amartya Sen:**

**a).** El “desarrollo” es la utopía que por mucho tiempo la humanidad se ha propuesto alcanzar sin definir claramente, aún, y sin tener una visión clara de ella. Es un proceso en el cual se construye la realización del ser humano. Nace en el ser humano, con él, y termina en el ser humano, con él<sup>6</sup>

**Luis Chacín:**

**b).** “El desarrollo es la condición de vida de una sociedad en la cual las necesidades auténticas de los grupos y/o individuos se satisfacen mediante la utilización racional, es decir sostenida, de los recursos y los sistemas naturales. Para ello deberán ser utilizadas tecnologías que no se encuentren en contradicción con los elementos culturales y los derechos humanos de los grupos involucrados, o sea, donde todos los grupos sociales tengan pleno acceso a las organizaciones y servicios

<sup>5</sup> Tortosa, José María. “Los desafíos del desarrollo en el siglo XXI”. Internet.[http://www.otrodesarrollo.com.critica/JMTortosa\\_Desafios\\_desarrollo\\_siglo\\_XXI.pdf](http://www.otrodesarrollo.com.critica/JMTortosa_Desafios_desarrollo_siglo_XXI.pdf). Acceso: 11 agosto 2011.

<sup>6</sup> <http://angelalbertoblasyanes.blogspot.com/2012/02/amartya-sen-y-su-concepto-de-desarrollo.html>



básicos como la educación, vivienda, salud y alimentación, y donde sus creencias, costumbres y tradiciones sean respetadas".

"Después de una amplia consulta, se asume como desarrollo, lograr desde la comunidad más pequeña y en forma organizada, planificada y equitativa, el crecimiento de las personas en todas sus dimensiones (económico, social, cultural, espiritual, es decir, humanista), vivir en armonía con el medio ambiente, utilizar de manera racional los recursos que de él provienen y respetar la integridad de los demás"<sup>7</sup>.

#### Organización de las Naciones Unidas:

c).- Según el informe anual emitido en 1990 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU); se entiende que "Desarrollo, es básicamente un proceso de vida que permite contar con alternativas u opciones de selección para las personas". Las aspiraciones de las personas se pueden agrupar en tres categorías:

- La búsqueda de conocimientos.
- La posibilidad de tener una vida prolongada y saludable.

<sup>7</sup> <http://www.aporrea.org/ideologia/a158170.html>

- Tener acceso a los recursos que permitan un aceptable nivel de vida<sup>8</sup>.

#### Wei Jie:

d).- "El nuevo concepto de **desarrollo** debe comprender el desarrollo armonioso entre las personas, entre el hombre y la Naturaleza, entre las regiones y entre las capas sociales. Exige modificar el concepto de la fuerza de producción, la cual ya deja de ser la capacidad de conquistar la Naturaleza y transformarla, sino la capacidad de desarrollo armonioso entre el hombre y la Naturaleza"<sup>9</sup>.

#### GRUPO DEL CEIDIR: Desarrollo local para el mundo

e).- "El concepto de desarrollo humano se refiere al proceso mediante el cual es posible aumentar las opciones para todos los habitantes de un país o región en diversos ámbitos como lo son el educativo, laboral, material, recreativo y cultural, por mencionar algunos. De esta manera, el concepto de desarrollo humano se concentra en incrementar el bienestar integral del individuo y no sólo en su mejoría material"<sup>10</sup>.

#### Jairo Armando Jurado Estrada:

<sup>8</sup> <http://www.econlink.com.ar/concepto-desarrollo>

<sup>9</sup> <http://economia-politica.blogspot.com/2007/12/ao-nuevo-nuevo-concepto-de-desarrollo.html>

<sup>10</sup> [http://perso.wanadoo.es/delocalmx/IDH\\_CR.htm](http://perso.wanadoo.es/delocalmx/IDH_CR.htm)



**f).- Desarrollo como Proceso de Cambio Estructural Global**

“El desarrollo es el avance de las fuerzas productivas hacia la plena satisfacción de las necesidades materiales, sociales y espirituales del hombre sobre la base de la elevación de la productividad de la fuerza de trabajo, aunque en este avance se presentan esporádicos retrocesos, que no contradicen el movimiento dialéctico del hombre y la sociedad de lo inferior a lo superior. En las sociedades divididas en clases antagónicas este avance genera contradicciones que se resuelven por el paso revolucionario a la etapa social superior, hasta llegar a una sociedad de clases no antagónicas en donde las contradicciones son no antagónicas, esto es, se resuelven por medio de la cooperación, facilitándose el ascenso del hombre hacia el pleno humanismo, mediante la paz y la democracia”.

**Comisión Económica Para América Latina (CEPAL):**

**g).- Enfoque Estructuralista:** “Concibe el desarrollo bajo la óptica del cambio estructural global. El Desarrollo para las sociedades atrasadas se logra cuando se den las reformas estructurales en el sistema para dicho suceso, el Estado debe ser el gestor fundamental en cuanto a la orientación, promoción y planificación del desarrollo junto con la participación política y cultural de los diferentes grupos y movimientos sociales”.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014):**

**h).- El informe sobre Desarrollo Humano 2014 “Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”** escribe dos

conceptos que están interconectados a la vez y son inmensamente importantes para asegurar el progreso del desarrollo humano.

En este informe se argumenta a favor de la necesidad de mejorar de manera sostenible las capacidades de los individuos y las sociedades con el fin de reducir estas vulnerabilidades persistentes, muchas de ellas estructurales y ligadas al ciclo de vida. El progreso debe centrarse en el fomento de la resiliencia del desarrollo humano, que busca garantizar la solidez de las opciones, actuales y futuras, de las personas y su capacidad para lidiar y adaptarse a acontecimientos adversos.

A partir del análisis de los conceptos anteriores, se puede destacar el carácter dinámico que ha tenido el concepto de desarrollo con el paso de los años, cabe mencionar que a través del tiempo existieron varias corrientes que definieron al desarrollo a partir de diferentes posturas: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Desarrollo Humano. Pudiendo advertirse la existencia de elementos que se encuentran en casi todos los conceptos.

Resumiendo, se puede decir que el desarrollo, como una manifestación de la ley de la evolución, es prosperidad, progreso. A nivel individual, el desarrollo entraña la realización de las potencialidades; y a nivel social, un mejoramiento del bienestar general de la colectividad.



Mi modesto criterio es que, el concepto de desarrollo, independientemente de la situación geográfica y del nivel de crecimiento económico de un país, región o localidad, debe sustentarse en objetivos de desarrollo endógeno, siempre articulados a los niveles superiores de planificación, que busquen mediante la solución de problemáticas propias de cada territorio, el desarrollo humano en todas sus dimensiones, aprovechando racionalmente los recursos disponibles en el marco del respeto a los derechos humanos y a los derechos de la naturaleza.

## 1.2.- EL DESARROLLO Y LA LIBERTAD, UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

En los últimos años ha cobrado fuerza el debate en torno a la vigencia y la posibilidad del desarrollo.

En la región, la crítica a las políticas de reajuste estructural, conocidas también como formulaciones del “Consenso de Washington”<sup>11</sup>, la modificación de posturas tradicionales de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la formulación de políticas sociales alternativas y por tanto de

estrategias de desarrollo<sup>12</sup>, las recientes escalas de medición del desarrollo social propuestas por los organismos de las Naciones Unidas<sup>13</sup>, han contribuido a generar un clima propicio para la discusión sobre lo que debería ser el desarrollo.

En efecto, fenómenos como el déficit de las políticas de reajuste económico, la reconcentración de la pobreza, la agudización de los problemas ambientales, la improductividad del sector público, la precariedad del crecimiento económico, la afectación del bienestar social, así como la reciente alternativa en el poder, y la convivencia de gobiernos de filiación política distinta, hacen posible pensar y poner en marcha nuevos enfoques sobre el tema.

La particularidad de los recientes estudios sobre el desarrollo, es su diversidad. Se está traspasando la idea de que con el crecimiento económico basta. El argumento del crecimiento como medio y fin del desarrollo se cuestiona con intensidad, lo mismo aquello que se pensó como vehículo estratégico para su cometido: la industrialización, la modernización social, el protagonismo exclusivo y centralista del Estado.

<sup>11</sup> Vid. Williamson, John, “Revisión del consenso de Washington” en Emmerij, Louis, y Núñez del Arco, José, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*.

<sup>12</sup> Vid, Franco, Rolando, “Los paradigmas de la política social en América Latina” en Arteaga, Basurto (coordinador). *La política social en transición*, México, ENTS-Plaza y Valdés, 2001.

<sup>13</sup> Vid. Solís San Vicente, Silvia, “El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social” en Arteaga, Basurto (coordinador), *La política social en transición*, México, ENTS-Plaza y Valdés, 2001



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Nuevas perspectivas son incluidas en la visión de desarrollo. Por una parte se ha recuperado la idea de satisfacer necesidades básicas como la salud, y la educación. Por otra, se han incluido aspectos como los de medio ambiente, planificación urbana, desconcentración y descentralización de las funciones estatales, derechos humanos, civiles y políticos, así como puntos concernientes a la impartición y procuración de justicia.

Incluso en las aproximaciones sobre el desarrollo, se vislumbran las dimensiones de la subjetividad individual y social, como la amistad, el afecto, las redes sociales, el capital social, y la solidaridad<sup>14</sup>. En la discusión que actualmente grava, los aspectos del desarrollo son incontables.

Las consecuencias del nuevo debate son fundamentales para una concepción compleja de la realidad, menos reduccionista. Categorías epistemológicas como las de “irreversibilidad”, “caos”, “incertidumbre”, “entropía”, “precariedad”, “artificio”, “órdenes construidos”<sup>15</sup>, “significaciones imaginarias”<sup>16</sup>, entre otras, permiten abordar la embrollada realidad social.

<sup>14</sup> Vid. Klitsberg, Bernardo y Tomassini Luciano (compiladores) Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

<sup>15</sup> Vid. Blandier, Georges, El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales, Barcelona, Gedisa, 1997.

<sup>16</sup> Vid. Castoriadis, Cornelius, La institución imaginaria de la sociedad, 2 tomo, Madrid, Tusquets, 1983.

Otra resultante es la crítica a visiones monistas sobre el desarrollo, expresó en este sentido. Enrique V. Iglesias, presidente del BID y del Directorio de la Corporación Interamericana de Inversiones, “... el desarrollo sólo puede encararse en forma integral; los enfoques monistas sencillamente no funcionan”<sup>17</sup>.

Por fortuna las reflexiones sobre los aspectos normativos del desarrollo han sido fértiles. Algunos estudiosos han señalado que la probabilidad de estar cerca de un nuevo paradigma sobre el tema, es posible. Es evidente, que ante múltiples dimensiones y derroteros explorados resulta importante construir categorías y explicaciones integradoras. Los programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de una serie de *informes sobre el desarrollo humano*, iniciados en 1990, han vuelto a descubrir lo obvio. “Que las personas son tanto el medio como el fin del desarrollo”. En la misma óptica integradora ha tomado mucha fuerza, las contribuciones de Amartya Sen, economista hindú.

En adelante, abordaremos algunos planteamientos del economista galardonado con el premio nobel en 1998, con el objeto de analizar una propuesta amplia, flexible, pero no por ello menos rigurosa y ordenada sobre el desarrollo.

<sup>17</sup> Emmerij, Louis, y Núñez del Arco, José, El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Op.cit. P. VII.



El aporte más significativo de las concepciones de Amartya Sen consiste en no eludir la reflexión normativa del Desarrollo. La satisfacción de carencias a través de servicios de salud, educativos, de vivienda o alimenticios, la conservación del ambiente, la existencia de garantías para el ejercicio de los derechos políticos y civiles, los sistemas de seguridad social, en fin todos los rubros que han comenzado a formar parte de la idea del desarrollo, no son objeto ni el propósito mismo del desarrollo. En la consideración de Sen, los factores recién referidos no son el fin del desarrollo, son con exactitud, sus medios.

En otras palabras, los medios no deben confundirse con los fines. Es deseable, por supuesto, contar entre otras cosas con los bienes satisfactores básicos, con un medio ambiente saludable, con libertades civiles y políticas, con crecimiento económico, con el aumento de la renta nacional, con un Estado de Derecho; no obstante, los estados valiosos anteriores no son por sí mismos las metas a alcanzar, son instrumentos de una mayor inestimable: la expansión de la libertad.

Amartya Sen concibe entonces, el desarrollo como un proceso integrado de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos. Desde su perspectiva la Libertad es el “fin y el medio principal del desarrollo”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Vid. Sen, Amartya, Desarrollo y libertad, México, Planeta, 2000.

La reflexión sobre el tema de la libertad no es sencilla. Se admite en la filosofía política que al menos son dos los itinerarios para abordar el tema de la libertad<sup>19</sup>. Ambos derroteros se complementan aunque han dado lugar a tradiciones de pensamiento distintas, a la tradición liberal y a la democrática.

En un caso, la libertad significa tener el menor número de impedimentos externos para llevar a cabo las elecciones individuales. El tema central de esta vertiente es asegurar que la libertad no sea forzada ni constreñida. Los poderes autoritarios y arbitrarios son los obstáculos más visibles de la libertad; frente a ellos se ha propuesto limitar el poder público. No obstante, la misma herencia liberal ha señalado que las carencias sociales son también impedimentos al ejercicio de la libertad<sup>20</sup>.

Por otra parte, la libertad significa la capacidad para reflexionar y realizar elecciones entre distintos bienes, situaciones o estados. El tema central en esta vertiente de la filosofía política, consiste en afirmar que el ciudadano elige y determina la conformación de la vida pública. Además, la tradición del pensamiento democrático coincide con aquella que sostiene que es entonces la persona, la dueña de sus decisiones y elecciones.

---

<sup>19</sup> Vid. Berlin, Isaiah, Cuatro ensayos sobre la libertad, Alianza editorial, 1988

<sup>20</sup> Vid. Marshall, Thomas, Class, citizenship and social development, Washington, A Doubleday Anchor Book, 1969.



Ausencia de restricciones y desarrollo de la capacidad de elegir, son dos dimensiones por tanto de la libertad. Lo importante del planteamiento de Amartya Sen es que recupera ambas, y propone una concepción normativa pero con un sentido práctico de la libertad.

La libertad es la capacidad de las personas para elegir modos de ser o estados que consideran valiosos<sup>21</sup>, reconociendo que este ejercicio tiene como límite la reducción de la libertad de terceros.

En términos prácticos la libertad significa elegir entre opciones de vida, a saber: una persona puede elegir entre una profesión u otra, entre empleos diferentes, entre opciones políticas distintas, consumos de bienes y servicios diversos, ejercicio de derechos políticos y civiles preferidos.

La libertad de elección resulta el núcleo central de la concepción del “desarrollo como libertad”. Pero la preferencia a opciones diversas se encuentra precedida de la reflexión y la deliberación. Y éstas últimas en la óptica de Sen, son posibles si se desarrollan las capacidades de las personas.

La idea de capacidades es fundamental en el aporte del economista nobel. Las políticas públicas y sociales no tienen como objeto exclusivo satisfacer carencias. La dotación de bienes y servicios puede en efecto

aliviar necesidades pero no necesariamente alentar el desarrollo de capacidades individuales o sociales.

Las capacidades son habilidades, destrezas, saber acumulativo y experiencia que desarrollan las personas. En los vocablos de Sen, se trata de la agencia individual o social. Además como señala este autor, los bienes y servicios suministrados por la política social pueden reportarnos diversos grados de capacidad distintos.

Sen entiende que lo realmente esencial en la cobertura de las oportunidades, son las capacidades que de manera distinta pueden desarrollar las personas. Lo importante es como los individuos pueden a partir de sus derechos civiles y políticos, de una canasta mínima de bienes satisfactorios, o de bienes sociales –educación y salud-, entre otras cosas, participar activamente en las distintas esferas de la vida social. Sen expresa que lo anterior permite a la gente tener “funcionamientos”.

Todo lo que propende al desarrollo lo hace por igual a la libertad. Sen considera que los medios para la libertad pueden ser muchos, su naturaleza es compleja, ha comenzado a explorarse y queda bastante para descubrir y potenciar. La libertad civil y política, los servicios sociales, la cobertura de una “canasta de bienes”, son medios para el desarrollo, pero quizás no sean en sí mismos los más relevantes ni los únicos. Sen llama la atención para ver en estos medios, formas

<sup>21</sup> Vid. Sen, Amartya, “Capacidad y bienestar” en Amartya, Sen y Nussbaum, Martha, La calidad de la vida, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.



instrumentales de libertad: si el fin del desarrollo es la libertad, es también su mejor medio.

Los enfoque recientes sobre el desarrollo, como son los propuestos por Amartya Sen, pueden aportar elementos conceptuales y prácticos muy valiosos para el diseño y construcción de políticas, programas y proyectos sociales. Presentan ventajas potenciales:

- Nos conducen a una visión integradora y compleja del desarrollo. Éste ha de entenderse como un proceso abierto y en construcción permanente. Representa la imagen utópica nunca alcanzada por más cerca que se esté de ella.
- No restringe ni determina únicamente las variables del desarrollo. Pueden ser muchas, algunas están por imaginarse, además entre ellas es necesario descubrir sus interacciones positivas.
- Todos los componentes del desarrollo propenden a un fin simple. Amartya Sen nos recuerda uno de los valores fundamentales del humanismo liberal: la libertad.
- En tanto son muchas las variables que interactúan para generar el desarrollo y la libertad, es necesario concebir a la realidad como un entramado complejo, en constante

construcción y movimiento. Nuestros modelos de políticas sociales y proyectos deben recuperar esa complejidad.

- Las posturas de Amartya Sen nos conducen a ampliar y diluir los campos tradicionales destinados a la política social. Suele señalarse que es la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, el empleo, sus áreas de análisis e intervención. No obstante las variables del desarrollo son múltiples e infinitas. El campo de intervención no se reduce a los anteriores, abarca, derechos civiles, políticos, humanos, protección civil, seguridad pública, conservación de los recursos naturales, etc.
- Los argumentos de Amartya Sen nos obligan a rebasar la idea importante pero parcial de que el fin deseable de las políticas y proyectos sociales, es la satisfacción y cobertura de necesidades.
- Nos invita a construir intervenciones sociales, en donde desarrollaremos capacidades y habilidades en las personas o en las comunidades. En otras palabras, nos incita a despertar la organización social, la solidaridad, la curiosidad intelectual, las capacidades productivas, el interés por el cuidado de la salud y del entorno. En fin, a potenciar las capacidades de las personas.



### 1.3.- EL DESARROLLO Y SUS ALTERNATIVAS

En especial desde la década de 1960 comenzaron a aparecer distintas visiones críticas, así como reclamos en el terreno económico, social y más tarde ambiental. La región jugó un papel importante en generar revisiones contestatarias al desarrollo convencional, como fueron el estructuralismo o los diferentes énfasis en la teoría de la dependencia, hasta llegar a otras posiciones más recientes.

Estas posturas heterodoxas y críticas encierran una importancia considerable, pero también adolecen de algunas limitaciones. Por un lado, sus planteamientos no lograron cuestionar seriamente los núcleos conceptuales de la idea de desarrollo convencional entendido como progreso lineal, y en particular expresado en términos de crecimiento económico. Por otro lado, cada uno de esos cuestionamientos generó una ola de revisiones que no pudieron sumarse y articularse entre sí. En algunos casos generaron un pico en las críticas e incluso en las propuestas, pero poco después estos esfuerzos languidecieron y las ideas convencionales retomaron el protagonismo.

La confianza en el desarrollo, en tanto proceso planificado para superar el atraso, se resquebrajó en las décadas de los 80 y los 90. Esto contribuyó a abrir la puerta a las reformas de mercado de inspiración neoliberales, en las que, en estricto sentido, la búsqueda planificada y organizada del desarrollo de épocas anteriores debía ceder paso a las pretendidas todopoderosas fuerzas de mercado. Esto, sin embargo, no

implicó que se habría superado la ideología del progreso de raigambre colonial, todo lo contrario. El neoliberalismo reproduce una mirada de las perspectivas hegemónicas del Norte global.

Pero, nuevamente a partir de fines de la década de 1990, los cuestionamientos afloraron con fuerza, en particular como reacción frente al reduccionismo de mercado. Además, las posturas neoliberales, que consideran que el desarrollo no es un proceso a construir o planificar, sino que resulta de dejar actuar libremente al mercado, naufragaron. Su estruendoso fracaso económico agudizó los conflictos sociales y los problemas ambientales al exacerbar las desigualdades y las frustraciones.

En los albores del siglo XXI, el estilo de desarrollo neoliberal comenzó a agotarse. Esto contribuyó a varios recambios políticos en algunos países de la región, cuya expresión más nítida ha sido la llegada al poder de la nueva **izquierda o progresismo** sudamericano. Sin duda los procesos en juego son diversos, y los tonos de cada uno de los nuevos gobiernos también son distintos, pero en todos ellos se comparte un rechazo al reduccionismo neoliberal. Se busca un encuentro con los sectores populares, la defensa del protagonismo del Estado y acciones más energicas para reducir la pobreza.

En este contexto de críticas y de construcciones alternativas ganaron un nuevo protagonismo los aportes de los pueblos indígenas. Sus propuestas incluyen diversos cuestionamientos al desarrollo, tanto en



los planos prácticos como en los conceptuales. También empezaron a consolidarse los cuestionamientos y las alternativas ecologistas.

Por lo tanto, la pregunta que cabe en este punto es si, ¿será posible y realista intentar un estilo de vida diferente dentro del capitalismo? Se entiende un estilo de vida impulsado por la vigencia de los Derechos Humanos (políticos, sociales, culturales, económicos) y los Derechos de la Naturaleza. Es más, ¿será posible escaparnos del fantasma del desarrollo construyendo nuevas utopías que nos orienten?

#### **1.4.- EL BUEN VIVIR, ALTERNATIVAS AL DESARROLLO**

En el marco de los debates postdesarrollistas se multiplican los esfuerzos por una reconstrucción e incluso por la superación de la base conceptual, las prácticas, las instituciones y los discursos del desarrollo. En este estado de cosas, por un lado se ubican las críticas al desarrollo, y por otro, la búsqueda de alternativas al desarrollo desde donde aflora el Buen Vivir.

Estas críticas han calado mucho más profundamente que épocas anteriores, pues es cada vez más aceptado que los problemas no radican en las mediaciones o instrumentalizaciones de diferentes opciones de desarrollo. Se entiende también que no se trata de hacer mejor o simplemente bien lo que se había propuesto anteriormente. Los cuestionamientos comprenden que es necesario ir a las bases

conceptuales, incluso ideológicas o culturales, en las que se sustenta el desarrollismo convencional.

Desde la otra orilla, no se trata solo de criticar el desarrollo. Es indispensable construir alternativas al desarrollo, no simples alternativas de desarrollo. El Buen Vivir, planteado desde el mundo andino y amazónico, pero que rebasa estos espacios geográficos, es una de esas alternativas.

El Buen Vivir, en tanto sumatoria de prácticas vivenciales de resistencia al colonialismo y sus secuelas, es todavía un modo de vida en muchas comunidades indígenas, que no han sido totalmente absorbidas por la modernidad capitalista o que han resuelto mantenerse al margen de ella.

De todos modos, debemos aclarar que el Buen Vivir no sintetiza ninguna propuesta totalmente elaborada, menos aún indiscutible. El Buen Vivir no pretende asumir el papel de un mandato global, como sucedió con “el desarrollo” a mediados del siglo XXI. El Buen Vivir será, entonces, una construcción que pasa por desarmar la meta universal para todas las sociedades: el progreso en su deriva productivista y el desarrollo en tanto dirección única, sobre todo en su visión mecanicista de crecimientos económicos, así como sus múltiples sinónimos. Pero no solo los desarma, el Buen Vivir propone una visión diferente, mucho más rica en contenidos y, por cierto, más compleja.



El Buen Vivir, en realidad, se presenta como una oportunidad para construir colectivamente nuevas formas de vida. No sintetiza una visión retro, como simplonamente se ha llegado a afirmar. No se trata simplemente de un recetario plasmado en unos cuantos artículos constitucionales; recordemos que en la Constitución de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) fue incorporado este concepto. El Buen Vivir no es una originalidad ni una novelería de los procesos políticos de inicios del siglo XXI en los países andinos. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas populares, particularmente de los pueblos y nacionalidades originarios.

Lo destacable y profundo de estas propuestas alternativas, de todas formas, es que surgen desde grupos tradicionalmente marginados. Son propuestas que invitan a romper de raíz con varios conceptos asumidos como indiscutibles.

En suma, estas visiones postdesarrollistas superaron los aportes de las corrientes heterodoxas antes mencionadas, que en realidad enfocaban “desarrollos alternativos”, cuando es cada vez más necesario generar “alternativas al desarrollo”. De esto se trata el Buen Vivir.

Bajo algunos saberes indígenas no existe una idea análoga a la de desarrollo, lo que lleva a que en muchos casos se rechace esa idea. No existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior y posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo; dicotomía por las que deben transitar las personas para la consecución

del bienestar, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y la carencia de bienes materiales. El Buen Vivir asoma como una categoría en permanente construcción y reproducción. En tanto planteamiento holístico, es preciso comprender la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el Buen Vivir, como son el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. El Buen Vivir, en definitiva, constituye una categoría central de la filosofía de la vida de las sociedades indígenas<sup>22</sup>.

Desde esa perspectiva, el desarrollo convencional es visto como una imposición cultural heredera del saber occidental, por lo tanto colonial. Las reacciones contra la colonialidad implican un distanciamiento del desarrollismo. La tarea por tanto es descolonizadora (y despatriarcalizadora, por supuesto). Se requiere un proceso de descolonización intelectual para descolonizar la economía, la política, la sociedad.

El Buen Vivir, en definitiva, plantea una cosmovisión diferente a la occidental al surgir de raíces comunitarias no capitalistas. Rompe por igual con las lógicas antropocéntricas del capitalismo en tanto civilización dominante y también de los diversos socialismos realmente

<sup>22</sup> Viteri Gualinga, Carlos (2000); Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”, Quito, (mimeo)



existentes hasta ahora, que deberán pensarse desde posturas sociobiocéntricas. En especial hay que superar el capitalismo en tanto **“civilización de la desigualdad”** (Joseph Schumpeter). Una civilización en esencia depredadora y explotadora. Un sistema que **“vive de sofocar a la vida y al mundo de la vida”** (Bolívar Echeverría). El Buen Vivir, en suma, propone un cambio civilizatorio.

Existen muchas aproximaciones a pensamientos filosóficos de alguna manera emparentados con la búsqueda del Buen Vivir desde posturas filosóficas incluyentes. El sumak kawsay, en tanto cultura de la vida, con diversos nombres y variedades, ha sido conocido y practicado en diferentes períodos en las diferentes regiones de la Madre Tierra. Aquí cabría destacar los aportes humanistas de Mahatma Gandhi o los ecofeministas de Vandana Shiva, por ejemplo. Aunque se le puede considerar como uno de los pilares de la cuestionada civilización occidental, en este esfuerzo colectivo por reconstruir/construir un rompecabezas de elementos sustentadores de nuevas formas de organizar la vida, se pueden recuperar elementos de la vida buena de Aristóteles.

Adicionalmente, a inicios del siglo XXI también se refuerzan muchas y diferentes respuestas contestatarias al desarrollo y al progreso. Se destacan las alertas sobre el deterioro ambiental ocasionado por los patrones de consumo occidentales y los crecientes signos de agotamiento ecológico del planeta. La Madre Tierra no tiene la

capacidad de absorción y resiliencia para que todos repitan el consumismo y el productivismo, propios de los países industrializados. El concepto de desarrollo y el de progreso convencionales no brindan respuestas adecuadas a estas alertas. En este aspecto, también hay otro punto de encuentro con las cosmovisiones indígenas en las que los seres humanos no solo que conviven con la Naturaleza de forma armoniosa, sino que los seres humanos forman parte de ella.

De lo anterior se desprende que no hay una visión única. El Buen Vivir no sintetiza una propuesta monocultural. El Buen Vivir es un concepto plural –mejor sería hablar de “buenos vivires” o “buenos convivires”–, que surge especialmente de las comunidades indígenas, sin negar las ventajas tecnológicas del mundo moderno o los posibles aportes desde otras culturas y saberes que cuestionan distintos presupuestos de la modernidad dominante.

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 20 de octubre de 2008, supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y coloca en el centro del desarrollo al ser humano en relación armónica con la naturaleza y como objetivo final alcanzar el sumak kawsay o Buen Vivir.



### 1.5.- LOS ENFOQUES DE DESARROLLO LOCAL Y SU APLICACIÓN A LAS ÁREAS RURALES

A lo largo de la última década se comprueba un verdadero redescubrimiento de lo “local” en el plano de la teoría y de las estrategias de acción. El territorio, como espacio donde los actores locales convergen, ha pasado a ser considerado un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo, una estructura activa y no un mero receptáculo de las actividades productivas. Despojado de las relaciones de poder que inevitablemente inciden en su organización, tal como puso de manifiesto Raffestein (1977) en el campo de la geografía, un nuevo paradigma ha emergido en materia de desarrollo.

Si bien gran parte de los enfoques consideran que el territorio como tal constituye una construcción social, resultado tanto de la historia como del proyecto de desarrollo, en el debate actual se da una definición “naturalizada” del adjetivo “local” o “territorial”, asimilándolo a la ciudad o al municipio, cuando el propio ámbito de acción debería problematizarse.<sup>23</sup>

Por otra parte, resulta paradójico que se recupere la dimensión local en un contexto donde la globalización sugiere un mundo en el que las

<sup>23</sup> Lattuada, Mario et al, 2006 “Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas”, en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps), *Desarrollo rural, Organizaciones instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 153-175.

distancias se banalizan.<sup>24</sup> En el caso de la actividad agropecuaria, hoy se asiste a situación de ruptura entre producción y territorio, donde el fenómeno de desplazamiento propio de algunas actividades industriales comienza a incidir también sobre el sector agrícola, particularmente en los cultivos extensivos. Sin embargo, también es cierto que bajo los nuevos patrones de competitividad de los mercados agroalimentarios, determinadas características del espacio local se convierten en parte del sistema de diferenciación y valorización de los alimentos.

Considerando ambos tipos de dinámica, las transformaciones contemporáneas pueden conceptualizarse como una simultaneidad de “desterritorialización” y “reterritorialización”. En la primera se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de éste o aquel territorio. En la segunda se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones.<sup>25</sup> Se trata de una relación dialéctica, en la que los territorios aparecen al mismo tiempo, cuestionados y reafirmados en tanto ámbitos y sujetos de desarrollo.

Entre los factores que incidieron en el surgimiento de la perspectiva de desarrollo local en el actual contexto histórico se encuentran los

<sup>24</sup> Moncayo Jimenez, Edgar, 2002, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES.

<sup>25</sup> Gallichio, Enrique, 2003, *El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social*, mimeo, Monevideo, CLAEH.



procesos de cambio experimentados por los estados nacionales a partir de las políticas de descentralización y del surgimiento de tendencias hacia la supranacionalización, por ejemplo, de los esquemas de integración entre países. Asimismo las políticas de liberalización, desregulación y privatización adoptadas en el marco del auge del modelo neoliberal se vinculan con la pérdida de vigencia del Estado nacional como planificador y regulador del desarrollo y la revalorización de las instancias más cercanas a los ciudadanos.<sup>26</sup>

Si se consideran las políticas públicas orientadas a los espacios rurales, puede visualizarse alguna confluencia de perspectivas entre la Unión Europea y América Latina, a pesar de los diferentes “recorridos” de dichas políticas. En la primera, después del planteamiento de modernización/intensificación de la agricultura, implementado a partir de la Segunda Guerra Mundial, se observa desde hace unos años la aplicación de programas que recuperan los componentes principales de la visión territorial y fomentan actividades innovadoras encaradas por los agentes rurales locales. Sin embargo, no por ello las primeras políticas han perdido su vigencia. En América Latina, en cambio, la preocupación por el desarrollo regional desde la década de 1960 se ha reformulado en su sentido menos amplio y, si se quiere, menos ambicioso, para expresare ahora en términos de desarrollo local; esto

---

<sup>26</sup> Manzanal, Mabel, 2006, “Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural”, en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 21-50.

se acompaña, en algunos casos, por una pérdida de énfasis en la función del Estado, considerado un “socio” en igualdad de condiciones con los agentes privados.<sup>27</sup>

En lo referente a las corrientes teóricas que influyeron en el actual planteamiento del desarrollo local, cabe identificar dos grandes líneas (Moncayo Jiménez, 2002; Schejtman y Berdegué 2004; Klein, 2005; Manzanal, 2006). Existe una corriente que destaca las ventajas de la proximidad para el desarrollo económico, cuyo origen se encuentra en la teoría de la aglomeración industrial formulada por A. Marshall en los años veinte. Esta literatura centrada en la gestación y desarrollo de clusters, los distritos industriales y la innovación como fenómeno colectivo tiene en común la referencia a la cooperación entre las empresas, al aprendizaje interactivo y al desarrollo de conocimientos tácitos y específicos de cada territorio.

Otro grupo de perspectivas que influyó en el enfoque de desarrollo local es la corriente neoinstitucional que rescata la importancia de las organizaciones y las reglas de juego en el desarrollo económico. Se trata de un cuerpo analítico heterogéneo que tiene puntos de contacto con los análisis del capital social no como recurso individual sino comunitario. Sin embargo, en ambas vertientes, los factores tradicionales de producción tienden a perder relevancia como activos

---

<sup>27</sup> Klein, José Luis, 2005, “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”, en EURE, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol 31, núm. 94, pp. 25-39, Santiago de Chile



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

territoriales, para ceder paso a factores intangibles (la cultura, las redes, las normas, etcétera).

A pesar de los elementos comunes en estas aproximaciones, es en su aplicación empírica donde pueden percibirse claramente las variantes que escogen sus analistas y propulsores. Esquemáticamente, si el interés se centra en la competitividad de los espacios locales a nivel global, se prestará atención preferente a los factores y esquemas de cooperación que resultan funcionales al objetivo de posicionar estratégicamente un territorio, minimizando o pasando por alto posibles tensiones o situaciones de conflicto. En cambio, si el mismo se relaciona con el logro de mayores niveles de equidad social y la participación de actores por tradición excluidos en la definición de alternativas de superación de los problemas que los afectan, se reflexionará acerca de las condiciones que permiten que algunos temas y no otros, se instalen en la agenda pública. Se considerará, de igual modo, el surgimiento de una mayor capacidad local para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, para apropiarse y reinvertir localmente parte del excedente generado.<sup>28</sup> Se trata de dimensiones no necesariamente excluyentes –en realidad, todas ellas debieran ser consideradas-, pero no pareciera ser un asunto fácil de resolver, tanto por analistas, cuanto por planificadores.

En relación con el desarrollo de los espacios rurales, se ha encontrado que los trabajos sobre desarrollo local por lo general toman como eje

<sup>28</sup> Boisier, Sergio, 2005, "Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, agosto.

de análisis actividades de tipo urbano-industrial, lo que propicia cierta pérdida de consideración de los espacios rurales como ámbitos con características peculiares distintivas, que merecen especificidad en materia de políticas públicas.

En un momento de redefinición de las prioridades políticas ecuatorianas a partir del 2008, cohesión territorial, articulación rural/urbana, concertación social, cooperación institucional, sostenibilidad ambiental y gobernanza, son elementos fundamentales para una política que se plantea garantizar la continuidad de un medio rural vivo, habitable y respetuoso con el medio ambiente.

Lograr la erradicación de la pobreza a nivel mundial obliga a que la sociedad en general, y los profesionales relacionados con la planificación en particular, volvamos a identificar en lo rural una promesa y una esperanza como fuente de oportunidades, para que por medio de la integración de los territorios de acuerdo con sus vocaciones, se logre un crecimiento económico sólido mediante la producción de alimentos para un mundo en crecimiento. La preservación de su integridad funcional como base para garantizar la evolución social debe ser una meta de los que queremos un desarrollo real y estamos dispuestos a asumir una actitud de cambio que permita construir nuevas y mejores realidades para todos.

Se debe trabajar en un marco conceptual que permita una acción efectiva para posicionar el sector rural en el lugar que le corresponde. Esta acción debe enfocarse en la formación de aquellos profesionales



que, por su conocimiento, valores, capacidad de trabajo, sensibilidad social, preocupación por lo ambiental y sentido de pertenencia a un país inmerso en el mundo globalizado, contribuyen a la búsqueda de la equidad, la defensa de la vida y la construcción de nacionalidad, respetando y defendiendo la dignidad de la persona como centro de los procesos de desarrollo social, científico y cultural, tanto para las presentes como para las futuras generaciones.

En este proceso de formación debe promoverse una verdadera actitud de aprendizaje; de crítica, pero dentro de los límites de la humildad; de total cuestionamiento, pero sin menoscabo del respeto por los demás; de razonamiento vigoroso, pero sin olvidar los requerimientos de la compasión y la justicia; de búsqueda del camino de la libertad, pero sin tornarse pretencioso. Esta actitud fortalece la capacidad de poner las competencias profesionales al servicio de las personas, con una profunda motivación por la equidad para que los sujetos del aprendizaje sean las masas de la sociedad y no solo algunas minorías privilegiadas. En este contexto la investigación, como generadora de conocimiento, se convierte en el motor de la transformación propuesta.

#### **1.6.- INTERACCIÓN ENTRE POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO**

Se destaca la importancia de este tema en base a tres puntos:

1. El lugar de residencia de la gente importa: afecta las condiciones y la calidad de vida de la población y tiene

implicaciones económicas, entre ellos sesgos productivos, y costos directos para las personas y la sociedad. Las desigualdades sociales tienen expresiones territoriales que suelen favorecer la reproducción de la pobreza y la desigualdad social.

2. Existen viejos patrones y nuevas tendencias en la movilidad y distribución espacial de la población, que necesariamente influyen en el punto siguiente.
3. La cohesión social, la integración nacional y la gobernabilidad son afectadas por la distribución espacial de la población y la migración, y por ende ellos deben ser considerados en la planificación regional, la gestión sectorial y las decisiones de actores privados.

Estos puntos necesariamente se enmarcan en el contexto de América Latina, en que vemos la persistente desigualdad social y económica; y una gran heterogeneidad demográfica. La distribución de estas adversidades en el territorio no es al azar y se concentra en áreas específicas. Típicamente las zonas rurales tienen mayores niveles de vulnerabilidad, pero también se encuentran altos niveles de vulnerabilidad en ciertas regiones y municipios de diversa naturaleza, unidos por alguna desventaja como precariedad crónica, crisis económicas locales o conflictos internos. Asimismo, dentro de las ciudades hay amplios sectores



que registran elevados índices de vulnerabilidad, los que suelen encontrarse solo a kilómetros de distancia de sectores donde la población cuenta con una amplia gama de recursos y apoyos.

### **1.7.- LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO HUMANO ECUATORIANO EN LA CONSTITUCIÓN.**

El modelo de desarrollo humano que forma parte intrínseca de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008, se configura por un conjunto de dimensiones de diferente orden.

Tales dimensiones, para propósitos de este análisis pueden ser de dos tipos: las de orden social, económico, político, cultural y ambiental; y, las de orden territorial.<sup>29</sup>

#### **1.7.1.- Dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales.**

Se encuentran básicamente en los siguientes textos que forman parte de la Constitución:

a) Título II, “Derechos”, presididos por los “principios de aplicación” y agrupados en seis tipos: “del buen vivir”, “de las personas y grupos de atención prioritaria”, “de las comunidades, pueblos y nacionalidades”, “de participación”,

“de libertad”; y, de “protección”. En los principios de aplicación, llama la atención la titularidad de los derechos, puesto que, abandona aquel enfoque que casi no reconoce la existencia de derechos colectivos, aclarándose además, que los mismos, se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva; destaca además, la condición de ser inalienables e irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. Están además, aquellos principios según los cuales el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, y que cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos será inconstitucional. Falta considerar los derechos “de la naturaleza”, o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

b) “Régimen de Desarrollo”, Título VI, que es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. Se estructura en

<sup>29</sup> Pauta Calle, Fernando, 2013, *“Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”*, Cuenca, Monsalve Moreno, pp. 33.



seis capítulos: "principios generales", "planificación participativa para el desarrollo", "soberanía alimentaria", "soberanía económica", "sectores estratégicos, servicios y empresas públicas"; y, "trabajo y producción".

A diferencia de la visión neoliberal, los objetivos planteados en este régimen constituyen los medios para alcanzar y sostener el "buen vivir", pues de acuerdo con el –Art 276 de la Constitución-, se busca construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios de desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

La economía social y solidaria es una alternativa a la "libre competencia"; pues, propone la creación consciente y planificada de nuevas relaciones de producción, que superen la explotación del trabajo y promuevan el desarrollo de todas las capacidades productivas nacionales.

El nuevo régimen recupera y potencia las formas de producción y distribución postergadas históricamente por el capitalismo –es el caso en especial de los múltiples sectores comprendidos en la economía popular y solidaria a más de la pública y privada-, con el propósito de crearles oportunidades

de desarrollo e incrementar y diversificar la base de propietarios de medios de producción y productores<sup>30</sup>.

Pero también este régimen recupera para el Estado la planificación del desarrollo y le asigna a ésta fuertes responsabilidades relacionadas a sus objetivos, al ejercicio de los derechos, a los principios consagrados en la Constitución y a la equidad social y territorial.

Finalmente, debe destacarse el derecho que el Estado se reserva sobre aquellos recursos considerados trascendentales para el ejercicio y desarrollo de los derechos y el interés social, entre otros los recursos naturales no renovables, la biodiversidad, las telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico y el agua, y cuya administración, regulación, control y gestión, que han de observar los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficacia, dan lugar a los denominados "sectores estratégicos". Así se configura el necesario monopolio del Estado en relación a estos recursos, la premisa material de "buen vivir", pero el aprovechamiento de este privilegio constitucional queda sujeto a tales principios<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Pauta Calle, Fernando, 2013, *"Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador"*, Cuenca, Monsalve Moreno, pp. 34.

<sup>31</sup> Pauta Calle, Fernando, 2013, *"Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador"*, Cuenca, Monsalve Moreno, pp. 34.



- c) "Régimen del Buen Vivir", Título VII. Este régimen constituye una respuesta integral a una de las mayores injusticias y frustraciones que históricamente ha sufrido una alta proporción de la población ecuatoriana, su exclusión económica, social y cultural; exclusión que tiene dimensiones materiales y simbólicas derivadas de la ausencia de reconocimiento y de la estigmatización de las diversas manifestaciones existentes en la sociedad y que este nuevo régimen las valora positivamente en función de sus contribuciones y potencialidades, más que de sus condiciones actuales.<sup>32</sup>

Este régimen se compone de dos capítulos, el primero relacionado a la "inclusión y equidad" en "educación", "salud", "seguridad social", "hábitat y vivienda", "cultura", "cultura física y tiempo libre", "comunicación social", "ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales", "gestión del riesgo", "población y movilidad humana", "seguridad humana" y "transporte"; y, el segundo, a la "biodiversidad y recursos naturales", estructurados en "naturaleza y ambiente", "biodiversidad", "patrimonio natural y ecosistemas", "recursos naturales", "suelo", "agua"; y "biósfera, ecología urbana y energías alternativas".

<sup>32</sup> León T., Magdalena (2008). "Buen vivir: objetivo y camino para otro modelo", en Análisis Nueva Constitución. La tendencia, Revista de Análisis Político del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Fundación Friedrich Ebert (FES) en Ecuador, Quito.

Por lo tanto, se trata de una nueva forma de vida que busca reducir de manera progresiva las desigualdades e inequidades existentes y, en última instancia, materializar los derechos, superando la simplista concepción de desarrollo, vinculada a la atención de las penurias de la población y su acceso sin límite a bienes y servicios.<sup>33</sup>

#### 1.7.2.- Dimensiones Territoriales

La Constitución de la República, considera estas dimensiones en su Título V "Organización Territorial del Estado", Capítulo segundo "Organización del territorio" y en el artículo 242, que establece: "El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

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

Complementa a esta norma el Artículo 238 que dispone: "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

<sup>33</sup> Pauta Calle, Fernando, 2013, "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador", Cuenca, Monsalve Moreno



Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

La organización del territorio establecida en la Constitución de 2008 toma la estructura vigente en el Estado ecuatoriano, esto es, la conformada por provincias, cantones y parroquias rurales y a ella le adiciona un nivel superior, el regional.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010, se encarga de definir a las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

Este cuerpo legal en el Título II “Organización del Territorio”, Capítulo IV “Parroquias Rurales”, Artículo 20 “Parroquias Rurales”, señala que éstas son circunscripciones territoriales integradas a un cantón una vez sancionada la respectiva ordenanza emitida por el concejo municipal o metropolitano que corresponda. Entre los requisitos para su creación en el Artículo 26 entre otros se señala una población no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia y en el caso de las “provincias amazónicas y fronterizas” bajo los argumentos de la “creación de fronteras vivas”, “las necesidades de desarrollo territorial” y la “densidad poblacional” – que por su generalidad también podrían hacerse extensivos a la creación de cantones en las provincias antes aludidas- y que deberán ser debidamente justificadas por quienes

tomen la iniciativa, el requisito de población para la creación de una parroquia rural es de mínimo dos mil habitantes residiendo en ella, esta norma igualmente establece una excepción para el caso de la creación de parroquias rurales en cantones conformados mayoritariamente por población indígena, afroecuatoriana y/o montubia, exigiendo un mínimo de cinco mil habitantes, de nuevo sin tomar en cuenta la población de la cabecera.

La junta parroquial rural, de modo similar al gobierno regional, profundiza por una vía efectiva la descentralización y democratización del Estado con las competencias ejecutivas que hoy ostenta, y podría constituirse en una importante estrategia para enfrentar buena parte de los problemas del medio rural, tarea que incomprensiblemente no la asumieron los otros niveles de gobiernos locales, pero sobre todos los consejos provinciales, por las competencias que históricamente han ostentado; empero, ella parece algo tardía, pues a la fecha seguramente la población que reside en él no supera la cuarta parte del total nacional<sup>34</sup>.

La materialización en el futuro de las dimensiones del desarrollo citadas anteriormente, constituye un fuerte desafío para la sociedad ecuatoriana y su institucionalidad. Pero también los cambios propuestos podrían, paradójicamente, convertirse en un obstáculo para este propósito, de no existir mayores niveles de conciencia sobre la

---

<sup>34</sup> Pauta Calle, Fernando, 2013, “*Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*”, Cuenca, Monsalve Moreno, pp. 44.



necesidad de respetar las normas, mejorar la gestión y tener la voluntad política suficiente<sup>35</sup>.

### 1.8.- INTEGRACIÓN DE LAS DIMENSIONES PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO HUMANO.

Fernando Pauta Calle, en su obra “Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador”, reflexiona sobre la obligatoriedad de gestionar y materializar las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del modelo de desarrollo humano concebido por la Constitución en los niveles territoriales nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, partiendo de la conceptualización que se le atribuye en todos y cada uno de estos niveles y construyendo a su vez un esquema o modelo operativo que identifique los correspondientes aspectos o categorías de gestión del desarrollo y establezca en lógica consecuencia, las competencias del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados.

En la misma obra se plantea, además, la necesidad de avanzar a partir de las normas constitucionales en la conceptualización de los cinco niveles de desarrollo y en función de ella, en el establecimiento de los aspectos o categorías para su gestión y las correspondientes competencias de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales y del Estado Central, para buscar su materialización a través de los

<sup>35</sup> Idem

instrumentos más generales de planificación previstos por la Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

### 1.9.- EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL

#### 1.9.1.- Concepto de Desarrollo Parroquial Rural.

Existen diferentes conceptos de Desarrollo Parroquial Rural, por lo que con el objeto de lograr un acercamiento conceptual, se consideran los siguientes:

a) La FUNDEP sostiene que el **Desarrollo Rural** es:

(...) un proceso de transformación global que resulta en la mejoría de la calidad de vida, obtenida a través de la planificación organizada, consciente y capaz de los trabajadores rurales explotados para contribuir a la solución de sus problemas y a la transformación de la sociedad.

En este sentido, para abordar el desarrollo rural es de vital importancia considerar las dimensiones social, económica, cultural y político administrativa, asumiendo que éstas se desenvuelven a través de una dinámica integral<sup>36</sup>.

<sup>36</sup>

<http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/222/Espacio/2009/003%20DESARROLLO%20TERRITORIAL%20RURAL%20pag%2045%2061%20%20DTR%20PERSPECTIVAS.pdf>



b) Mata se refiere al **Desarrollo Rural** como:

(...) un concepto que define el proceso económico y social que se realiza en las sociedades rurales tradicionales y que tiende a mejorar el bienestar de la población rural por medio de acciones tales como la introducción de tecnologías modernas y el suministro de servicios sociales (...) con el fin de aumentar el ingreso (relación entre la producción y el consumo familiar) y elevar la calidad de vida de la mayoría de la población rural.

c) Schejtman y Berdegué (2004) sostienen que el **Desarrollo Territorial Rural** corresponde a “Un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitivamente y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos”.

En términos puntuales, hace referencia a un cambio significativo de la sociedad rural.

d) Para Carrillo y Pérez, 2000; el **Desarrollo Local** se define como: “Un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la Población Local, creando Empleo, Renta y Riquezas por y para la Comunidad Local”.

e) Para Garofoli (1995), “**Desarrollo Endógeno**” significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción del aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. “Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local”.

Debe destacarse que las concepciones iniciales de desarrollo rural, visualizaban lo rural como fenómeno unidimensional donde los aspectos productivos de carácter agrícola eran el distintivo fundamental; pero claro, aquella es una visión absolutamente reduccionista que no permite generar una plataforma analítica de mayor alcance, como requiere lo rural.

#### 1.9.2.- Categorías del Desarrollo Parroquial Rural.

Lo anterior trajo consigo el planteamiento de tres perspectivas cuya pretensión fue y es superar dicha limitación; tomando como elemento común el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población rural; éstas se detallan a continuación:

A. **Desarrollo Rural Endógeno**, se define como “Un proceso tendiente a incrementar el bienestar de la comunidad rural, mediante el establecimiento de actividades económicas y



- socioculturales a partir de la utilización de los recursos humanos y materiales existentes en los territorios.
- B.** **Desarrollo Rural Integrado**, se plantea como “La integración de todas las potencialidades de aprovechamiento de los recursos existentes en la zona, a través de la diversificación productiva con énfasis en el mantenimiento de patrones socioculturales, considerando como principal actividad a la agricultura y otras prácticas de carácter extractivo.
- C.** **Desarrollo Rural con Enfoque Local**, se orienta al cumplimiento del objetivo de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de sectores rurales a partir del aprovechamiento de los elementos locales, pero con énfasis en una doble dimensión: la descentralización y la participación efectiva, para la toma de decisiones.

Lo anterior evidencia que todos los enfoques en los que se sustentan los programas de desarrollo rural, están orientados a la superación de la pobreza de las áreas rurales. Pero ¿cuáles son los determinantes de la pobreza rural? Según Sáez y de la Cuadra (2002), éstos son los siguientes<sup>37</sup>:

- i. “Exclusión y discriminación social y económica debida al origen étnico y a la situación de género;
- ii. Carencia de acceso o acceso limitado a los servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de las familias rurales (salud, educación, vivienda, etc.);
- iii. Niveles de ingreso inferiores a la cantidad mínima necesaria para obtener el conjunto básico de bienes y servicios para la familia, incluidos los alimentos”<sup>38</sup>

De esta forma, se pueden plantear algunos factores determinantes de la pobreza estructural en las áreas rurales: escasez o inexistencia de recurso tierra, familias generalmente numerosas, alta tasa de dependencia y bajo nivel educacional.

En un análisis retrospectivo, se puede distinguir con claridad que indistintamente de la perspectiva a través de la cual se aborde el problema del desarrollo rural, los programas orientados a la temática han fracasado en su búsqueda por solucionar la pobreza de los habitantes de algunos países de América Latina y El Caribe. Tal como exponen Schejtman y Ramírez (2004).

La importancia fundamental de la presente reflexión radica en: el mantenimiento –en el mejor de los casos- y aumento de la pobreza rural, la incapacidad de los actuales programas de desarrollo rural

<sup>37</sup> Sáez y de la Cuadra: “La situación de la agricultura y alternativas para los sectores campesinos en Chile”. En escenarios de la Ruralidad en Chile (Sánchez, González y Utman, Editores), Chile, 2002, Introducción a modo de Justificación Problemática”

<sup>38</sup> Sáez y de la Cuadra: “La situación de la agricultura y alternativas para los sectores campesinos en Chile”. En escenarios de la Ruralidad en Chile (Sánchez, González y Atman, Editores), Chile, 2002, Introducción a modo de Justificación Problemática”



para superar dicha pobreza y la profundización del deterioro medioambiental a nivel planetario.

Desde esta perspectiva, se puede señalar una serie de debilidades que presentan los diferentes intentos por generar desarrollo rural para la supresión de la pobreza de la población que habita en dicho espacio. Las expuestas por Schejtman y Berdegué (2004), se refieren a que los enfoques tradicionales del Desarrollo Rural: no reconocen la heterogeneidad de las sociedades rurales, desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural, se centran en lo agrícola, no intervienen en las fallas o ausencias de mercados, generalmente fracasan en articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural con aquellas de carácter macro. Tienen serias dificultades para asumir que el mercado y sus agentes tienen un peso decisivo en las oportunidades y restricciones de los pobres rurales. No consideran los efectos potenciales que puede tener un determinado desarrollo del núcleo urbano en la transformación de la actividad rural, condiciones de vida y trabajo de la población sobre todo de los pobres.

En este marco, el enfoque de Desarrollo Territorial Rural expuesto por los autores citados anteriormente, se visualiza como una forma adecuada de enfrentar la difícil situación por la que atraviesan los habitantes rurales. Ciertamente, este enfoque reviste un alto nivel de complejidad, puesto que articula una amplia gama de dimensiones sociales, culturales, económicas, políticas,

institucionales, geográficas, etc., que deben reunir los territorios en los cuales se deseé implementar dicho modelo.

Un elemento de gran importancia en el marco del desarrollo rural es la participación. Durante décadas, los teóricos de las corrientes hegemónicas del desarrollo pensaban que solamente había un camino para el desarrollo y no tomaban en cuenta que el conocimiento, la experiencia de la población rural y sus prácticas podían marcar infinidad de rumbos y opciones. Ni siquiera se percataron que el resultado de esa visión unilateral puesta en acción no se limitó a fracaso, sino a desastres ecológicos e injusticias que sufrieron quienes ni siquiera participaron de las decisiones que los afectaron.

Ciertamente no es posible hablar de desarrollo cuando las estrategias para alcanzarlo son impuestas por agentes externos a las comunidades; ya que, de acuerdo a diversas experiencias, se adoptan las “estrategias” hasta que los agentes que las promovieron están presentes en el territorio; una vez que estos se van, las comunidades retornan a sus prácticas cotidianas, y “el proceso de desarrollo” solo es apreciado como una ruptura en la realidad cotidiana de la comunidad... comunidad que retoma a su lógica enraizada culturalmente a través de prácticas ancestrales. Al respecto, Landázuri (2002) expone:

La articulación de la unidad familiar y de la comunidad se ha esculpido a través de la cultura, la religiosidad, el compadrazgo, las



relaciones institucionales, las relaciones de poder, y también de lo afectivo, lo creativo y estos factores han determinado la participación de algunos grupos en nuevas actividades productivas o sociales.

Entonces, la participación en el contexto del desarrollo se transforma en un elemento fundamental. Es más, ya no se ha de tratar la sustentabilidad de las iniciativas derivada de las políticas de desarrollo, por cuanto denotan el carácter exógeno de las mismas. El énfasis debe estar puesto en los elementos propuestos desde los propios territorios. Los habitantes de los espacios rurales no son meros receptores “beneficiarios” de las políticas, sino que se erigen como agentes activos de cambio. Se explicita la necesidad de promover la participación para el desarrollo de la ciudadanía, o más bien, para el surgimiento de una nueva ciudadanía. En palabras de Castro 2000:

La participación es un requisito fundamental para desarrollar una nueva ciudadanía, que significa ante todo una construcción social, un aprendizaje de interacción con el colectivo, basado en códigos y valores democráticos de solidaridad y de comunidad.

Lo anterior implica otorgar responsabilidades a la comunidad. Responsabilidades que no solamente implican asumir responsablemente los dictámenes del desarrollo propuesto desde afuera; sino la generación de propuestas desde adentro. Por ello, Corvalán y Ferreira 2003 sostienen:

(...) la participación como un proceso en que una comunidad se compromete con la transformación de su propia realidad y asume las tareas que le corresponden. (p. 16).

En los espacios rurales, este compromiso ciudadano supera la concepción tradicional a través de la cual se ha visto el desarrollo rural. Ya que como se ha mencionado, lo rural es un entramado complejo de relaciones, en el que interactúan diversas dimensiones. Tradicionalmente, se ha conceptualizado desde la *dimensión productiva*, asumiendo que lo agrícola era lo que le daba la condición de tal; pero en la actualidad se sabe que la *dimensión social y cultural*, son esenciales en la configuración de la *dinámica rural*; aunque aún no se asuman del todo.

A modo de síntesis: 1) Lo expuesto se traduce en una invitación a reflexionar en torno a las ciencias y las diversas disciplinas que tradicionalmente han “intervenido” los espacios rurales. Economistas, sociólogos, asistentes sociales, agrónomos, geólogos, y diversas ingenierías, etc. El concepto de intervención es expuesto con el propósito de asumir que el procedimiento de trabajo en los espacios rurales ha sido hacia y no con las comunidades. 2) Lo anterior supone asumir que se está imbricando en la o las realidades que interesan transformar; por lo tanto, es parte de aquello que tradicionalmente se quiso intervenir. La promoción de las relaciones de tipo horizontal entre los diversos agentes es crucial para la implementación efectiva de iniciativas tendientes al desarrollo, lo que implica prestar atención a la multidimensionalidad del fenómeno, como lo expusiera Mata, no solo lo



productivo, sino que también, lo tecnológico, los servicios, ingresos, todas las dimensiones tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población. 3) Se debe promover un proceso de reterritorialización, a partir de los actores como sujetos con proyectos propios, reconociendo el entorno medio ambiental como pilar fundamental de su proyecto. El riesgo de agresión no se centra únicamente en el medioambiente, sino que se amplía a aspectos culturales y sociales que también tienen una notable incidencia (Bes, 2003).

#### 1.10.- CONCLUSIONES

- a) Frente a los diversos criterios que se han vertido a través del tiempo en torno al concepto de desarrollo, es imprescindible entender, en primer lugar, que en ningún momento se puede concebir al mismo como algo definitivo y universal, puesto que, dependerá del contexto histórico, social, económico, político, cultural, ambiental y territorial en el cual se esté estudiando, como ya se evidenció en el análisis realizado en líneas anteriores.
- b) Entonces, el tipo de desarrollo que se busca lograr a nivel mundial, continental, nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, si bien es verdad, estará condicionado por la globalización y por quienes tienen el poder económico y

político mundial, no es menos cierto, que también lo estará por los contextos mencionados anteriormente.

- c) La actual concepción de desarrollo, debería buscar reducir los indicadores que evidencian los problemas contemporáneos que atraviesa la humanidad, sobre todo, aquellos derivados de la constelación de carencias que acompañan la pobreza, exclusión, desigualdad, y contaminación; por ello, con seguridad, es urgente e imprescindible fomentar e inducir nuevas formas de producir, consumir y organizar la vida.
- d) El desarrollo, no puede sustentarse en procesos de homogeneización ni debe utilizar herramientas que destruyen y desconocen la diversidad, subsumiendo pueblos e inclusive culturas enteras, desvalorizando sus formas de vida y desperdiando una gran cantidad de experiencias sociales e históricas, que son parte fundadora y constitutiva de nuestras sociedades, y lo que es peor aún, concibiendo las culturas tradicionales como un obstáculo para el mismo.
- e) Por otro lado, los procesos de desarrollo experimentados en algunos países, no deberían sustentarse en la exclusión de otros o en la extracción de sus riquezas, ni tampoco en el deterioro de los recursos naturales, lo que necesariamente implica, una modificación de las relaciones de poder y la superación del capitalismo.



- f) Si se concibe al ser humano como el centro del desarrollo, entonces lo que se debe medir es el nivel de vida de las personas en función del grado de satisfacción de las necesidades humanas que son pocas y universales, teniendo claro, eso sí, que los satisfactores de estas necesidades son infinitos y particulares.
- g) Pero, la satisfacción de necesidades básicas y la expansión de capacidades humanas actuales no deberían hipotecar el futuro, por lo que debe entenderse que los procesos de cambio de la calidad de vida, deben ser graduales y dinámicos, de manera que permitan un desarrollo con justicia social y que no comprometa los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades futuras, lo que implica nuevas formas de producción y hábitos de consumo, en pro de conservar y recuperar el medio ambiente, y de propiciar el desarrollo armonioso entre el hombre y la naturaleza, labor que debe ser asumida con total responsabilidad por el Estado, a través de orientar, promocionar y planificar el desarrollo junto con la participación política y cultural de los diferentes grupos y movimientos sociales.
- h) En la actual visión de desarrollo, que recupera la idea de satisfacer las necesidades básicas como la salud y la educación, también se incluyen aspectos como los de medio ambiente, planificación urbana, desconcentración y descentralización de las funciones estatales, derechos humanos, civiles y políticos, así como aspectos relacionados a la impartición y procuración de la justicia, todos ellos necesarios para lograr una concepción compleja de la realidad.
- i) Pero además, es importante considerar al desarrollo como un proceso integrado de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos; puesto que, según esta vertiente de la filosofía política, el ciudadano puede elegir y determinar la conformación de la vida pública, y ser dueño de sus decisiones y elecciones, de esta forma, se afianza la concepción del desarrollo como libertad, pero esto debe estar precedido de la reflexión y la deliberación, lo que en la óptica de Sen, son posibles si se desarrollan las capacidades de las personas.
- j) Los enfoques recientes sobre el desarrollo propuestos por Amartya Sen, aportan elementos conceptuales y prácticos muy valiosos para el diseño y construcción de políticas, programas y proyectos sociales, además conducen a una visión integradora y compleja del desarrollo, e invitan a construir intervenciones sociales, en donde se desarrollen capacidades y habilidades en las personas o en las comunidades, a través de un mayor protagonismo del Estado y acciones más contundentes para reducir la pobreza.



- k) Pero no se trata solamente de analizar, cuestionar o criticar al desarrollo, se trata por un lado, de multiplicar los esfuerzos hacia la reconstrucción y superación de las bases conceptuales, ideológicas y culturales en las que se sustenta el desarrollismo convencional, y por otro de buscar alternativas al desarrollo. En Ecuador, El Buen Vivir, planteado desde el mundo andino y amazónico, se considera como una de esas alternativas, aclarándose que el mismo no sintetiza ninguna propuesta totalmente elaborada, y destacándose, de todas formas, su origen en grupos tradicionalmente marginados.
- l) El Buen Vivir - concepto plural - nace como una categoría en construcción y reproducción permanente, constituye un elemento central de la filosofía de la vida de las sociedades indígenas, y plantea una cosmovisión diferente a la occidental al surgir de raíces comunitarias no capitalistas; propone un cambio civilizatorio en el que los seres humanos no solo que conviven con la naturaleza de forma armoniosa, sino que forman parte de ella.
- m) Si se aspira alcanzar la eliminación de la pobreza a nivel mundial, es necesario que la sociedad en general, y los profesionales vinculados con la planificación en particular, volvamos a identificar en lo rural una promesa y una esperanza como fuente de oportunidades, para ello se requiere de acciones efectivas que permitan posicionar el sector rural en el lugar que le corresponde. Estas acciones deben concentrarse en la formación de profesionales que, con conocimiento, valores, capacidad de trabajo, sensibilidad social y preocupación ambiental, contribuyan a la búsqueda de la equidad y defensa de la vida.
- n) En el caso particular de Ecuador, el "Régimen del Buen Vivir", constituye una respuesta integral a la exclusión económica, social y cultural de una alta proporción de la población. Se trata de una nueva forma de vida que procura disminuir paulatinamente las desigualdades e inequidades existentes, superando la concepción simplista de desarrollo.
- o) Indudablemente, una de las herramientas que contribuirán significativamente a la consecución de este Régimen del Buen Vivir, son los Planes de Ordenación Territorial en sus diferentes niveles territoriales de aplicación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, siempre y cuando, los mismos, estén articulados entre sí y sus objetivos contribuyan a la consecución de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir; pero además, es preciso que los mismos se gestionen adecuadamente en base a procedimientos previamente definidos para cada uno de los niveles territoriales que forman



parte de la organización del territorio establecidos en la Constitución de 2008.

- p) Para finalizar, es evidente que el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico no sirve, no ha dado resultados en la lucha contra la pobreza y a favor de la dignidad humana; hay que buscar otra cosa (o bien que vaya más allá o bien que rompa con todo lo anterior). Hay que buscar una nueva senda que tenga un fin que no sabremos si podremos alcanzar, pero que al intentar y caminar, traslade al presente de manera constante partes de los resultados esperados. ¿Habrá que buscar otro término o se puede seguir hablando de desarrollo con diferentes matices? Pienso que da lo mismo. Lo trascendental es transitar por otras rutas que conduzcan poco a poco a un cambio de paradigma, más allá de los hombres. Si en determinado momento, el desarrollo humano inició midiendo riqueza, sanidad y educación, y ahora ha incorporado igualdad de género, entre otras cosas, ¿por qué no esperar a que sume la huella ecológica o los límites ambientales? La necesidad de crear un mundo equitativo (sin ningún tipo de desigualdad) es la que debe primar.
- q) Abordar un tema tan complicado, como es el desarrollo, requiere muchas horas de dedicación, que sin temor a equivocación alguna, permite profundas reflexiones, válidas, con toda seguridad, para todas las disciplinas.

## 2. ORDENACIÓN TERRITORIAL

### 2.1.- CONCEPTO

En este numeral se trata de definir en forma global la Ordenación del Territorio y para ello se tendrán en cuenta lo que algunos autores señalan al respecto.

A.A. Pérez Andrés<sup>39</sup> citando a Gonzalo Sáenz de Buruaga<sup>40</sup> señala que "la Ordenación del Territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad". Según esto se pueden destacar dos aspectos importantes, por un lado la complejidad de definir el concepto y por otro la importancia que tiene la Ordenación del Territorio como imagen del grado de desarrollo de una determinada sociedad.

Como se acaba de ver, el término ordenación del territorio es confuso y existen innumerables interpretaciones sobre su significado, tal vez debido a que inevitablemente está atada a una determinada concepción ideológica. Por lo tanto, se parte de distintas maneras de entender la naturaleza y el objeto de la ordenación del territorio. En un

<sup>39</sup> PÉREZ ANDRÉZ, A.A., *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p.19

<sup>40</sup> SÁENZ DE BURUAGA, G., *Ciudad y territorio*, núm. 1/1980,p. 18



inicio desde del poder público venía ligado al urbanismo, organizando la vida de las ciudades. Pero a través del tiempo y cada vez en forma más progresiva se fue ampliando el campo de acción de este urbanismo a los extrarradios y finalmente de forma más global a todo el territorio.

La mayor parte de los autores hablan de dos grandes modelos diferenciados de ordenación del territorio: por un lado se encuentra el concepto más estricto de la ordenación del territorio que viene a estar representado por el modelo alemán (Raumordnung), que entiende el concepto como la planificación económica, cultural, de los recursos naturales. Mientras que se observa por otro lado un modelo más amplio y coordinado como es el francés (Aménagement du território), desvinculado del urbanismo y que busca el aprovechamiento global del territorio y sus recursos naturales.

En el ámbito europeo se encuentra un documento de reconocido interés para entender el concepto y tenido muy en cuenta por la gran mayoría de autores. Se trata de La Carta Europea de Ordenación del Territorio<sup>41</sup> que define el término como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”. Esta Carta fue aprobada como una recomendación, por lo que se trata de una resolución de comportamiento de orden político y moral dirigido

---

<sup>41</sup> Recommendation N° R(84) 2 Du comité des ministres aux états membres relative à la charte européenne de l'aménagement du territoire.

a los estados miembros. Entiende que la ordenación del territorio se trata de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política de carácter interdisciplinar y global que busca un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones y la organización física del espacio según unas directrices.

J.L. Ávila Orive<sup>42</sup> señala que “esta visión conceptual tiene dos partes diferenciables: Una primera, fáctica y otra teórica. La primera de ellas sin la segunda supondría la consideración de una ciencia sin alma propia que camina al paso de las políticas sectoriales que, con proyección territorial, marcan un acento permanente y un desarrollo desequilibrado y caótico. La presencia de la segunda parte, minimiza los efectos que inicialmente se perciben de esta aseveración fáctica y resitúa todo el concepto”.

Para dicha carta el hombre y su bienestar, así como la interacción con el medio ambiente son el centro de la preocupación de la ordenación del territorio, la cual debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. Democrática ya que debe asegurar la participación de la población afectada y sus representantes políticos. Global al coordinar e integrar la diferentes políticas sectoriales. Funcional ya que debe conocer la existencia de las realidades regionales fundadas sobre unos determinados valores, una cultura determinada y los intereses

---

<sup>42</sup> ÁVILA ORIVE, J.L., La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial, Civitas, Madrid, 1993, p. 67.



comunes superando las fronteras administrativas y regionales. Prospectiva ya que debe entender y conocer las tendencias y los desarrollos a largo tiempo, de los fenómenos e intervenciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y del medio en el que se aplica. Todo ello debe hacerse de la forma más armónica posible.

Según esta carta, la puesta en marcha de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una labor política. Debe traducir una voluntad de integración y coordinación de carácter interdisciplinar y de cooperación entre las autoridades competentes, asegurando y organizando la coordinación y cooperación entre los diferentes sectores y niveles de decisión y el reparto equitativo de los recursos financieros.

Para J.L. Ávila Orive<sup>43</sup> queda clara la clase de ordenación del territorio que contiene la Carta europea y destaca "el reconocimiento que hace la carta de la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen en la ordenación de territorio, el carácter aleatorio de todo estudio prospectivo, las presiones del mercado, la peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socio-económicas y del medio ambiente". Asimismo, destaca la consideración sobre la pluralidad y diversidad de los focos de influencia territorial y busca garantizar la coordinación y cooperación y promueve la participación ciudadana. Esta coordinación y

<sup>43</sup> ÁVILA ORIVE, J.L., Op cit., p.69

cooperación debería aplicarse tanto a nivel sectorial como a los diversos niveles de decisión.

## 2.2.- LAS ACTIVIDADES HUMANAS Y EL ESPACIO EN QUE SE UBICAN.

Para Domingo Gómez Orea<sup>44</sup> la ordenación del territorio expresa un concepto muy amplio y difícil de reducir a una definición precisa; sin embargo, siempre está relacionado con tres elementos básicos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que ambos configuran.

Ordenar el territorio, significa entonces, identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en el mismo, en base a ciertos criterios y prioridades; se podría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa del tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo –que se usa en sentido similar- ya que éstos y aquellas están biunívocamente correlacionados, pues, la correspondencia entre actividad y uso del suelo es evidente, hasta el punto de que ambos términos se utilizan como si fueran equivalentes: así u uso agrícola del suelo es aquél sobre el que se practica la agricultura, un uso industrial está determinado por la localización de una actividad manufacturera y un uso de infraestructura

<sup>44</sup> GOMEZ OREA, Domingo; ORDENACIÓN TERRITORIAL, 2<sup>a</sup> EDICIÓN, MADRID, MUNDI-PRENSA, 2008



de transporte corresponde a la actividad de desplazamiento de personas o mercancías. Se trata, entonces, de poner cada cosa en el lugar que le corresponde.

### **2.3.- LA ORDENACIÓN TERRITORIAL COMO EXPRESIÓN FÍSICA DEL ESTILO DE DESARROLLO.**

La ordenación del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y en sistema territorial como resultado de aquellas.

Actualmente, el estilo de desarrollo definido por tales políticas, se encuentra plasmado en las actividades –los usos de suelo- que se localizan en el territorio, en los asentamientos poblacionales y en los canales de relación que dan funcionalidad al sistema; y todo configura el modelo territorial: la expresión física y visible de una sociedad, la cristalización de los conflictos que en ella se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales.

Hacia el futuro, la ordenación del territorio define la estructura espacial o marco físico en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos; orientado

todo ello a lograr un desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes regiones.

Esta idea de futuro justifica el carácter planificadorio de la ordenación territorial. Se hace, entonces, ordenación territorial cuando se considera el territorio para definir la estrategia de desarrollo y cuando se vinculan a él las actividades que configuran dicha estrategia.

El modelo territorial refleja el estilo de desarrollo, la base económica de una sociedad, las actividades que soporta el tejido social y la forma en que se agrupan y relacionan los ciudadanos, de tal manera que distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos, aprovechamientos y comportamientos del suelo que producen modelos territoriales diferentes.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio añade, que la ordenación del territorio *“es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*

La cita expuesta de la Carta Europea pone de manifiesto las ideas focales a que atiende la ordenación del territorio: desarrollo, equilibrio intra e interregional, organización física del espacio, utilización racional de los recursos naturales y conservación ambiental.



Por otro lado, el carácter científico atribuido a la ordenación territorial en la Carta Europea, deriva de la necesidad de este tipo de conocimientos para la elaboración y gestión de los planes; la iniciativa sobre la elaboración de éstos y su aprobación, corresponde a la Administración Pública, de ahí su condición administrativa, mientras es una decisión política la implantación de un sistema formalizado de ordenación territorial en un país determinado.

Y todo ello, realizado de forma democrática con participación de los ciudadanos; global, mediante la colaboración de todos los sectores; funcional: adaptada a la conciencia de cada región, y prospectiva: considera las tendencias económicas, sociales, culturales y ambientales a largo plazo y sus consecuencias territoriales, así como los posibles escenarios que, no siendo tendenciales, podrían ocurrir en determinadas situaciones futuras.

De acuerdo al enfoque técnico, la ordenación territorial utiliza, de forma interdisciplinar, conocimientos científicos en el análisis y diagnóstico territorial, incluyendo la modelización del sistema territorial actual, su proyección futura y escenarios prospectivos, en el diseño del sistema territorial hacia el futuro o imagen objetivo y en la gestión a realizar para conseguirlo.

Administrativamente, la ordenación territorial es una función pública que responde, a la necesidad de controlar desde los poderes públicos el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, públicas y

privadas, con el fin de evitar problemas que aquél provoca y de garantizar una especie de justicia socio-espacial: el respeto al principio que proclama la función social de la propiedad, y un desarrollo que, trascendiendo el mero crecimiento económico, se centra en la calidad de vida de la población. Esta función es ejercida por organismos públicos a través de planes, y tiene carácter horizontal, por lo que condiciona y prevalece sobre la planificación sectorial, así como sobre dos funciones públicas de también horizontales: una de ámbito inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación económica.

Por último, el carácter político de la ordenación territorial está justificado, porque son los poderes públicos quienes establecen el estilo de desarrollo y, en consecuencia las actividades a través de las que se ha de producir aquél, y deciden los instrumentos de planificación a utilizar, en legislación específica, y la forma de comportamiento en legislación sectorial.

Sintetizando, Domingo Gómez Orea<sup>45</sup> adopta la siguiente definición: *“La Ordenación del Territorio es una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.*

<sup>45</sup> GOMEZ OREA, Domingo; ORDENACIÓN TERRITORIAL, 2<sup>a</sup> EDICIÓN, MADRID, MUNDI-PRENSA, 2008



*La Ordenación del Territorio se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución científico-técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.*

*En términos más directos, la Ordenación del Territorio consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso continuo e interativo de diagnóstico, planificación y gestión.*

*La Ordenación del Territorio se aplica en forma multi e interdisciplinaria, en direcciones diversas y complementarias:*

- a) *A la corrección de desequilibrios territoriales entre los sistemas territoriales de cada nivel (nacional, regional, comarcal, local o particular) e internamente en cada uno de ellos.*
- b) *Como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, en cuanto identifica las actividades que soportan las dimensiones del desarrollo, las distribuye en el espacio de acuerdo con la vocación natural del medio físico y con las relaciones de sinergia, complementariedad, disfuncionalidad, compatibilidad e incompatibilidad que se dan entre ellas, regula*

*su funcionamiento y atiende a todas las facetas –social, económica y ambiental- de la calidad de vida.*

- c) *Como un instrumento preventivo de gestión ambiental en cuanto controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas.*
- d) *Como instrumento preventivo de riesgos naturales y tecnológicos en cuanto evitar localizar población y actividades en las zonas sometidas a riesgo.*

*En la Ordenación del Territorio destacan tres componentes: institucional: determinante de la eficacia del proceso, científico-técnica: aplicación de metodologías sistemáticas a procesos de decisión abiertos y persigue el máximo beneficio social y democrática: se basa en la participación de la población implicada en la concertación de los agentes socioeconómicos.”*

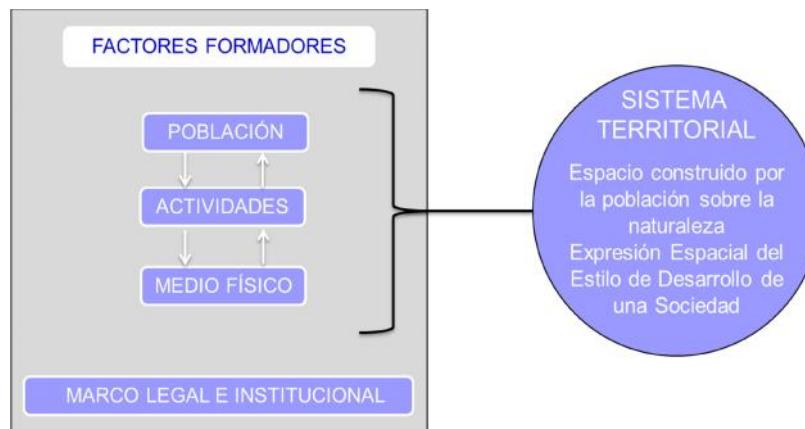
## **2. 4.- EL SISTEMA TERRITORIAL**

Gómez Orea concibe al sistema territorial como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad y que se forma por las actividades que la población desarrolla sobre el medio físico y las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema. Ver Figura N° 1.



Figura N° 1

El sistema territorial



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

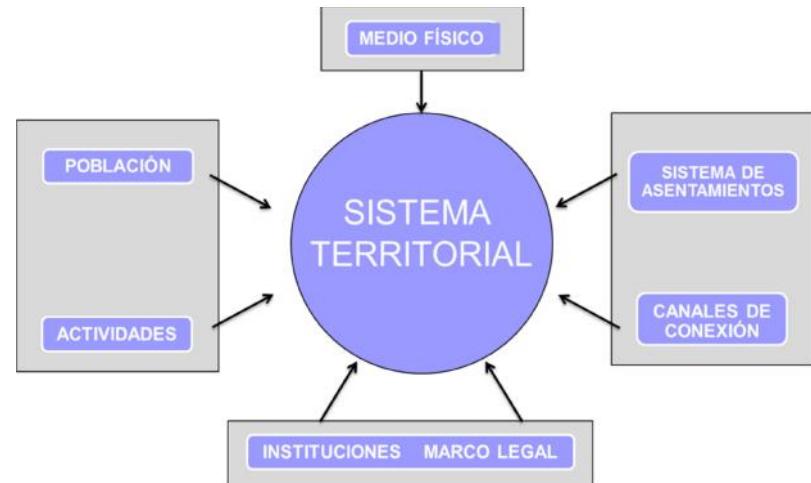
El mismo autor manifiesta que para organizarse la población en grupos de interés, genera instituciones y normas legales que junto a las propias del sistema, definen las reglas gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio.

Los componentes del sistema territorial se muestran en la figura N° 2 y son: el medio físico o sistema natural tal como se encuentra, la población y las actividades que practica: de producción, consumo y relación social, el poblamiento o sistema de asentamientos

poblacionales, los canales de relación o infraestructuras a través de las cuales éstos intercambian personas, mercancías, energía e información, las instituciones que facilitan el funcionamiento social y el marco legal que regula tal funcionamiento.

Figura N° 2.

Los componentes del sistema territorial



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

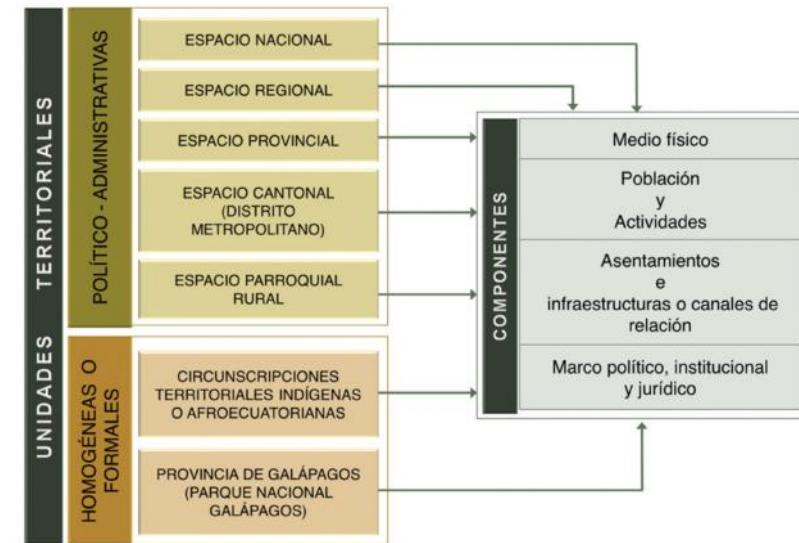
Esta idea de sistema territorial es aplicable a cualquier espacio, pero generalmente hace referencia a regiones político-administrativas, homogéneas o formales, funcionales y estratégicas.

El sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de sus rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar sus potencialidades; esto no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores. En términos generales opera el principio de coherencia que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido y el principio de subsidiariedad que establece cómo cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible.

En el caso particular del Ecuador, y según Fernando Pauta Calle se definen los sistemas territoriales por razones político administrativas y homogéneas o formales como se expresa en la Figura N° 3.

Figura N° 3.

Sistemas Territoriales en Ecuador



FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.

## 2.5.- EL MODELO TERRITORIAL

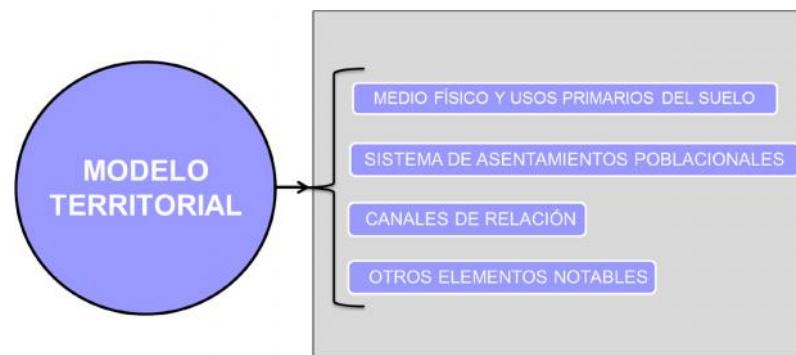
El sistema territorial al ser muy complejo exige recurrir a modelos para describirlo e interpretarlo; entendiéndose por modelo a la imagen simplificada de un sistema, cuya calidad depende de su capacidad



para ayudar a la interpretación de su estructura y de su funcionamiento.

Se puede interpretar al modelo territorial como una imagen simplificada del sistema territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables de él, siendo éstos los siguientes (ver Figura N° 4):

Figura N ° 4. Elementos que se suelen incluir en el modelo territorial: representación simplificada del sistema territorial.



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

- El medio físico y los usos primarios del suelo, expresados por manchas de color.
- El sistema de asentamientos poblacionales, representado por círculos de diámetro asociado al tamaño o importancia de cada núcleo poblacional.

- Los canales de relación, especialmente las infraestructuras de transporte (conexiones interiores y con el exterior), representadas por líneas de diferente grosor o color según su importancia.
- Otros elementos significativos y representables.

El modelo territorial es aplicable a cualquier nivel de jerarquía antes citada y al cualquier momento: al pasado, al presente y al futuro. En él las actividades son ubicuas, llenan todo el espacio, no hay recintos sin actividad porque son éstas quienes definen el carácter de cada zona: urbana, rural o infraestructural.

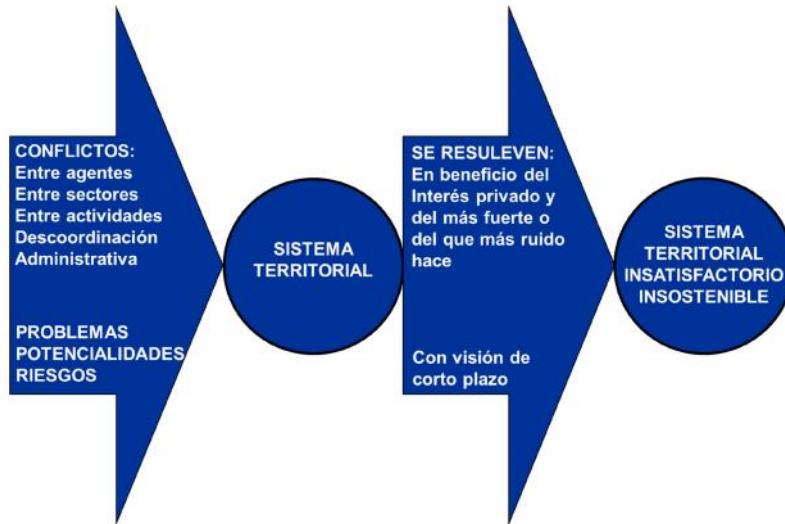
El sistema territorial, y el modelo que lo representa, es la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, de tal manera que estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial.

## 2.6.- EVOLUCIÓN TENDENCIAL DEL SISTEMA TERRITORIAL

En todo sistema territorial, además de relaciones causales, existen interrelaciones dialécticas que determinan conflictos entre agentes socioeconómicos, entre sectores de actividad, entre las propias actividades y entre las instituciones públicas, esta última a causa de la confluencia de competencias administrativas sobre un mismo espacio

producida por la fragmentación de la Administración Pública (ver Figura N° 5).

Figura 5. Evolución tendencial del sistema territorial



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

En ausencia de planificación pública los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado y de la más fuerte y con una visión a corto plazo; es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención voluntaria, que suele conducir a sistemas territoriales indeseables desde el punto de vista del interés general (ver Figura N° 6).

Figura N° 6. Evolución tendencial del sistema territorial: Conflictos



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia



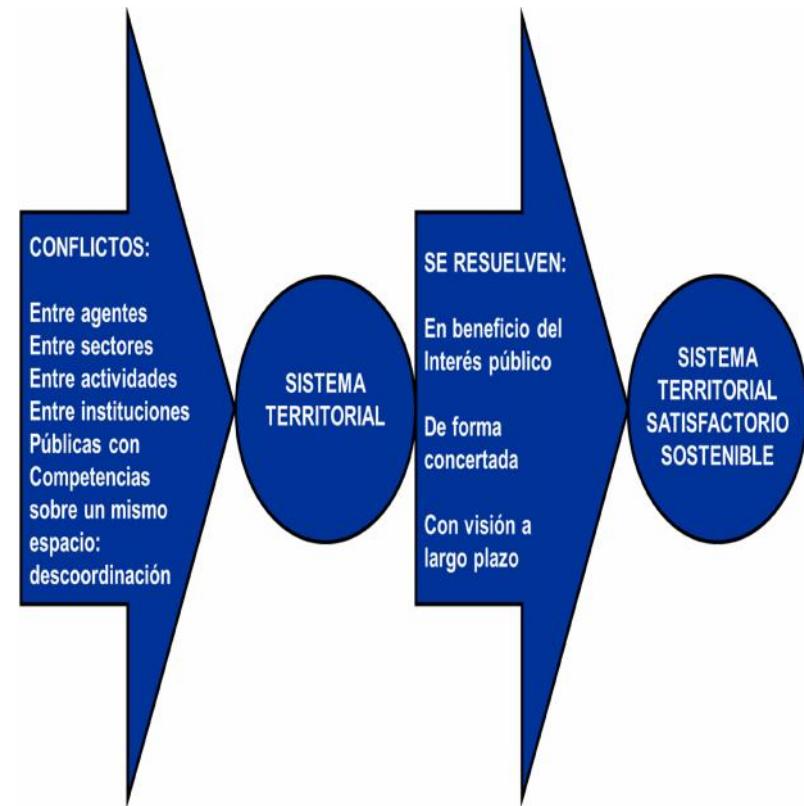
## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Según Domingo Gómez Orea, la evolución tendencial, sin intervención no existe; la realidad es que en todo sistema territorial hay algún tipo de planificación porque siempre hay alguien que reflexiona sobre la situación actual y su tendencia hacia el futuro y sobre la forma de incidir sobre ella para reorientar la evolución hacia unos objetivos definidos, que eso es la planificación. El problema se genera cuando estas iniciativas no son públicas y, por tanto no están orientadas al interés general, sino privado y por quien tiene capacidad para hacerlo, y orientada por ello a intereses privados, generalmente alejados de los públicos y con visión de corto plazo.

### 2.7.- EVOLUCIÓN PLANIFICADA DEL SISTEMA TERRITORIAL: LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Según el contexto descrito se justifica la evolución planificada del sistema territorial (ver Figuras N° 7 y N° 8), objetivo primordial de la ordenación del territorio. Se trata de una función básica de los poderes públicos orientada a resolver conflictos en beneficio del interés común, de forma concertada entre los agentes socioeconómicos y en un horizonte temporal de largo plazo, don tan importante como “lo que se debe hacer”, es lo que “no se debe hacer”, y donde tan importante como resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales.

Figura N° 7. Evolución Planificada del Sistema Territorial



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia



Figura N° 8.

Evolución Planificada del Sistema Territorial: Objetivos

## OBJETIVOS

- Lograr el desarrollo sostenible integral, equilibrado y en términos de calidad de vida
- Propiciar la utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales
- Mejorar la calidad ambiental
- Elevar la calidad de la gestión pública y coordinación administrativa

FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

La ordenación territorial implica tres facetas complementarias e interactivas (ver figura N° 9):

- A. El diagnóstico territorial o análisis e interpretación del sistema territorial a la luz de la evolución histórica y de las tendencias evolutivas sin intervención.
- B. La 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.
- C. La gestión territorial o conjunto de diligencias para aplicar las medidas capaces de conducir el sistema territorial en la dirección marcada por la imagen objetivo.

### 2.8.- JUSTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

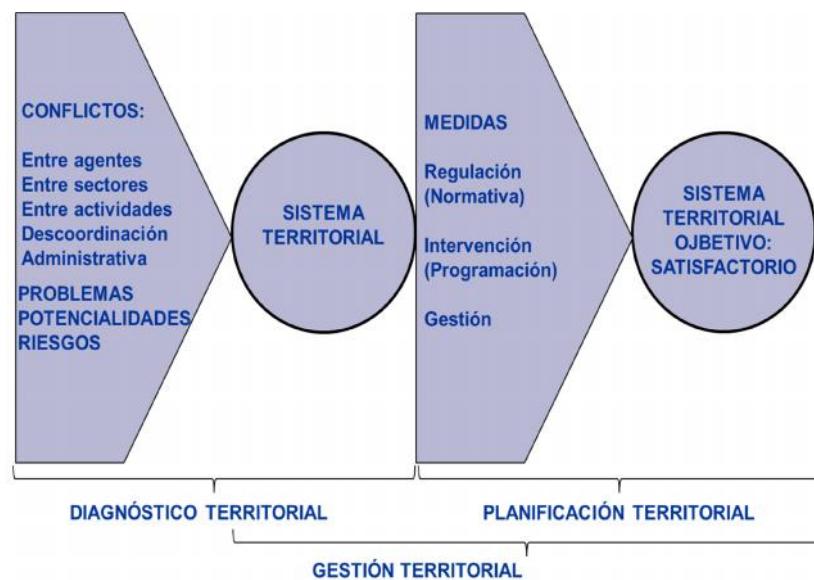
#### 2.8.1.- Un enfoque planificado del desarrollo



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En el año 1994 la Unión Europea, decide reivindicar una política de Ordenación del Territorio, como herramienta fundamental para lograr el Desarrollo Sostenible, y como marco de referencia para la coordinación del desarrollo económico y social.

Figura N° 9  
Las tres facetas de la ordenación territorial



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008  
ELABORACIÓN: Propia

La ordenación del territorio, entendida como respuesta a la necesidad de contrarrestar la evolución espontánea, regida por las leyes de

mercado y el juego de los grupos de interés del sistema territorial, se justifica en primer lugar en su aplicación, pues como método planificado de ataque y prevención de los problemas derivados de la improvisación, integra la planificación socioeconómica con la física en una unidad geográfica concreta, cuyas determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, incluidos, el urbanismo y la planificación económica.

La experiencia enseña que sin reflexión y previsión de futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento egoísta e insostenible a largo plazo, y provoca desequilibrio territorial, ocupación y uso desordenado del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos, externalidades negativas de toda índole, respecto de los cuales, los mecanismos de mercado se tornan inoperantes y hasta contraproducentes. Es claro entonces, que la desidia y falta de control difícilmente pueden garantizar el cumplimiento de los criterios de racionalidad y sostenibilidad, ni la función social que exige a la propiedad.

Esta afirmación se corrobora cuando se evidencia que los países y regiones social y económicamente más evolucionados, son aquellos que hacen un mayor y mejor uso de este enfoque, y a la inversa, cómo los países menos desarrollados tienen enormes dificultades para elaborar y aplicar planes de ordenación territorial.



Ello es así, debido a que los intereses particulares –generalmente económicos- que giran en torno a la localización de actividades humanas, son de tal magnitud, que diezman la capacidad de intervención en aras del bien común, y sólo una sociedad muy desarrollada puede prever primero los mecanismos de intervención y luego aplicarlos con agilidad y eficacia.

En segundo lugar la ordenación del territorio se justifica por la necesidad de superar la parcialidad de reduccionismo que comporta la planificación sectorial, ya que el desarrollo se plasma en un sistema territorial, que, de acuerdo con la teoría de sistemas, no puede ser entendido ni planificado si no es como un todo. En este sentido, lo que se desarrolla es un territorio en toda su complejidad, en el que la población dispone de una satisfactoria calidad de vida.

#### **2.8.2.- La superación de ciertos paradigmas sociales**

En la sociedad moderna y en todos los países y regiones, se presentan de forma recurrente diversos paradigmas, los cuales con bastante claridad, justifican el enfoque integral y planificado que comporta la ordenación territorial; estos paradigmas son:

a) La tendencia de desarrollo hacia el desequilibrio territorial. El modelo de desarrollo que impera, se proyecta en el territorio según el denominado modelo centro-periferia, que se caracteriza por la concentración de población y actividad en

determinados puntos, ejes o zonas: los centros, y paralelamente el vaciado de otras: las periferias, debido en muchos casos a los procesos de migración. El modelo se da en todos los niveles: mundial, regional y local, e incluso es aplicable a las relaciones campo-ciudad, y se manifiesta en graves desequilibrios territoriales.

- b) Las pautas de consumo y comportamiento irracional de la población. Bajo un equivocado concepto de la felicidad, la población relaciona a la misma con un aumento continuo del consumo de energía y bienes materiales, lo que puede acarrear serias consecuencias, como la explotación irracional de los recursos.
- c) La pugna entre interés público e interés privado. El interés privado y a corto plazo de los agentes socioeconómicos impide asumir en todas sus consecuencias la función social de la propiedad como principio capaz de garantizar la coherencia y funcionalidad del sistema territorial.
- d) La aparente contradicción entre conservación y desarrollo. El comportamiento de los agentes socioeconómicos manifiesta una idea depredadora sobre la naturaleza y sus recursos, a cuya explotación difícilmente reconocen límites, mientras consideran más rentable contaminar que depurar. Esta idea



está cambiando, al menos en los países más desarrollados, cuando se presenta al medio ambiente como el gran fondo de empleo hacia el futuro, y ello en el medio rural, en la industria y en los servicios, como factor de localización de actividades económicas de vanguardia, como componente de la calidad de vida de los ciudadanos, cuya importancia crece en la medida en que las otras componentes, nivel de renta y condiciones de vida y trabajo, van consolidando unos niveles razonables en los distintos países, y como elemento de competitividad en las empresas al mejorar la imagen de éstas, ahorra insumos, mejora la eficacia productiva, crea una cultura de responsabilidad y de mejora de todos los empleados, facilita las relaciones con la administración y con el entorno social y proporciona seguridad ante los riesgos de todo tipo, incluyendo la posibilidad de incurrir en delito ecológico.

- e) La competencia entre sectores socioeconómicos. Que se evidencia en términos de competencia por diversos recursos, entre los que destaca las que se producen por el espacio, y en desconfianza de unos sectores con otros. En este juego de competencias, muchas actividades son expulsadas de las ciudades hacia el campo, donde compiten con la agricultura o con las áreas naturales, y todas buscan aquellos lugares privilegiados por sus características o por sus valores.

- f) La conflictividad entre interés local e intereses derivados de ámbitos superiores. Esta conflictividad deriva de la diferente perspectiva que se tiene del sistema territorial según el punto de vista de abajo a arriba o al contrario.

### 2.8.3.- Problemas concretos a los que atiende la ordenación territorial.

Según Domingo Gómez Orea<sup>46</sup>, los problemas más importantes derivados de estos conflictos, son los siguientes:

#### 2.8.3.1.- Problemas derivados del desequilibrio territorial

El desequilibrio territorial, como parte del estilo de desarrollo vigente, produce dos fenómenos paralelos: la *congestión* de unas zonas y la *desertización* en otras, los mismos que también forman parte de la realidad ecuatoriana y que se evidencia, por un lado, en el crecimiento poblacional incontrolado de las áreas urbanas, y por otro, en el decrecimiento de las áreas rurales, debido en la mayoría de casos a los procesos de migración de las zonas rurales hacia las urbanas, y de los centros urbanos menores hacia los distritos metropolitanos, trayendo como consecuencia una serie de efectos que deberán ser atendidos mediante la identificación de sus orígenes, con el fin de realizar propuestas que produzcan el impacto necesario para contribuir a su solución.

<sup>46</sup> GOMEZ OREA, Domingo; ORDENACIÓN TERRITORIAL, 2<sup>a</sup> EDICIÓN, MADRID, MUNDI-PRENSA, 2008



El crecimiento espontáneo y excesivo en los centros: metrópolis, ejes de desarrollo, es responsable de un deplorable marco vital, poco deseable como la desertización del campo. Se produce una curiosa similitud entre los inconvenientes de ambos tipos de hábitats, más evidente cuanto mayores son los contrastes, motivado precisamente por sus profundas diferencias; podría decirse que los extremos se tocan (figura 10): en el medio urbano faltan dotaciones de equipamientos e infraestructuras por congestión, mientras en el medio rural el déficit se debe al denominado *efecto sumidero* (figura 11): círculo vicioso que se inicia porque el declive de la inversión y de las oportunidades en el medio rural propicia el vaciado de la población, consecuencia que justifica, a su vez, la ausencia de inversión y, ésta, más despoblación.... así se repite de forma cíclica según una espiral de declive hasta el total agotamiento poblacional. Las ciudades producen deterioro en su entorno por depredación de ecosistemas y paisajes a causa de una intensificación del uso del suelo, en el medio rural en declive se deteriora el entorno por la sub explotación debida a la falta de manos que practiquen una conservación activa; en aquellas se da una degradación del patrimonio edificado por mezcla y superposición desordenada de usos, en éste por falta de actividad; el sentimiento de soledad propio de las ciudades grandes y densas tiene su paralelo en los núcleos rurales por causas contrarias: escasez y dispersión de la población; las dificultades de desplazamiento en las ciudades tienen su paralelo en el campo por la baja cantidad y calidad de las infraestructuras; si en el medio rural se produce una pérdida de

culturas y tradiciones por insuficiencia de sustento y densidad poblacional, en la ciudad también, pero por un exceso de densidad; la inseguridad y delincuencia que induce al anonimato en la ciudad, tiene su paralelo en el campo por falta de vigilancia, etc.

#### **2.8.3.2.- Degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales**

Una incorrecta selección de las actividades que soportan el desarrollo, la localización no respetuosa con la capacidad de acogida del medio, la sobreexplotación de los recursos naturales renovables y no renovables y, por último el olvido de la capacidad de asimilación de los vectores ambientales: aire, agua y suelo, puede traer como consecuencia degradaciones ambientales. Asimismo, la falta de población que explote y, por consiguiente, cuide los recursos naturales es una causa típica de impactos ambientales; es el caso de las dehesas, ecosistemas silvopastoriles modélicos de uso múltiple, conservados y creados por el hombre mediante la adaptación del bosque primigenio y domesticación del arbolado, de los aterrazamientos y otros paisajes producidos por la acción lenta y tradicional del agricultor, etc.

A esto se debe añadir la pérdida de culturas y tradiciones de interés, formas de explotación adaptadas y originales que forman parte del patrimonio cultural de la humanidad.

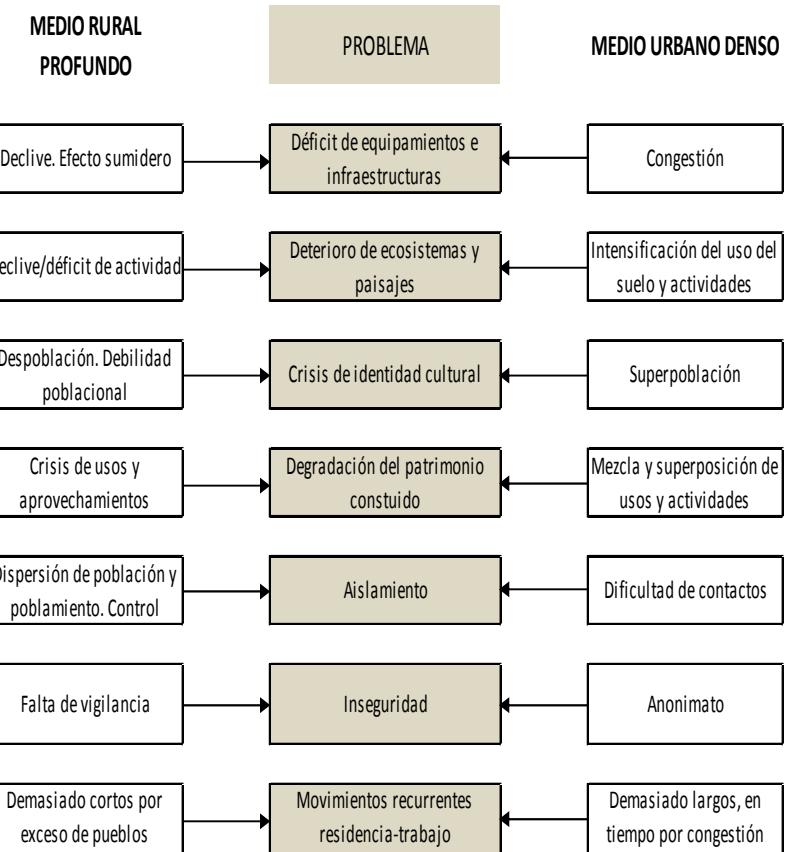
Hay que citar además, el denominado impacto de la pasividad: abandono a su propia evolución, de situaciones ambientalmente



indeseables, cuyas causas pueden ser naturales o artificiales, que se autoalimentan, magnificándose si no se interviene. Es, por ejemplo, el caso de los procesos erosivos en los cuales los efectos se convierten en causas.

Figura N° 10.

La congestión de las áreas urbanas produce efectos indeseables similares a los que produce la paralela desertización del medio rural

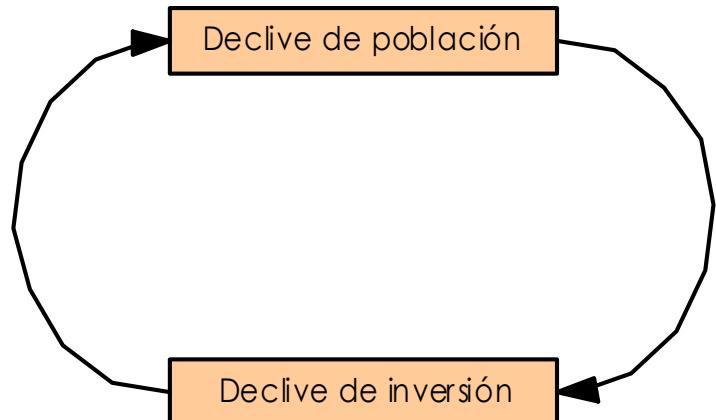


FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 11.

Efecto sumidero en el medio rural profundo



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

Como se manifestó, en anteriores epígrafes, la ordenación del territorio es el enfoque que previene tales problemas y los planes el instrumento más adecuado para ello.

#### 2.8.3.3.- Prevención de riesgos

La relación uso del suelo/territorio es recíproca: si las actividades humanas pueden alterar los elementos y procesos naturales, también algunos de estos, genéricamente denominados riesgos naturales, pueden producir efectos indeseados en la actividad según su localización. Por consiguiente condicionan la capacidad de acogida del territorio.

Tal es el caso de los riesgos de inundación, movimientos de ladera, expansividad, hundimientos, subsidiencias y colapsos, sismicidad, vulcanismo, etc., que deben ser inventariados, valorados y cartografiados para evitar la localización en zonas donde se producen, o utilizar las tecnologías adecuadas para soportarlos.

Toda localización debe analizar esa doble perspectiva del territorio, que, unida a la potencialidad de éste, define sus posibilidades en cuanto soporte de actividades; la localización dependerá, pues, de la aptitud del medio o punto de vista del "proyecto", de su fragilidad o punto de vista del "medio" y de la existencia de riesgos naturales (confluencia de ambos puntos de vista) que puedan suponer una amenaza para la actividad.

#### 2.8.3.4.- Mezcla y superposición desordenada de usos

La evolución espontánea produce sistemas afuncionales, de alta entropía negativa, en los que se mezclan usos y actividades incompatibles, disfuncionales o de relaciones incoherentes, que se



manifiestan externamente por paisajes amorfos en los que falta la estructura que les dé vigor.

#### **2.8.3.5.- Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales**

La proximidad a los recursos es condición necesaria para su explotación; una población concentrada en ciertos puntos o zonas, difícilmente puede hacer una explotación racional, eficaz y eficiente de todos los recursos territoriales.

#### **2.8.3.6.- Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo**

En numerosas zonas se produce una fuerte incoherencia entre localización de residencia y empleo, que se manifiesta en lejanía y en la necesidad de fuertes inversiones para la dotación de infraestructura de comunicación, que podrían obviarse con una localización más funcional de las actividades.

#### **2.8.3.7.- Dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población**

Con el propósito de dotar a la población de los equipamientos y servicios públicos necesarios, de una forma económica, es necesario que la misma esté organizada en asentamientos distribuidos y

jerarquizados en el territorio, de acuerdo con ciertas reglas; el cumplimiento de éstas no suele ser espontáneo, sino que requiere del enfoque planificado, propio de la ordenación territorial.

#### **2.8.3.8.- Conflictos entre actividades y sectores**

La visión sectorial de los problemas asociada a la falta de perspectiva espacial, ocasionan conflictos cuya resolución requiere el enfoque integral, sistémico y espacialmente amplio de la ordenación territorial

Actividades positivas desde el punto de vista sectorial, pueden ser indeseables al generar deseconomías en otros sectores, que la ordenación territorial puede resolver mediante un análisis de las relaciones entre las actividades y la jerarquización conjunta de aquellos objetivos entre los que pueden producirse relaciones de disfuncionalidad o de incompatibilidad (ver Figura N° 12).

Estos conflictos no sólo son causados por la incompatibilidad o disfuncionalidad relativa a la localización espacial, sino que a la competencia por el espacio se une la competencia por la fuerza de trabajo y por el capital.

#### **2.8.3.9.- Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos.**

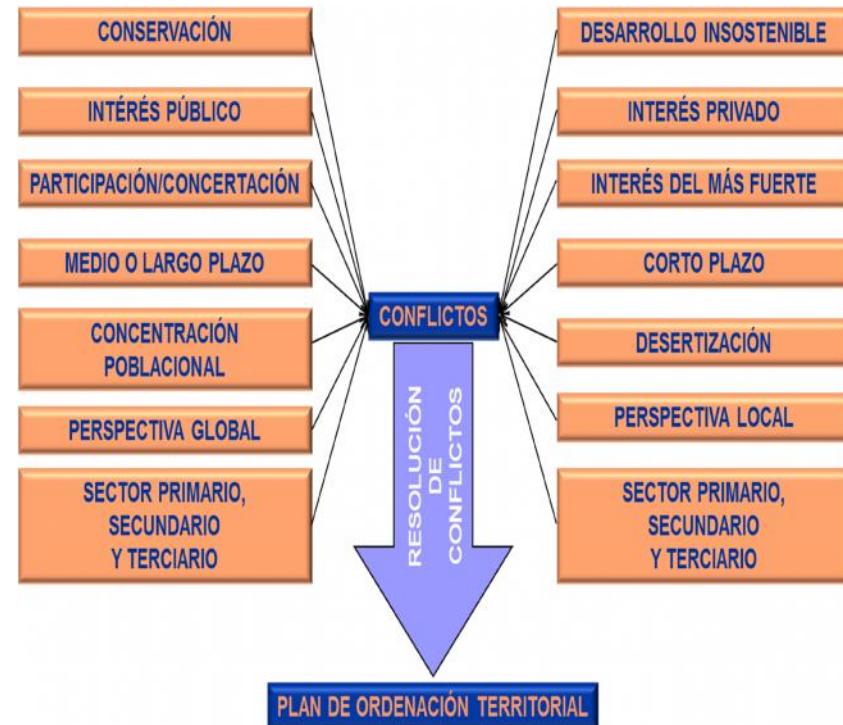
Producida por la existencia de diferentes organismos administrativos de carácter sectorial con competencias superpuestas sobre un mismo

territorio, generando a su vez, desánimo en los agentes socioeconómicos y en la población; un plan de ordenación territorial, en la medida en que define con claridad la acción de cada entidad, se convierte en el mejor instrumento de coordinación, no sólo entre las entidades administrativas, sino en todas aquellas fuerzas que intervienen en la evolución del sistema.

Este papel de la planificación como generadora de una cultura de la racionalidad y la coordinación (ver Figura N° 13) entre fuerzas diferentes, debe ser resaltado en la medida en que, frecuentemente, los efectos de un plan no están tanto en el cumplimiento taxativo y rígido de sus determinaciones, cuanto en el hecho de posibilitar y exigir la coordinación entre los múltiples entes administrativos, tanto de carácter sectorial y rango similar como de índole territorial y diferente nivel. La coordinación se extiende, además a los agentes socioeconómicos de carácter privado, como forma de garantizar la coherencia de las realizaciones y la consecución de objetivos a largo plazo.

Figura N° 12

El Plan de Ordenación Territorial como elemento de concertación entre intereses conflictivos.

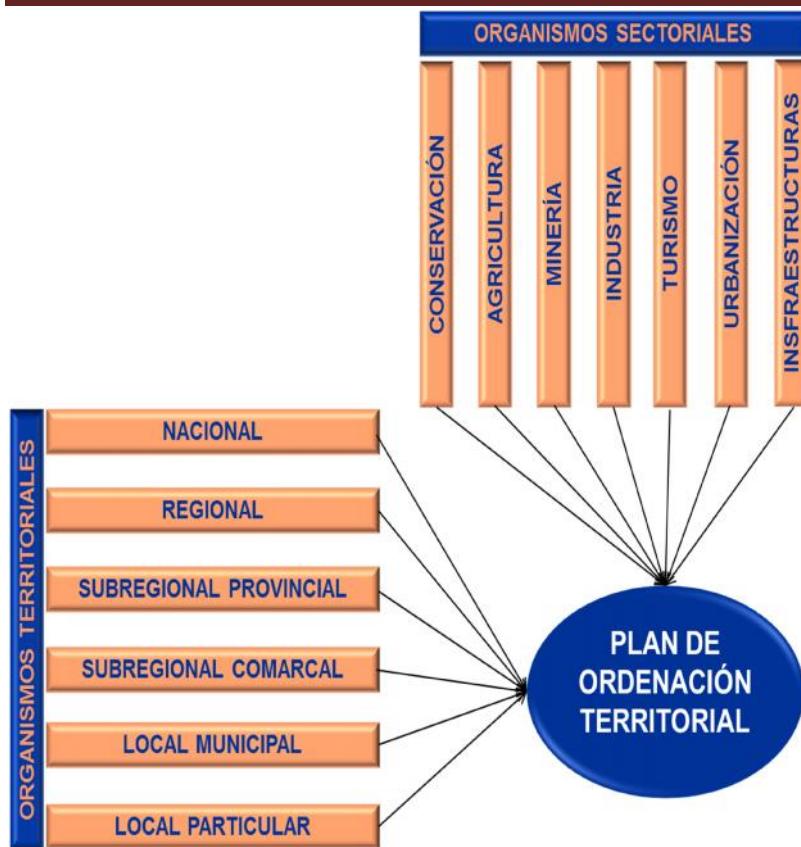


FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 13.

El plan como elemento de coordinación entre organismos sectoriales.



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

#### 2.8.4.- Problemas que debe atender la ordenación territorial en Ecuador.

Según Fernando Pauta Calle<sup>47</sup>, los problemas que justifican los objetivos de la ordenación territorial en el Ecuador se resumen en los siguientes términos:

##### 2.8.4.1.- Constitución de un territorio nacional desequilibrado e inequitativo y con marcadas limitaciones en la integración y articulación de las actividades humanas.

- a) La configuración territorial que actualmente muestra el Ecuador, es el resultado del proceso histórico capitalista dependiente que ha experimentado y de su inserción en la economía de mercado en su fase transnacional-capitalista, por lo que los desequilibrios territoriales que se observan, tanto entre regiones y provincias y entre ciudades, no son sino una expresión de las propias condiciones o características de tal estilo de desarrollo: centralización de la urbanización, y por lo tanto de la demanda y oferta asociadas a la población, concentración incesante de los procesos productivos de todo orden, de las funciones del Estado hasta llegar al centralismo, de las inversiones públicas, etc. (Ver Cuadros N° 1, 2 y 3 y Figura N° 14).

<sup>47</sup> PAUTA CALLE, Fernando; ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: UN CAMINILLO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR, 1<sup>a</sup> EDICIÓN, CUENCA, MONSALVE MORENO, 2013

**CUADRO N° 1**

ECUADOR: Poblaciones urbana y rural y tasa de crecimiento según años censales

| AÑO  | POBLACIÓN TOTAL | % POBLACIÓN URBANA | % POBLACIÓN RURAL | TAZA DE CRECIMIENTO |
|------|-----------------|--------------------|-------------------|---------------------|
| 1950 | 3.202.757       | 29                 | 71                | 2,96                |
| 1962 | 4.564.080       | 35                 | 65                | 3,1                 |
| 1974 | 6.521.710       | 59                 | 41                | 2,62                |
| 1982 | 8.138.974       | 51                 | 49                | 2,19                |
| 1990 | 9.697.979       | 45                 | 55                | 2,05                |
| 2001 | 12.156.608      | 39                 | 61                |                     |
| 2010 | 14.483.499      | 62                 | 38                | 1,52                |

FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.

b) Sin embargo, la concentración de las actividades industriales, comerciales y de servicios ha sido justificada entre otros pretextos por las “economías de escala”. Pero al tratarse de la industria dirigida al mercado interno la situación es muy distinta, como ocurre con el sector de la construcción y con las industrias que producen bienes de consumo básico.

De todas maneras, la concentración de las unidades productivas de mayor dinamismo y tamaño ha llevado además a que las actividades económicas secundarias y de servicios muestren diferencias de productividad entre las distintas provincias del país.

**CUADRO N° 2**

ECUADOR: Población por provincia, cantón y ciudad según años censales

| AÑO<br>CENSAL | POBLACIÓN |           |           |
|---------------|-----------|-----------|-----------|
|               | PROVINCIA | CANTÓN    | CIUDAD    |
|               | PICHINCHA | QUITO     | QUITO     |
| 1950          | 386.520   | 319.221   | 209.932   |
| 1962          | 587.835   | 510.286   | 354.746   |
| 1974          | 988.306   | 782.651   | 599.828   |
| 1982          | 1.382.125 | 1.116.035 | 866.472   |
| 1990          | 1.756.228 | 1.409.845 | 1.100.847 |
| 2001          | 2.388.817 | 1.839.853 | 1.399.378 |
| 2010          | 2.576.287 | 2.239.191 | 1.607.734 |
| GUAYAS        | GUAYAQUIL |           |           |
|               | 582144    | 331942    | 258966    |
| 1962          | 979233    | 567895    | 510804    |
| 1974          | 1512333   | 907013    | 823219    |
| 1982          | 2038454   | 1328005   | 1199344   |
| 1990          | 2515146   | 1570396   | 1508444   |
| 2001          | 3309034   | 2039789   | 1985379   |
| 2010          | 3645483   | 2350915   | 2278691   |
| AZUAY         | CUENCA    |           |           |
|               | 250975    | 122434    | 39983     |
| 1962          | 274642    | 143031    | 60402     |
| 1974          | 367324    | 213027    | 104470    |
| 1982          | 442019    | 275070    | 152406    |
| 1990          | 506090    | 331028    | 194981    |
| 2001          | 599546    | 417632    | 277374    |
| 2010          | 712127    | 505585    | 329928    |
| EL ORO        | MACHALA   |           |           |
|               | 89306     | 18977     | 7549      |
| 1962          | 160650    | 49993     | 29036     |
| 1974          | 262564    | 95203     | 60170     |
| 1982          | 334872    | 116091    | 105521    |
| 1990          | 412572    | 157607    | 144197    |
| 2001          | 525763    | 217696    | 204578    |
| 2010          | 600659    | 245972    | 231260    |



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### CUADRO N° 2 (continuación)

ECUADOR: Población por provincia, cantón y ciudad según años censales

| AÑO<br>CENSAL | POBLACIÓN     |                   |                   |
|---------------|---------------|-------------------|-------------------|
|               | PROVINCIA     | CANTÓN            | CIUDAD            |
|               | LOS RÍOS      | BABAHoyo          | BABAHoyo          |
| 1950          | 150.260       | 37.083            | 9.181             |
| 1962          | 250.062       | 57.071            | 16.444            |
| 1974          | 383.432       | 88.515            | 28.914            |
| 1982          | 455.869       | 106.628           | 42.266            |
| 1990          | 527.559       | 105.471           | 50.285            |
| 2001          | 650.178       | 132.824           | 76.869            |
| 2010          | 778.115       | 153.776           | 90.171            |
|               | <b>MANABÍ</b> | <b>PORTOVIEJO</b> | <b>PORTOVIEJO</b> |
| 1950          | 401378        | 63090             | 16330             |
| 1962          | 612542        | 95651             | 32228             |
| 1974          | 817966        | 126085            | 59550             |
| 1982          | 906676        | 167085            | 102628            |
| 1990          | 1031927       | 202112            | 132937            |
| 2001          | 1186025       | 238430            | 171847            |
| 2010          | 1396780       | 280029            | 206682            |
|               | <b>MANABÍ</b> | <b>MANTA</b>      | <b>MANTA</b>      |
| 1950          | 401378        | -                 | -                 |
| 1962          | 612542        | -                 | -                 |
| 1974          | 817966        | -                 | 52303             |
| 1982          | 906676        | -                 | -                 |
| 1990          | 1031927       | 132816            | 125505            |
| 2001          | 1186025       | 195322            | 183105            |
| 2010          | 1369780       | 226477            | 217553            |
|               | <b>LOJA</b>   | <b>LOJA</b>       | <b>LOJA</b>       |
| 1950          | 216802        | 60158             | 15399             |
| 1962          | 285448        | 79748             | -                 |
| 1974          | 342339        | 111980            | 47268             |
| 1982          | 360767        | 121317            | -                 |
| 1990          | 384698        | 144493            | 94305             |
| 2001          | 404835        | 175077            | 118532            |
| 2010          | 448966        | 214855            | 170280            |

### CUADRO N° 2 (continuación)

ECUADOR: Población por provincia, cantón y ciudad según años censales

| AÑO<br>CENSAL | POBLACIÓN            |                      |                      |
|---------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|               | PROVINCIA            | CANTÓN               | CIUDAD               |
|               | TUNGURAHUA           | AMBATO               | AMBATO               |
| 1950          | 187.942              | 34.004               | 31.312               |
| 1962          | 214.463              | 53.372               | -                    |
| 1974          | 279.920              | 77.955               | 77.052               |
| 1982          | 326.777              | 112.776              | -                    |
| 1990          | 368.511              | 227.790              | 124.166              |
| 2001          | 441.034              | 287.282              | 154.095              |
| 2010          | 504.583              | 329.856              | 165.185              |
|               | <b>SANTO DOMINGO</b> | <b>SANTO DOMINGO</b> | <b>SANTO DOMINGO</b> |
| 1990          | -                    | 190825               | 114422               |
| 2001          | -                    | 287018               | 199827               |
| 2010          | 368013               | 368013               | 270875               |

FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.

Con respecto al sector agropecuario, son evidentes las consecuencias negativas originadas en la concentración espacial de la demanda en algunas regiones; y, del peso relativo del sistema de transporte, condicionado por la geografía del país y la escasez de flujos compensatorios entre las distintas regiones, por lo que sus ineficacias, sumadas a las de bodegaje y comercialización impiden que una demanda que se incrementa en forma permanente, pero que se halla espacialmente concentrada, participe sus beneficios más allá de los territorios de influencia inmediata de tales centros. (Ver Cuadros N° 4 y 5).



## CUADRO N° 3

ECUADOR: Tasa de crecimiento anual por provincia, cantón y ciudad según años censales

| PERÍODO   | TASA DE CRECIMIENTO ANUAL % |           |           |
|-----------|-----------------------------|-----------|-----------|
|           | PROVINCIA                   | CANTÓN    | CIUDAD    |
|           | PICHINCHA                   | QUITO     | QUITO     |
| -         | -                           | -         | -         |
| 1950-1962 | 3,50                        | 3,92      | 4,38      |
| 1962-1974 | 4,51                        | 3,71      | 4,58      |
| 1974-1982 | 3,96                        | 4,19      | 4,34      |
| 1982-1990 | 2,99                        | 2,92      | 2,99      |
| 1990-2001 | 2,80                        | 2,42      | 2,18      |
| 2001-2010 | 0,84                        | *         | 2,17      |
| GUAYAS    |                             | GUAYAQUIL | GUAYAQUIL |
| -         | -                           | -         | -         |
| 1950-1962 | 4,34                        | 4,49      | 5,67      |
| 1962-1974 | 3,77                        | 4,06      | 4,14      |
| 1974-1982 | 3,52                        | 4,50      | 4,44      |
| 1982-1990 | 2,63                        | 2,10      | 2,87      |
| 1990-2001 | 2,49                        | 2,38      | 2,50      |
| 2001-2010 | 1,08                        | *         | 1,54      |
| AZUAY     |                             | CUENCA    | CUENCA    |
| -         | -                           | -         | -         |
| 1950-1962 | 0,75                        | 1,30      | 3,45      |
| 1962-1974 | 2,52                        | 3,45      | 4,75      |
| 1974-1982 | 2,19                        | 3,02      | 4,46      |
| 1982-1990 | 1,69                        | 2,31      | 3,08      |
| 1990-2001 | 1,54                        | 2,11      | 3,20      |
| 2001-2010 | 1,87                        | *         | 1,93      |
| EL ORO    |                             | MACHALA   | MACHALA   |
| -         | -                           | -         | -         |
| 1950-1962 | 4,91                        | 8,09      | 11,25     |
| 1962-1974 | 4,26                        | 5,59      | 6,32      |
| 1974-1982 | 2,87                        | 2,34      | 6,63      |
| 1982-1990 | 2,61                        | 3,82      | 3,90      |
| 1990-2001 | 2,20                        | 2,94      | 3,18      |
| 2001-2010 | 1,50                        | *         | 1,36      |



## CUADRO N° 3 (continuación)

ECUADOR: Tasa de crecimiento anual por provincia, cantón y ciudad según años censales

| PERÍODO   | TASA DE CRECIMIENTO ANUAL % |            |            |
|-----------|-----------------------------|------------|------------|
|           | PROVINCIA                   | CANTÓN     | CIUDAD     |
|           | LOS RÍOS                    | BABAHoyo   | BABAHoyo   |
| -         | -                           | -          | -          |
| 1950-1962 | 4,26                        | 3,60       | 4,87       |
| 1962-1974 | 3,71                        | 3,81       | 4,89       |
| 1974-1982 | 2,04                        | 2,20       | 4,48       |
| 1982-1990 | 1,83                        | -0,14      | 2,17       |
| 1990-2001 | 1,90                        | 2,10       | 3,86       |
| 2001-2010 | 2,00                        | *          | 1,66       |
|           | MANABÍ                      | PORTOVIEJO | PORTOVIEJO |
| -         | -                           | -          | -          |
| 1950-1962 | 3,53                        | 3,48       | 5,68       |
| 1962-1974 | 2,51                        | 2,46       | 5,33       |
| 1974-1982 | 1,22                        | 3,24       | 6,43       |
| 1982-1990 | 1,62                        | 2,38       | 3,23       |
| 1990-2001 | 1,27                        | 1,50       | 2,33       |
| 2001-2010 | 1,60                        | *          | 1,92       |
|           | MANABÍ                      | MANTA      | MANTA      |
| -         | -                           | -          | -          |
| 1950-1962 | 3,53                        | *          | *          |
| 1962-1974 | 2,51                        | *          | *          |
| 1974-1982 | 1,22                        | *          | *          |
| 1982-1990 | 1,62                        | *          | *          |
| 1990-2001 | 1,27                        | *          | 3,39       |
| 2001-2010 | 1,60                        | *          | 1,78       |
|           | LOJA                        | LOJA       | LOJA       |
| -         |                             |            |            |
| 1950-1962 | 2,30                        | *          | *          |
| 1962-1974 | 1,60                        | *          | *          |
| 1974-1982 | 0,60                        | *          | *          |
| 1982-1990 | 0,80                        | *          | *          |
| 1990-2001 | 0,50                        | *          | 2,29       |
| 2001-2010 | 1,10                        | *          | 2,65       |

## CUADRO N° 3 (continuación)

ECUADOR: Tasa de crecimiento anual por provincia, cantón y ciudad según años censales

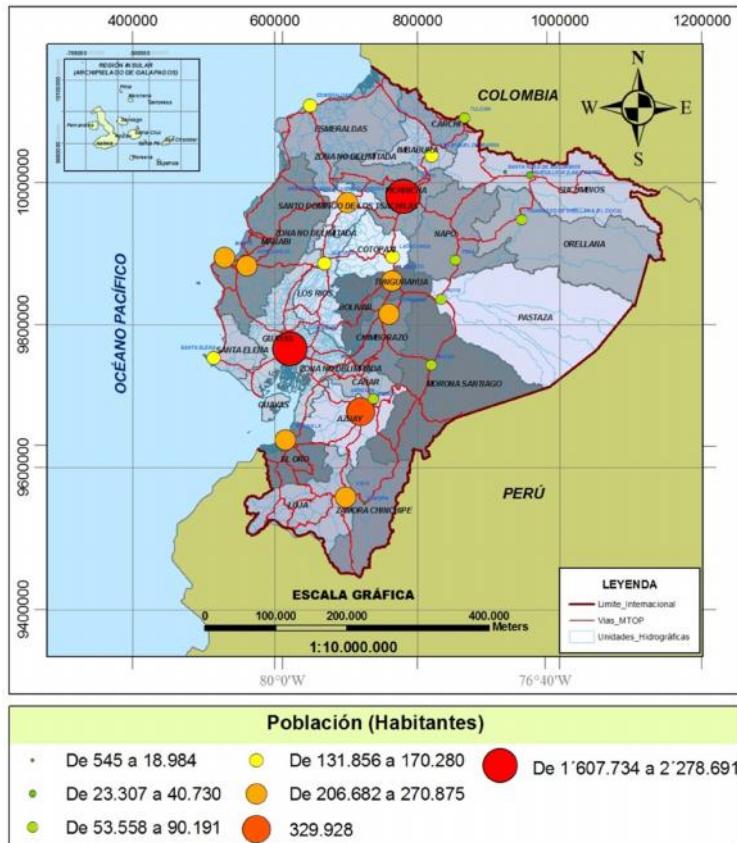
| PERÍODO   | TASA DE CRECIMIENTO ANUAL % |               |               |
|-----------|-----------------------------|---------------|---------------|
|           | PROVINCIA                   | CANTÓN        | CIUDAD        |
|           | TUNGURAHUA                  | AMBATO        | AMBATO        |
| -         |                             |               |               |
| 1950-1962 | 1,10                        | *             | *             |
| 1962-1974 | 2,31                        | *             | *             |
| 1974-1982 | 1,83                        | *             | *             |
| 1982-1990 | 1,50                        | *             | *             |
| 1990-2001 | 1,63                        | *             | 1,83          |
| 2001-2010 | 1,50                        | *             | 0,95          |
|           | SANTO DOMINGO               | SANTO DOMINGO | SANTO DOMINGO |
| 1982-1990 | -                           | *             | *             |
| 1990-2001 | -                           | *             | *             |
| 2001-2010 | *                           | *             | *             |

FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.

- c) Pese a ello, esta distribución territorial, concentradora y excluyente, también se presenta al interior de las provincias con ciudades catalogadas de “intermedias”, con una incidencia que rebasa los propios límites provinciales y que abarca por tanto a las provincias vecinas. A ésto, se suma otro de los grandes desequilibrios del territorio ecuatoriano: campo-ciudad, que se manifiesta en las enormes diferencias que constituye la indudable causa de la constante migración de población campesina hacia las ciudades.

Figura N° 14.

Localización y tamaño poblacional de Quito y Guayaquil y ciudades intermedias principales, año 2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador-INEC

Elaboración: Propia

- d) Los desequilibrios imperantes, imposibilitan el empleo pleno y eficaz de los recursos humanos y materiales –naturales y de infraestructura- del país, en suma, de sus recursos productivos; además, fenómenos como la centralización de la urbanización obligan a incurrir en enormes costos innecesarios -y evitables por supuesto, bajo un nuevo esquema de distribución territorial de la población- en la dotación de infraestructuras, bienes y servicios públicos. Desde el punto de vista económico, esto significa que la tasa de inversión “directamente productiva” de la sociedad ecuatoriana es menor a la posible, lo cual limita el proceso de acumulación y en consecuencia el acceso a nuevas y más justas condiciones económicas. Este proceso de concentración, atenta contra la igualdad de oportunidades de la población frente al trabajo, el ingreso, la educación, la salud, la cultura, la participación política, la vivienda; en buenas cuentas, posterga las oportunidades de alcanzar el buen vivir, y además subutiliza los asentamientos -cabeceras cantonales y parroquiales, de manera fundamental- e infraestructuras de la llamada “periferia”, trabajosamente construidos.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### CUADRO N° 4

ECUADOR: Compañías por actividad económica según provincia, año 2006

| PROVINCIA              | TOTAL         | AGRICULTURA  | MINAS Y<br>CANTERAS | INDUSTRIAS   | ELECTRICIDAD | CONSTRUCCIÓN | COMERCIO     | TRANSPORTE Y<br>COMUNICACI<br>ONES | SERVICIOS A<br>EMPRESAS | SERVICIOS<br>PERSONALES |
|------------------------|---------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Azuay                  | 1.107         | 33           | 15                  | 173          | 7            | 36           | 368          | 202                                | 196                     | 77                      |
| Bolívar                | 6             | 1            | 0                   | 0            | 1            | 1            | 0            | 2                                  | 1                       | 0                       |
| Cañar                  | 54            | 5            | 2                   | 2            | 1            | 0            | 4            | 34                                 | 3                       | 3                       |
| Carchi                 | 38            | 7            | 0                   | 3            | 0            | 0            | 4            | 20                                 | 4                       | 0                       |
| Cotopaxi               | 88            | 27           | 1                   | 13           | 2            | 4            | 10           | 20                                 | 8                       | 3                       |
| Chimborazo             | 102           | 7            | 1                   | 13           | 3            | 7            | 23           | 33                                 | 8                       | 7                       |
| El Oro                 | 550           | 155          | 15                  | 31           | 1            | 14           | 161          | 59                                 | 79                      | 35                      |
| Esmeraldas             | 75            | 16           | 0                   | 3            | 2            | 3            | 8            | 23                                 | 12                      | 8                       |
| Guayas                 | 15.285        | 1.698        | 61                  | 1.267        | 33           | 768          | 4.083        | 660                                | 6.168                   | 547                     |
| Imbabura               | 168           | 18           | 0                   | 18           | 1            | 3            | 51           | 53                                 | 16                      | 8                       |
| Loja                   | 148           | 6            | 1                   | 10           | 3            | 33           | 25           | 42                                 | 23                      | 5                       |
| Los Ríos               | 124           | 39           | 0                   | 6            | 1            | 11           | 31           | 8                                  | 19                      | 9                       |
| Manabí                 | 674           | 125          | 2                   | 80           | 2            | 61           | 178          | 59                                 | 134                     | 33                      |
| Morona Santiago        | 11            | 0            | 0                   | 0            | 0            | 1            | 1            | 9                                  | 0                       | 0                       |
| Napo                   | 12            | 0            | 0                   | 0            | 0            | 0            | 2            | 9                                  | 1                       | 0                       |
| Pastaza                | 17            | 1            | 0                   | 1            | 1            | 0            | 1            | 12                                 | 1                       | 0                       |
| Pichincha              | 9.768         | 543          | 145                 | 1.356        | 28           | 452          | 2.980        | 1.043                              | 2.745                   | 476                     |
| Tungurahua             | 362           | 13           | 0                   | 79           | 2            | 8            | 135          | 72                                 | 31                      | 22                      |
| Zamora Chinchipe       | 5             | 1            | 1                   | 0            | 0            | 1            | 0            | 2                                  | 0                       | 0                       |
| Galápagos              | 21            | 0            | 0                   | 0            | 0            | 0            | 6            | 13                                 | 2                       | 0                       |
| Sucumbíos              | 19            | 3            | 1                   | 0            | 1            | 1            | 7            | 5                                  | 0                       | 1                       |
| Orellana               | 7             | 0            | 0                   | 0            | 0            | 0            | 1            | 6                                  | 0                       | 0                       |
| <b>TOTAL Provincia</b> | <b>28.641</b> | <b>2.698</b> | <b>245</b>          | <b>3.055</b> | <b>89</b>    | <b>1.404</b> | <b>8.079</b> | <b>2.386</b>                       | <b>9.451</b>            | <b>1.234</b>            |

FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.



## CUADRO N° 5

ECUADOR: Compañías por actividad económica, según provincia año 2010

| PROVINCIA                      | TOTAL         | AGRICULTURA Y PESCA | MINAS Y CANTERAS | INDUSTRIAS   | ELECTRICIDAD, GAS | AGUA Y SANEAMIENTO | CONSTRUCCIÓN | COMERCIO      | TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO | ALOJAMIENTO Y COMIDAS | INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN | FINANCIERAS Y SEGUROS | ACTIVIDADES INMOBILIARIAS | ACTIVIDADES PROFESIONALES | SERVICIOS ADMINISTRATIVOS | ENSEÑANZA  | SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL | ARTES Y RECREACION | OTROS SERVICIOS | ORG. EXTRATERRITOR. |
|--------------------------------|---------------|---------------------|------------------|--------------|-------------------|--------------------|--------------|---------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------------|---------------------------|--------------------|-----------------|---------------------|
| Azuay                          | 1.921         | 51                  | 33               | 235          | 7                 | 4                  | 111          | 545           | 348                         | 43                    | 50                         | 37                    | 115                       | 100                       | 141                       | 40         | 46                        | 6                  | 9               | 0                   |
| Bolívar                        | 27            | 0                   | 0                | 3            | 0                 | 0                  | 3            | 3             | 16                          | 0                     | 2                          | 0                     | 0                         | 0                         | 0                         | 0          | 0                         | 0                  | 0               | 0                   |
| Cañar                          | 152           | 4                   | 0                | 4            | 2                 | 0                  | 9            | 13            | 92                          | 2                     | 5                          | 3                     | 0                         | 1                         | 11                        | 4          | 4                         | 0                  | 1               | 0                   |
| Carchi                         | 90            | 5                   | 0                | 3            | 1                 | 0                  | 1            | 15            | 61                          | 0                     | 0                          | 0                     | 0                         | 0                         | 0                         | 2          | 0                         | 0                  | 1               | 0                   |
| Chimborazo                     | 226           | 11                  | 0                | 14           | 2                 | 0                  | 23           | 46            | 50                          | 10                    | 4                          | 0                     | 7                         | 12                        | 30                        | 8          | 8                         | 2                  | 3               | 0                   |
| Cotopaxi                       | 298           | 47                  | 1                | 16           | 1                 | 0                  | 9            | 43            | 141                         | 2                     | 1                          | 0                     | 1                         | 1                         | 27                        | 3          | 3                         | 1                  | 2               | 0                   |
| El Oro                         | 1.193         | 319                 | 58               | 55           | 6                 | 4                  | 97           | 314           | 129                         | 15                    | 24                         | 1                     | 39                        | 37                        | 57                        | 12         | 12                        | 3                  | 3               | 0                   |
| Esmeraldas                     | 174           | 23                  | 4                | 16           | 0                 | 1                  | 26           | 30            | 31                          | 3                     | 5                          | 0                     | 2                         | 9                         | 20                        | 1          | 1                         | 1                  | 1               | 0                   |
| Galápagos                      | 134           | 2                   | 0                | 3            | 2                 | 0                  | 2            | 13            | 46                          | 13                    | 1                          | 0                     | 5                         | 2                         | 44                        | 1          | 1                         | 0                  | 0               | 0                   |
| Guayas                         | 20.870        | 1.776               | 90               | 1.519        | 62                | 72                 | 1.596        | 5.830         | 944                         | 362                   | 480                        | 173                   | 4.744                     | 1.636                     | 930                       | 180        | 257                       | 115                | 103             | 1                   |
| Imbabura                       | 363           | 28                  | 2                | 33           | 0                 | 0                  | 17           | 65            | 122                         | 18                    | 8                          | 0                     | 13                        | 7                         | 41                        | 2          | 6                         | 1                  | 0               | 0                   |
| Loja                           | 482           | 10                  | 12               | 32           | 5                 | 2                  | 99           | 86            | 75                          | 5                     | 28                         | 4                     | 13                        | 35                        | 47                        | 12         | 13                        | 0                  | 4               | 0                   |
| Los Ríos                       | 314           | 70                  | 0                | 26           | 0                 | 0                  | 49           | 88            | 33                          | 2                     | 7                          | 0                     | 10                        | 6                         | 7                         | 4          | 9                         | 3                  | 0               | 0                   |
| Manabí                         | 1.486         | 174                 | 4                | 129          | 10                | 8                  | 290          | 328           | 103                         | 45                    | 32                         | 1                     | 127                       | 82                        | 100                       | 9          | 29                        | 7                  | 8               | 0                   |
| Morona Santiago                | 57            | 1                   | 1                | 1            | 0                 | 0                  | 11           | 7             | 30                          | 0                     | 0                          | 2                     | 0                         | 1                         | 3                         | 0          | 0                         | 0                  | 0               | 0                   |
| Napo                           | 38            | 2                   | 0                | 1            | 0                 | 0                  | 8            | 1             | 14                          | 1                     | 1                          | 0                     | 1                         | 0                         | 9                         | 0          | 0                         | 0                  | 0               | 0                   |
| Orellana                       | 98            | 0                   | 6                | 3            | 0                 | 0                  | 20           | 3             | 49                          | 1                     | 0                          | 0                     | 1                         | 6                         | 9                         | 0          | 0                         | 0                  | 0               | 0                   |
| Pastaza                        | 61            | 1                   | 0                | 2            | 0                 | 0                  | 30           | 3             | 20                          | 0                     | 0                          | 0                     | 0                         | 0                         | 5                         | 0          | 0                         | 0                  | 0               | 0                   |
| Pichincha                      | 14.830        | 544                 | 294              | 1.639        | 65                | 54                 | 920          | 4.175         | 1.137                       | 371                   | 725                        | 125                   | 938                       | 1.897                     | 1.313                     | 170        | 281                       | 66                 | 114             | 2                   |
| Santa Elena                    | 243           | 38                  | 5                | 15           | 2                 | 3                  | 21           | 43            | 15                          | 11                    | 1                          | 1                     | 55                        | 7                         | 16                        | 1          | 3                         | 5                  | 1               | 0                   |
| Santo Domingo de los Tsáchilas | 393           | 55                  | 3                | 30           | 2                 | 1                  | 42           | 99            | 70                          | 10                    | 6                          | 1                     | 11                        | 11                        | 27                        | 6          | 17                        | 2                  | 0               | 0                   |
| Sucumbíos                      | 166           | 1                   | 2                | 2            | 0                 | 2                  | 71           | 26            | 26                          | 4                     | 0                          | 0                     | 2                         | 17                        | 9                         | 1          | 2                         | 1                  | 0               | 0                   |
| Tungurahua                     | 687           | 22                  | 1                | 121          | 3                 | 2                  | 29           | 230           | 82                          | 17                    | 15                         | 3                     | 7                         | 22                        | 96                        | 16         | 14                        | 5                  | 2               | 0                   |
| Zamora Chinchipe               | 93            | 2                   | 11               | 0            | 0                 | 0                  | 18           | 7             | 41                          | 0                     | 1                          | 0                     | 0                         | 3                         | 8                         | 0          | 2                         | 0                  | 0               | 0                   |
| <b>TOTAL Provincia</b>         | <b>44.396</b> | <b>3.186</b>        | <b>527</b>       | <b>3.902</b> | <b>170</b>        | <b>153</b>         | <b>3.502</b> | <b>12.013</b> | <b>3.675</b>                | <b>935</b>            | <b>1.396</b>               | <b>351</b>            | <b>6.091</b>              | <b>3.892</b>              | <b>2.952</b>              | <b>470</b> | <b>708</b>                | <b>219</b>         | <b>251</b>      | <b>3</b>            |

FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.



- e) Al insistirse sobre el aumento de los costos de dotación de infraestructuras, bienes y servicios públicos en los centros urbanos mayores del Ecuador y que han alcanzado ya dimensiones metropolitanas, conviene precisar que las demandas de infraestructura crecen en volumen por unidad de superficie de territorio. Esto ha llevado al uso predominante de materiales provenientes de industrias intensivas de capital. Además, por el alto valor de las estructuras, sus costos de construcción tienen un alto costo social que exigen el empleo de tecnologías más avanzadas y en consecuencia, también intensivas en capital. Adicionalmente, debido al volumen de materiales pétreos requeridos, la extracción y el transporte demandan asimismo tecnologías intensivas de capital, todas ellas muy costosas, sin perjuicio de la concentración e incremento enorme de las compañías de "explotación de minas y canteras" en las provincias de Pichincha y Guayas, según lo demuestran las estadísticas que se adjuntan.
- Pero cuando se trata de los centros urbanos pequeños, las condiciones varían, puesto que, debido a su menor dimensión o escala, permiten el empleo de tecnologías más intensivas, pero en mano de obra y en general el uso de materiales producidos localmente y la aplicación de tecnologías más tradicionales.
- f) En concordancia con lo que manifiesta Gómez Orea, el equilibrio territorial exige enfrentar los desequilibrios territoriales, mediante la aplicación de varias herramientas o medios para corregirlos o prevenirlos, implica una suerte de justicia territorial al proceso de desarrollo y la noción de que el equilibrio entre las distintas circunscripciones es confirmación de progreso y estabilidad para todo el territorio. Entonces, en el Ecuador, la ordenación territorial debe enfrentar el modelo centro-periferia con el fin de lograr en el largo plazo un equilibrio entre regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y entre el campo y la ciudad, controlando el crecimiento de los espacios exageradamente dinámicos, propiciando el de los que muestran un retraso o han entrado en franco deterioro y vinculando por todos los medios posibles a los de carácter periférico con los centros más atractivos.
- g) La existencia de conflictos funcionales, se evidencia en la inapropiada localización de actividades humanas o usos de suelo, que ha dado lugar a combinaciones o superposiciones generadoras de impactos ambientales negativos de diferente orden y efecto. Uno de los fenómenos de mayor trascendencia y que afecta al territorio ocupado por las ciudades con cierto nivel de crecimiento industrial, pequeño industrial o artesanal y del sector servicios y también a sus áreas de influencia inmediata, es la presencia de incompatibilidades con origen en estas actividades, por cuanto buena parte de sus unidades



productivas se han emplazado dispersamente en el espacio urbano respondiendo, con frecuencia, a intereses particulares y sin importar los impactos que generan a otras actividades y particularmente a la vivienda, como ruidos, trepidaciones, malos olores y contaminación del agua y de la atmósfera o que ponen en riesgo muy alto la seguridad de la población y de sus barrios, como es el caso de las actividades que utilizan materiales tóxicos, inflamables o radioactivos o que perturban la provisión de servicios básicos. Adicionalmente tampoco se han emprendido acciones públicas para conseguir que estos usos de suelo, con sustento en auditorías ambientales, emprendan programas de medidas correctoras para eliminar o al menos mitigar tales impactos.

h) A la reflexión realizada debe añadirse que, Ecuador no está preparado todavía para enfrentar los desastres naturales debido a la falta de cultura preventiva en la población y de una verdadera política de Estado que priorice la gestión de los riesgos sobre la base de la ordenación territorial. Las cifras demuestran que la tendencia del número de víctimas por desastres en la primera década de este siglo no ha disminuido con respecto a las pasadas, lo que ratifica en gran medida que la población no está preparada para enfrentar un desastre; pero más aún, que la localización de varias actividades se ha producido al margen de la consideración de los riesgos

naturales en el territorio, como aquellos que evidencian los asentamientos humanos concentrados, las vías regionales e interurbanas, las minas y canteras, etc. La región costera ecuatoriana es la que está sometida a mayores riesgos, pues estudios recientes efectuados por el Programa de Manejo de Recursos Costeros señalan que a lo largo de la faja costera 27 ciudades son propensas a sufrir deslaves, 31 zonas proclives a inundaciones por lluvias o desbordamientos de ríos y 32 sitios susceptibles a la presencia de un tsunami por fallas sísmicas. (Largo M. Ángel, eluniverso.com, sección El PAÍS, 18 de marzo de 2007).

i) También es pertinente referirse a la incompatibilidad de usos de suelo debido a la ocupación de terrenos sin vocación para la urbanización, por limitaciones de carácter topográfico geológico y geotécnico, pero de gran valor para la conservación y tal vez para el aprovechamiento primario. Evidentemente, la dificultad de que las familias, sobre todo de bajos ingresos, puedan acceder al suelo urbanizable por sus elevados costos, ha provocado la ocupación de dichos terrenos situados, con frecuencia, en la periferia urbana. Tal vez, el efecto más evidente generado por este equivocado aprovechamiento, sea la destrucción de las formaciones naturales, debido a los movimientos de tierra que se realizan para forzar la urbanización, pues esta acción destructora



acelera los procesos erosivos, afecta su índice de retracción, modifica el ciclo hidrológico y altera paisajes valiosos. Finalmente, respecto a las ciudades, debe mencionarse que el límite fijado para éstas, ha incluido en varios casos de modo inevitable y en otros por inadecuados procesos de delimitación urbana, terrenos no aptos para la urbanización debido al interés natural que presentan; se trata de las márgenes de protección de ríos y quebradas que atraviesan las ciudades y de los terrenos de valor agrícola, forestal, etc. La presión ejercida por la renta del suelo sobre estos terrenos, ha provocado su subdivisión, y ocupación con usos urbanos.

j) Si en las ciudades ha existido un limitado control público sobre el uso y ocupación del suelo, en el área rural, se ha dejado ésto manos de la "iniciativa privada", y si bien por tradición, más que por consecuencia de la planificación, las actividades productivas rurales parcialmente son compatibles con la capacidad de acogida del mismo, también es cierto que extensos territorios se hallan explotados incorrectamente, se trata de los suelos vinculados al monocultivo en la Costa, de la destrucción del páramo y la cobertura boscosa de la laderas para labores agrícolas en la Sierra y que han provocado a que casi la mitad del territorio nacional presente incompatibilidades entre el uso actual y la aptitud agrícola del suelo, a ésto se suma el exterminio de los bosques nativos de la amazonía ecuatoriana por el aprovechamiento de recursos no

renovables. De esta forma, la localización no controlada de actividades en el medio rural, ha generado relaciones poco o nada funcionales entre ellas y con el territorio, por la combinación y superposición de usos y actividades incompatibles, disfuncionales o de relaciones incoherentes y que evidentemente se manifiestan en el paisaje del territorio.

- k) Con el propósito de plantear objetivos que incidan en los conflictos derivados de las relaciones funcionales entre las actividades humanas, se debe tener presente que las actividades pueden ser de sinergia o concordancia, complementariedad, compatibilidad, disfuncionalidad e incompatibilidad, que tienen dimensiones espaciales y temporales y que la ordenación territorial apunta justamente a optimizarlas localizando las actividades en función de criterios como los siguientes: i) maximizar las sinergias positivas, ii) maximizar las relaciones de complementariedad, iii) minimizar las disfuncionalidades; y iv) evitar las incompatibilidades en el tiempo y en el espacio (Gómez Orea, 2008).
- l) Es indudable que una de las evidencias de la centralización de la urbanización ecuatoriana es la falta de coherencia o complementariedad entre la distribución de la población y la ubicación de los recursos naturales y zonas potencialmente productivas en el territorio nacional, provocando, como consecuencia, una explotación irracional e ineficaz de los



mismos. En este contexto, se avanza a una marcada desigualdad en la accesibilidad a los recursos territoriales en general de las provincias, con un origen importante en la dotación de las infraestructuras y servicios públicos asociados a ella, concretamente de la vialidad interregional e interprovincial, sin embargo, se puede aseverar que en los últimos años y en varias provincias y regiones existe un mejoramiento significativo, cuya sostenibilidad también debe garantizarse. Pero la concentración espacial de la población y de los procesos productivos conduce además a un ritmo muy violento de aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios centrales, casi siempre escasos, en desventaja de los existentes en los periféricos, que así son relegados conjuntamente con las zonas potencialmente productivas.

Adicionalmente, la limitada accesibilidad de la población a los lugares de trabajo es muy visible en algunas ciudades ecuatorianas; y, con seguridad, los mayores problemas se presentan en las organizaciones metropolitanas estructuradas en torno a Quito y Guayaquil, por la sistemática separación de los lugares de trabajo y de los sitios de residencia, que obliga a la generación de viajes cada vez más largos, sobre todo en tiempo de transporte y que impulsa con respecto a la demanda de este servicio, un estilo de desarrollo que antepone la solución individual a la colectiva (ver Cuadro N° 6).

Opuestamente, en las áreas rurales, la accesibilidad a los sitios de trabajo es conflictiva para un importante porcentaje de la población residente, no solamente en ellas en forma dispersa, sino además en muchos centros poblados menores, que continúan siendo apoyos para la explotación primaria del territorio por el modesto nivel de desarrollo alcanzado hasta ahora por las fuerzas productivas en gran parte del sector agrario, pero que demandan una profunda ordenación de su distribución espacial y jerarquía y, finalmente, en varias ciudades que cumplen de igual modo dicha función. Esta mano de obra, para acceder a las unidades de producción, aprovecha las redes de carreteras terciarias y de caminos vecinales, que generalmente se hallan en condiciones precarias en cuanto a una organización funcional propia de la vialidad agraria, cobertura, trazado y capa de rodadura; a esto se suma la disponibilidad eventual de transporte público y con notables deficiencias en la oferta por la escasa demanda y las dificultades de infraestructura vial, que le obligan a utilizar cuando existe el "servicio privado" con costos exagerados o en su defecto a seguir desplegando agotadores viajes a pie. En este contexto, es pertinente que la ordenación del territorio ecuatoriano, de las circunscripciones que lo integran y de sus ciudades, tenga en calidad de objetivo estratégico: mejorar la accesibilidad a los lugares de explotación de los recursos naturales a las zonas potencialmente productivas, y de la



población a los lugares de trabajo, que entonces no debe limitarse solamente a la accesibilidad dada por los sistemas de transporte, sino que debe también considerar aspectos como la distribución de los asentamientos y de las actividades humanas.

#### CUADRO N° 6

ECUADOR: Tasas promedio anuales de crecimiento físico y poblacional y pérdida de densidad por períodos y según ciudades.

| CIUDAD           | PERÍODO | SUPERFICIE (Ha) | POBLACIÓN (Hab.) | Densidad (Hab./Ha) | Tasa promedio anual de crec. físico | Tasa promedio anual de crec. poblac. | Pérdida de Densidad (Hab./Ha) |
|------------------|---------|-----------------|------------------|--------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| Quito            | 1.970   | 3.400           | 530.000          | 155,90             | 13,90                               | 5,20                                 | 85,80                         |
|                  | 1.980   | 12.500          | 880.000          | 70,40              |                                     |                                      |                               |
| Guayaquil        | 1.966   | 2.616           | 600.790          | 229,70             | 10,68                               | 4,73                                 | 149,25                        |
|                  | 1.985   | 18.000          | 1.447.231        | 80,40              |                                     |                                      |                               |
| Chone            | 1.971   | 172             | 18.500           | 107,60             | 9,42                                | 5,47                                 | 47,90                         |
|                  | 1.987   | 727             | 43.400           | 59,70              |                                     |                                      |                               |
| Sangolquí        | 1.966   | 110             | 9.400            | 85,50              | 9,97                                | 5,12                                 | 59,20                         |
|                  | 1.985   | 670             | 24.300           | 36,30              |                                     |                                      |                               |
| Latacunga        | 1.926   | 234             | 12.500           | 53,40              | 2,35                                | 1,59                                 | 19,20                         |
|                  | 1.986   | 944             | 32.300           | 34,20              |                                     |                                      |                               |
| Azogues          | 1.975   | 268             | 11.800           | 44,00              | 8,40                                | 4,61                                 | 17,20                         |
|                  | 1.989   | 829             | 22.200           | 26,80              |                                     |                                      |                               |
| Riobamba         | 1.960   | 578             | 41.625           | 72,00              | 5,31                                | 2,68                                 | 39,20                         |
|                  | 1.991   | 2.882           | 94.659           | 32,80              |                                     |                                      |                               |
| Loja             | 1.960   | 456             | 26.785           | 58,70              | 7,90                                | 4,81                                 | 31,30                         |
|                  | 1.986   | 3.316           | 91.006           | 27,40              |                                     |                                      |                               |
| Cuenca           | 1.959   | 810             | 60.402           | 74,60              | 8,90                                | 4,09                                 | 45,70                         |
|                  | 1.980   | 4.862           | 140.330          | 28,90              |                                     |                                      |                               |
| <b>Promedios</b> | -       | -               | -                | -                  | <b>8,53</b>                         | <b>4,25</b>                          | <b>54,90</b>                  |

Fuente: Pauta Fernando: "Uso y renta del suelo urbano y sus impactos ambientales: algunas reflexiones sobre el caso de las ciudades ecuatorianas". Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Arquitectos del Ecuador, 1992

- m) El sistema de asentamientos –o red urbana- marcadamente desequilibrado que hoy muestras el país, impide también la



dotación adecuada de equipamientos: aeropuertos internacionales, hospitales de especialidades, universidades, y la gran mayoría de oficinas o dependencias de la administración pública, los cuales en el marco o lógica de un Estado centralista y de una visión muy parecida a la de la propia empresa privada, se emplazan justamente en las “grandes ciudades”, es decir, en los lugares en los que se concentra una alta proporción de la demanda y no necesariamente en aquellos que procure equidad en la accesibilidad. De esta manera se beneficia a la población de dichos asentamientos y de sus áreas de influencia inmediata, pero se perjudica al resto de la población ecuatoriana por el incremento de sus costos y tiempos de transporte. En el otro extremo se hallan los asentamientos más pequeños, cabeceras parroquiales y las centralidades de comunas, anejos y recintos, en los cuales por efecto de la emigración de la población, las demandas de servicios públicos como los de salud y la educación han disminuido ostensiblemente, a tal punto que han llevado al cierre del establecimiento, obligando a que la población que aún se mantiene en ellos tenga que desplazarse distancias anormales para acceder a estos servicios.

n) De similar forma, el problema que se presenta para el conjunto del Ecuador respecto de los grandes equipamientos, se exterioriza a nivel provincial, a menor escala, pues es verdad

que las capitales provinciales concentran indebidamente buena parte de los equipamientos de topo tipo y obligan a desplazamientos de la población de otros cantones y de las áreas rurales, mayores a los recomendados. En este punto es importante destacar que este problema además tiene otra arista y que se refiere a la calidad de los servicios, asunto que va más allá de la propia ordenación territorial y que cae en los ámbitos de la planificación sectorial de la salud, educación, asistencia social, abastecimiento, etc. Efectivamente, mientras, para dar un ejemplo, la educación de los planteles ubicados en las cabeceras cantonales y aún en las parroquiales en general, sea o se considere mejor, será muy difícil que al menos la población asentada en sus áreas rurales inmediatas demande este servicio con prioridad en los establecimientos de sus anejos, recintos o comunidades.

o) Pero la irracionalidad en la distribución espacial del equipamiento no sólo constituye un problema entre asentamientos y entre campo y ciudad, sino que también es posible visualizarla al interior de las ciudades y, por supuesto, con mayor énfasis en los asentamientos mayores, llegando nuevamente a dimensiones insoportables en las organizaciones metropolitanas de Quito y Guayaquil. En efecto, la desigual e injusta distribución espacial del equipamiento comunitario al interior de las llamadas áreas



urbanas ecuatorianas es causa de grandes y sacrificados desplazamientos diarios de la población a tales instalaciones, particularmente de las familias de bajos ingresos económicos que por lo general residen en las periferias urbanas. No se puede dejar de mencionar el alto costo social –costos de tiempos de transporte de la población, fundamentalmente- en el que incurre el país en su conjunto por no contar con una racional y más equitativa distribución territorial del equipamiento y de la calidad de los servicios que brinda.

- p) En este contexto se justifica que también sea un objetivo estratégico de la ordenación del territorio ecuatoriano, el mejoramiento de la dotación de los equipamientos sociales y de apoyo a la producción, para lo cual será necesario estructurar un conjunto coherente de asentamientos y de infraestructuras de relación debidamente jerarquizado y distribuido y que en función de él sea posible dotar de manera eficiente, equitativa y económica, los equipamientos requeridos por los diferentes niveles de asentamientos, por lo que en este sentido cobran interés temas como la búsqueda de una mayor gradación de tamaños de las ciudades y una distribución más homogénea de éstas.
- q) Para concluir este acápite, es necesario precisar que a comienzos de la década del ochenta del siglo pasado, el Consejo Nacional de Desarrollo elaboró y publicó las “Normas

de Equipamiento Urbano” para los diferentes tamaños de asentamientos y condiciones político-administrativas de éstos, cabeceras: provincial, cantonal y parroquial rural; pero este documento requiere una actualización y ajuste en función del crecimiento que han experimentado las ciudades, de las actuales políticas gubernamentales y estrategias territoriales de desarrollo. Por lo que se puede aseverar que actualmente existe un déficit normativo respecto de este tema, he allí una tarea de investigación para las universidades ecuatorianas.

#### **2.8.4.2. La desintegración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad.**

- a) La ordenación territorial en el Ecuador, debe también enfrentar la desintegración regional, motivada por la lógica capitalista o de libre empresa, causante de los desequilibrios territoriales y que actúa en función de criterios encaminados a disminuir los riesgos y a asegurar la mayor rentabilidad económica, lo que casi siempre implica buscar los mercados más grandes por seguridad de ventas de productos y servicios, adquisición de insumos y enrolamiento de mano de obra, sin perjuicio de seleccionar los centros que también cuenten con las infraestructuras y servicios públicos demandados.
- b) Pero la “integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural”, supone buscar no solamente el equilibrio territorial, sino la integración



territorial entre circunscripciones, aspecto que es priorizado en la Constitución vigente como deber de la política económica.

- c) A pesar de aquello, deben ser consideradas otras formas de integración destinadas a superar la ausencia de relación o conexión de la planificación y de las acciones de desarrollo. Se trata, por una parte a la integración vertical entre los niveles, nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, más aún cuando la misma Constitución, precisa las vinculaciones que deberá observar la formulación, aplicación y evaluación de los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial.
- d) Con respecto a la integración horizontal, la influencia del pasado no ayuda, pues en un contexto de severa ausencia de procesos de planificación del desarrollo y de ordenación territorial con trascendencia, la conexión o relación horizontal ha sido prácticamente inexistente, ya que generalmente, los consejos provinciales, los concejos cantonales, y las juntas parroquiales rurales, han actuado casi siempre con una equivocada “independencia”, que más bien debe ser vista como una suerte de aislamiento voluntario provocado por el cortoplacismo que impone la visión política tradicional de los problemas y desafíos de sus circunscripciones.

Indudablemente, de esta forma de actuación tampoco ha estado exento tradicionalmente el estado central.

- e) Al reflexionar sobre la integración entre “sectores”, clasificados generalmente en económicos, sociales y de infraestructura, es necesario iniciar precisando que la visión sectorial del desarrollo y la desconsideración de las dimensiones territoriales, que ha prevalecido constantemente en torno a la planificación tiene como consecuencia la generación de diversos conflictos, con toda seguridad, acciones pertinentes desde la visión de un determinado sector en relación al territorio, pueden producir impactos negativos en otros, las llamadas “deseconomías” en tanto resultado de relaciones de disfuncionalidad o incompatibilidad vinculados a la localización espacial y en suma a la competencia por el espacio, pero también están los casos de disputas de las inversiones y de la mano de obra entre sectores. Gran parte de los problemas existentes se evidencia en la profusa presencia de planes, programas y proyectos sectoriales de vialidad, turismo, patrimonio natural y edificado, transporte, vivienda, infraestructuras básicas, de aprovechamiento de recursos naturales, entre otros, y que actúan en el territorio al margen de cualquier dimensión de coordinación e integración, con graves perjuicios en muchos aspectos.



#### **2.8.4.3. La aparición de fuertes manifestaciones de contaminación, desequilibrios ecológicos e irrespeto a la naturaleza en el medio o ambiente en el que vive gran parte de la población ecuatoriana.**

- a) En el caso del Ecuador y en general de los países latinoamericanos, el derecho a un ambiente sano no puede excluir su confiscación histórica a la población por el continuo deterioro, agotamiento y destrucción de la naturaleza desde los inicios de la colonización, con la consecuente generación de impactos negativos que ha afectado constantemente sus condiciones de vida, agravadas con el advenimiento de la globalización.
- b) El desequilibrio ecológico muestra la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente y que afecta negativamente a la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos. Especialmente son los recursos renovables: agua, suelo, flora, fauna y aire, los que han soportado los efectos más graves, en buena parte porque pese al modesto progreso tecnológico e industrial alcanzado por el país, en ausencia de controles públicos efectivos, sus unidades productivas han podido generar efluentes que superaron ya la capacidad de la naturaleza para restablecer el equilibrio alterado en varias partes del territorio nacional.

#### **2.8.4.4. Relaciones de la sociedad con la naturaleza basadas en el dominio y, con frecuencia, en la explotación irracional de recursos.**

Si se considera que las actividades humanas sobre el territorio no conllevan solamente relaciones o dimensiones sociales y económicas, como tradicionalmente se entendía, sino que existen otras de carácter ecológico nacidas del valor de uso de la naturaleza, se puede entender que tales relaciones se corresponden con las funciones que la naturaleza cumple de cara a la existencia de las actividades humanas; pero lejos de que sean sostenibles –respetuosas de los criterios ecológicos para la sostenibilidad-, se han convertido en relaciones de dominio, de explotación irracional, por lo que su reversión es condición indispensable para alcanzar el modelo de desarrollo constitucionalmente establecido. Por esto, el cumplimiento de los derechos de la naturaleza en el Ecuador requiere como primer paso el reconocimiento de las degradaciones y despilfarro de recursos que ella ha sufrido desde los inicios del colonialismo, reforzada en las últimas décadas con el tardío pero rápido proceso de urbanización.

Una mirada explicativa del pasivo ambiental que evidencia el país al comenzar el siglo XXI, puede expresarse en los siguientes términos:

##### **A. Contaminación de los recursos hídricos**

Los principales problemas de contaminación de los recursos hídricos tienen relación con las siguientes actividades:



- Actividad camaronería.
- Actividad minera
- Actividad petrolera
- Plantaciones agroindustriales
- Actividades industriales

### B. La deforestación

*El Libro Rojo de las plantas endémicas del Ecuador* señala que en el año 2000 se inventariaron 4011 especies de plantas endémicas, de las cuales a la Sierra le correspondía el 75%, una menor proporción a las tierras bajas de la Costa y una cantidad más pequeña, restringida a las tierras bajas –igualmente- de las Islas Galápagos y a la Amazonía.

Se cuenta con información suficiente sobre 3562 especies endémicas para conocer su estado de conservación. Así, más de las cuatro quintas parte de éstas se hallan amenazadas, subiendo el porcentaje de plantas en esta condición en el mundo de 13 a 14%; la categoría más común entre las plantas endémicas en el Ecuador es la “vulnerable”, con los dos tercios; en la categoría “en peligro” se encuentra casi un cuarto; y, en “peligro crítico” el un décimo. La principal amenaza que enfrenta la flora endémica del país es la deforestación y al respecto es necesario precisar:

La Región Costa, ha sido la que ha soportado la más notable reducción de la cobertura forestal, misma que tuvo su mayor intensidad a partir de la segunda mitad del siglo pasado, pues en el lapso de treinta años

solamente ha quedado el 10% de su bosque original, perdiéndose una importante extensión de especies. “El área noroccidental que comprende las provincias de Esmeraldas, el Oeste de Imbabura y una parte del noroeste de Pichincha, es parte de la región fitogeográfica del Chocó, considerada una de las 18 “áreas cándentes” del mundo debido a que son zonas donde la biodiversidad es alta y única, pero donde existe una rápida degradación ambiental y es el último refugio en el país de grandes áreas de bosques lluviosos tropicales del Pacífico, hacia el Sur hay remanentes de bosque solamente en pequeñas reservas, ninguna de las cuales supera las 260 hectáreas. Hasta 1960, el proceso de deforestación en esta zona era escaso. Este fenómeno casi se triplicó entre 1983 y 1993, de 56 552 a 152 227 hectáreas, período en el que se tumbaron un promedio de 9.567,5 hectáreas cada año, es decir una tasa anual de deforestación de 1,95%. El aumento de la deforestación debido a la proximidad de las vías y la caída de la importancia de los ríos sugiere que más deforestación estuvo ligada a la construcción de vías después de 1983 y que implica que las empresas madereras, que son las principales constructoras de las vías en esta zona, fueron factores claves de este proceso” (PETROINDUSTRIAL, 2007, “La deforestación; un problema de estado”: 1).

Lamentablemente, desde la época colonial el Estado ha considerado durante mucho tiempo a los bosques como “tierras baldías” e improductivas, llevando a cabo una activa, perversa e insostenible política de deforestación al menos con tres objetivos centrales: ampliar



la frontera agrícola, desactivar presiones sociales generadas por la mala e injusta distribución de la tierra y desarrollar el sector agroexportador. Además, varios estudios evidencian a la tala comercial entre las causas más importantes de la deforestación tropical, cuyos responsables no buscaron la tenencia de la tierra sino el recurso forestal, pues una vez que unos bosques eran explotados avanzaban a otros a cambio de pagar a las comunidades locales por la explotación y facilitar la meta principal de éstas, conformar asentamientos agrícolas.

Los monocultivos industriales vinculados a la exportación han significado igualmente la sustitución parcial o total de los bosques nativos donde se han instalado las "plantaciones industriales", hoy en día, constituyen desiertos biológicos, pues el suelo está cubierto por muy pocas especies y sólo algunas plantas han logrado instalarse en los troncos de los monocultivos. La variadísima flora y fauna local ha desaparecido casi en su totalidad y únicamente se favorece la existencia de insectos polinizadores de gran importancia económica, pues contribuyen a la producción de frutos. El monocultivo ha terminado siendo un problema para la propia producción, el ataque de varias enfermedades ha hecho que muchas plantaciones viejas sean abandonadas y dedicadas a la ganadería; por otra parte, el drenaje del terreno elimina además otros hábitats, la erosión y el empleo de agroquímicos afecta a la vida en los cuerpos de agua de la región y obviamente a las personas que residen y laboran en el sector.

Asimismo, la actividad camaronera ha llevado a procesos deforestadores, pues hace más de treinta años se inició la destrucción

de los manglares para construir piscinas en playas y bahías. Por información dada por el ex – INEFAN se conoce que en enero del 2000 existían 207 000 hectáreas de piscinas camaroneras, de las cuales 50 454 operaban ilícitamente. En la provincia de Esmeraldas, en la que se encuentran los manglares más altos y mejor conservados, más del 90% de las piscinas instaladas eran ilegales. En este proceso de depredación del manglar, miles de familias que casi siempre han dependido de este ecosistema se ven afectados por la pérdida del entorno que hacía posible su subsistencia económica.

"Uno de los impactos más notorios está la pérdida de recursos hídricos. Una de las principales funciones de los bosques, es la de producir agua, tanto por medio de la regulación hídrica como a través de la producción de precipitaciones por evapotranspiración, un ejemplo de esto se puede establecer en la provincia de Loja, donde el proceso de deforestación y de desertificación es evidente; en Manabí, un análisis histórico (Cevallos 1997) de 57 años de datos pluviométricos correspondientes a Portoviejo demuestra con claridad el descenso progresivo de la precipitación a lo largo de las décadas (de 634 mm en los años treinta a 331 mm en los noventa), fenómeno que se intensificó a partir de 1950, cuando se inicia por una degradación sucesiva del clima desde el tropical monzón en los años treinta y cuarenta, al tropical sabana en el lapso de los años cincuenta a los setenta, para descender al tropical seco desde los ochenta, registrando una precipitación menor a 400mm, donde ya no es posible el cultivo de ciclo corto" (PETROINDUSTRIAL, 2007, "La deforestación: un problema de Estado": 2).



La pérdida de biodiversidad es igualmente notoria en todas las regiones del país y ha dado lugar a fuertes desequilibrios biológicos, capaces de afectar la salud de los ecosistemas naturales y productivos y además a la salud humana. Toda pérdida de suelo, agua, flora y fauna deteriora la calidad de vida de la mayoría de la población, sin perjuicio de que los “beneficios” de esta destrucción vayan a parar en pocas manos.

### C. Erosión de los suelos

Este es un problema ambiental que debe ser calificado y enfrentado en la condición de muy crítico, aunque en el Ecuador, no haya ocurrido así ni por parte de las autoridades y tampoco de las propias comunidades, con seguridad porque han estimado que los impactos que genera no tienen la condición de severos –tales son los producidos por erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, etcétera- y que el suelo es uno de los recursos naturales con abundante oferta; a más de que no ha sido debidamente valorado en atención a sus condiciones ecológicas, científicas, productivas y paisajísticas, y de aquí su uso intensivo como soporte de varias actividades económicas, varias de ellas incompatibles. Algunos comentarios al respecto:

Este tipo de actuación también pone en peligro la dinámica y funcionamiento de los ecosistemas altos andinos, especialmente del bosque de montaña y páramo, poniendo en riesgo no sólo el bienestar y calidad de vida de las comunidades rurales asentadas en las cuencas

altas, sino también, de las poblaciones asentadas en las cuencas medias y bajas.

Bajo esta perspectiva y, debido a condiciones relacionadas con pendientes y longitud de laderas, grado de dissectamiento, susceptibilidad de los suelos a la erosión, actividades agroproductivas e intensidad de lluvias, los territorios que constituyen las estribaciones interiores de las cordilleras Occidental y Oriental y, los fondos de cuencas interandinas, son la más sensibles a procesos de erosión hídrica y eólica” (Acosta, J., 2007:1).

Con seguridad de los fenómenos naturales que amenazan a las comunidades poblacionales y sectores productivos, en particular de los que tienen lugar en las áreas rurales, la erosión hídrica es la que genera los peligros más severos, por cuanto para que se forme nuevamente el suelo se requieren de cientos y aún miles de años, siempre y cuando se den condiciones climáticas favorables. Investigaciones realizadas para el Ecuador por PRONACOS-OSTROM (1983), en suelos volcánicos franco arcillosos en pendientes de 26%, con un predominio de escurrimiento concentrado y bajo cultivos de maíz, el lavado de suelos es del orden de 210 ton/ha/año, que equivale a una capa teórica de 14 mm/año. A su vez en suelos franco arenosos finos, en pendientes de 33% y 27%, bajo cultivos de maíz, la erosión es de 480 ton/ha/año, que corresponde a una capa de 33 mm/año. Finalmente en zonas semisecas con suelos fracos derivados de ceniza volcánica reciente, fina y permeable, en laderas con pendientes



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

de 26% y diversos tratamientos, se presenta una pérdida de 62 ton/ha/año.

Otras investigaciones demuestran que el factor que más ha contribuido al desarrollo e intensificación de la erosión es la destrucción constante de la cubierta vegetal. De hecho, esta destrucción está relacionada con la presión demográfica sobre el medio físico natural a fin de emprender procesos productivos destinados a atender demandas de alimentos a nivel local y regional.

Con respecto a las actuaciones antrópicas, entre las causas que inciden en los procesos de erosión en el territorio ecuatoriano se hallan:

“Causas principales: Avance de la frontera agrícola, que destruye y elimina la ceja andina y los pajonales, disminuyendo con esto, los bienes y servicios que estos ecosistemas brindan; agricultura de ladera en tierras no aptas o no acordes a su potencialidad natural; deforestación, que tiene que ver con la acelerada eliminación de la cobertura vegetal arbórea, para suplantarla con cultivos de ciclo corto o pastizales; uso de tecnologías no apropiadas, como son: surcos en sentido de la pendiente, cultivos mal localizados, entre otros; y quemas, al practicar esta actividad la escorrentía aumenta, influyen en la composición química del suelo, se pierden elementos nutritivos y afectan a la estabilidad de los agregados.

Causas secundarias: Economía y subsistencia, la necesidad de aprovechar los recursos naturales, el sobrepastoreo, la atomización de

parcelas, sistemas de producción inadecuados, falta de alternativas de uso de las tierras, falta de técnicas de conservación de suelos y falta de asistencia técnica” (Acosta, J., 2007: 8-9).

### D. Contaminación del aire

De similar forma que en la mayoría de países, la contaminación del aire en el Ecuador, muestra sus mayores expresiones y consecuencias en las ciudades o áreas urbanas más grandes, de manera especial en las llamadas “áreas metropolitanas”; tales son los casos justamente de Quito, Guayaquil y Cuenca, asentamientos que siguen creciendo –con un alto grado de dispersión territorial- y con ellos los sistemas energéticos, industriales y de transportes, que son los que mayor contaminación generan. Al respecto, varios analistas señalan que el “Ecuador está perdiendo la guerra contra la contaminación del aire”, entre otras, por las siguientes causas:

- Uso de combustibles de mala calidad.
- Crecimiento espectacular del parque automotor y ausencia de planificación exitosa del transporte y tráfico vehicular.
- Los monitoreos de la calidad del aire no son permanentes.
- Las políticas públicas han sido ineficientes y se aplican lentamente.



Por otro lado, las consecuencias de la contaminación del aire son: las enfermedades respiratorias. Si hasta hace dos décadas las enfermedades infecciosas eran la principal causa de la morbilidad en el Ecuador, poco a poco se han ido imponiendo las afecciones respiratorias, a tal punto que según los indicadores Básicos de Salud – hechos públicos por el Ministerio de Salud en el 2004-, por ejemplo, más de un millón de personas sufrieron problemas respiratorios agudos causados por el dióxido de azufre, el dióxido de nitrógeno, el ozono, el monóxido de carbono, los gases orgánicos y las partículas. En la ciudad de Quito, en la que las mediciones son regulares, se ha determinado que las concentraciones de monóxido de carbono han disminuido, pero los registros siguen indicando que las partículas exceden la norma: así, según el informe sobre la calidad del aire de esta ciudad en el 2005, la concentración promedio de material particulado fino llegó hasta treinta nanómetros por metro cúbico, cuando el tope permitido es quince.

La afección a la calidad del aire cuesta mucho dinero. Analizando el tiempo de hospitalización, y el que se pierde por faltas al trabajo, por afecciones respiratorias, se llega a la conclusión de que el deterioro de este factor ambiental es causa de importantes perjuicios económicos. Nuevamente para el caso de la ciudad de Quito se tiene alguna información relevante sobre este asunto, pues Fundación Natura, en el marco de un proyecto piloto procesó datos sobre los ingresos y egresos hospitalarios en sus establecimientos de salud durante el año 2003; las estimación de los costos llegó a una cifra cercana a los

treinta millones de dólares norteamericanos y adicionalmente se comparó información de tales registros con las mediciones de la calidad del aire y los resultados obtenidos demostraron que en las fechas en las que había un incremento de la contaminación, igualmente se producía un aumento de los ingresos hospitalarios y de las consultas ambulatorias por enfermedades respiratorias.

**E. Irracional fraccionamiento del suelo rural en manos del campesinado de la Sierra ecuatoriana y falta de su aprovechamiento para la producción.**

Como consecuencia de las Reformas Agrarias que sucesivamente ha tenido el Ecuador, pero en especial de la implantación de visiones neoliberales en relación a la propiedad rural, el suelo rural en la Sierra ecuatoriana ha sufrido un intenso fraccionamiento motivado por la transferencia de la propiedad bajo la figura de la herencia y que con el paso de los años ha configurado no solamente un intenso minifundio sino, en realidad, un “microfundio”, por lo que se hace necesario realizar las siguientes observaciones:

- a) La ley Agraria de 1964 obligó a que las tierras del Estado, de la Iglesia y los huasipungos se repartieran a los campesinos, y se dictó con la justificación de que el tipo de tenencia de la tierra impedía el progreso económico del país. A su vez, la reforma a dicha ley, efectuada en 1973, determinó que las haciendas debían mantener ciertos niveles de producción para que no sean expropiadas, lo cual llevó a que muchas de ellas vayan



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

por este camino y sean divididas y repartidas entre los campesinos, sin que posteriormente tengan ni asistencia técnica ni crediticia. Sin embargo, algunas haciendas se convirtieron en enormes empresas para evitar la expropiación.

- b) Un ejemplo que permite demostrar lo aseverado se da en el cantón Girón, Provincia del Azuay. Según el cuadro N° 7, de un total de 10 372 predios existentes en el área rural de este cantón de 35 000 hectáreas, casi las tres cuartas partes tienen superficies menores a una hectárea; un poco más de un décimo entre una y dos hectáreas, y más de un 5% entre dos y tres hectáreas. Si además de este análisis, se considera la subdivisión totalmente antitécnica, con seguridad se puede concluir que el recurso suelo ha sido sometido a un proceso irracional de fraccionamiento; pues bajo estas condiciones resulta imposible elevar los niveles de producción y productividad de la agricultura y la ganadería de la pequeña propiedad inmueble rural y mejorar y homogenizar la calidad de los productos. Como consecuencia de esta situación, actualmente la pequeña propiedad, ya ni siquiera produce para atender el autoconsumo familiar, siendo impensable la generación sostenida de excedentes para la comercialización y peor aún la integración de ella, mientras no se implementen acciones deliberadas para alterar la visión cultural actual sobre el fraccionamiento del suelo para la transmisión de la propiedad.

### CUADRO N° 7

ECUADOR: Predios del área rural del cantón Girón según rangos de superficie

| RANGOS DE SUPERFICIE DE PREDIOS (Ha) | N° DE PREDIOS | % PARCIAL  | % ACUMULADO |
|--------------------------------------|---------------|------------|-------------|
| <= 1                                 | 7.481         | 72,13      | 72,13       |
| 1-2                                  | 1.211         | 11,68      | 83,80       |
| 2-3                                  | 540           | 5,21       | 89,01       |
| 3-4                                  | 304           | 2,93       | 91,94       |
| 4-5                                  | 186           | 1,79       | 93,73       |
| 5-6                                  | 123           | 1,19       | 94,92       |
| 6-7                                  | 78            | 0,75       | 95,67       |
| 7-8                                  | 52            | 0,50       | 96,17       |
| 8-9                                  | 72            | 0,69       | 96,87       |
| 9-10                                 | 52            | 0,50       | 97,37       |
| 10-20                                | 157           | 1,51       | 98,88       |
| 20-30                                | 54            | 0,52       | 99,40       |
| 30-40                                | 14            | 0,13       | 99,54       |
| 40-50                                | 13            | 0,13       | 99,66       |
| 50-60                                | 10            | 0,10       | 99,76       |
| 60-70                                | 3             | 0,03       | 99,79       |
| 70-80                                | 6             | 0,06       | 99,85       |
| 80-90                                | 2             | 0,02       | 99,87       |
| 90-100                               | 3             | 0,03       | 99,89       |
| > 100                                | 11            | 0,11       | 100         |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>10.372</b> | <b>100</b> | <b>-</b>    |

Fuente y elaboración: Municipalidad de Girón - C+ C Consulcentro 2007

- c) Por otro lado, según el III Censo Nacional Agropecuario del 2007 realizado por el INEC, el Ecuador contaba en ese año con 12 355 830 hectáreas distribuidas en 842 882 Unidades de Producción Agropecuaria –denominadas comúnmente UPAS o fincas- y su estructura en relación a tamaños de las propiedades se observa en el Cuadro N° 8, mientras que en el



Cuadro N° 9 se presentan las superficies por “categorías de uso de suelo” según región y provincia para el año 2011 (INEC-ESPAC); pero más allá de que esta información estadística no demuestra la existencia de suelos con vocación agropecuaria sin aprovechamiento alguno, se estima que un importante porcentaje de ellos se hallan en esta condición y de allí que diversos sectores, de tiempo en tiempo, han propuesto medidas que van desde la expropiación de las tierras ociosas o de “engorde” –para ganar plusvalías- y de aquellas que están abandonadas, hasta la de respetar la propiedad y crear incentivos de todo orden para la producción, pasando por la aplicación de impuestos a las tierras improductivas y la fijación de techos a la tenencia de la tierra, aunque todas coinciden en que es necesaria una nueva reforma, la cual debe contribuir necesariamente al mejoramiento de la producción agraria. Así, luego de que en el país se discutió la pertinencia o no de crear, para determinadas UPAs, un impuesto anual a las llamadas “tierras rurales ociosas”, finalmente la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007 aprobó la “Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador”; pero la aplicación de este cuerpo legal, por un lado, demanda información sobre la propiedad inmueble rural con la que no cuentan la mayoría de municipalidades ecuatorianas y por otro, ha generado opiniones contrapuestas entre El Gobierno, quien argumenta que esta ley busca “incentivar la producción” y la Asociación

Nacional de Cultivadores de Palma, para quienes, este impuesto “es un castigo a la agricultura y su desarrollo”; existen además criterios que sustentados en el argumento de que el propósito puede ser beneficioso, pero que no todas las tierras baldías están en esas condiciones porque sus dueños deliberadamente no quieren cultivarlas, sino por la falta de asistencia técnica, crédito, infraestructura, tecnología, centros de comercialización, entre otros elementos y que hasta ahora los agricultores no tienen estos apoyos (Jumbo, 2007: 12).

#### CUADRO N° 8

ECUADOR: Unidades de Producción Agrícola (UPAs) y superficie en hectáreas, según rangos de superficie

| TAMAÑO                       | UPAs           | Hectáreas (Ha)    |
|------------------------------|----------------|-------------------|
| Menos de una hectárea        | 248.398        | 95.834            |
| De 1 hasta menos de 2 ha     | 117.660        | 156.016           |
| De 2 hasta menos de 3 ha     | 78.850         | 183.354           |
| De 3 hasta menos de 5 ha     | 90.401         | 339.021           |
| De 5 hasta menos de 10 ha    | 101.066        | 688.987           |
| De 10 hasta menos de 20 ha   | 75.660         | 1.017.807         |
| De 20 hasta menos de 50 ha   | 76.792         | 2.372.027         |
| De 50 hasta menos de 100 ha  | 34.498         | 2.242.409         |
| De 100 hasta menos de 200 ha | 12.941         | 1.666.879         |
| De 200 hectáreas y más       | 6.616          | 3.593.496         |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>842.882</b> | <b>12.355.830</b> |

FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.



d) Con sobra de razones la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas (FENOCIN) señala varias de las situaciones que han caracterizado a la agricultura ecuatoriana y que todavía esperan acciones públicas profundas para su reversión en el mediano y largo plazo; entre otras están las siguientes:

- “i) La injusta distribución de la tierra.
- ii) El deterioro de la calidad de la tierra en manos campesinas
- iii) Apenas el 14% de los terrenos menores de veinte hectáreas tienen algún tipo de riego;
- iv) Un desigual acceso a recursos financieros
- v) Una inadecuada propuesta tecnológica que ha desconocido la diversa y heterogénea realidad agroecológica, socioeconómica y cultural del país;
- vi) Falta de infraestructura básica
- vii) Desiguales términos de intercambio; y,
- viii) La producción destinada a cultivos de exportación aumenta cada vez, mientras que decrece la superficie de cultivos destinados para el consumo interno.



## CUADRO N° 9

ECUADOR: Superficie por categoría de usos de suelo según región y provincia

| PROVINCIA              | USOS DE SUELO (Ha) |                      |                       |                |                   |                  |                |                  |                |
|------------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|----------------|-------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
|                        | TOTAL              | CULTIVOS PERMANENTES | CULTIVOS TRANSITORIOS | DESCANSO       | PASTOS CULTIVADOS | PASTOS NATURALES | PÁRAMOS        | MONTES           | OTROS USOS     |
| <b>TOTAL NACIONAL</b>  | <b>11.659.083</b>  | <b>1.379.473</b>     | <b>982.314</b>        | <b>173.442</b> | <b>3.425.412</b>  | <b>1.385.547</b> | <b>565.857</b> | <b>3.536.454</b> | <b>210.584</b> |
| Región Sierra          | 4.388.765          | 232.015              | 384.101               | 54.770         | 894.581           | 1.037.509        | 542.959        | 1.161.228        | 81.602         |
| Región Costa           | 4.844.334          | 1.042.444            | 568.056               | 109.242        | 1.676.904         | 241.196          | 658            | 1.088.870        | 116.964        |
| Región Oriental        | 2.425.984          | 105.014              | 30.157                | 9.430          | 853.927           | 106.842          | 22.240         | 1.286.356        | 12.018         |
| <b>REGIÓN SIERRA</b>   |                    |                      |                       |                |                   |                  |                |                  |                |
| Azuay                  | 583.559            | 5.987                | 39.610                | 5.672          | 85.221            | 181.791          | 72.942         | 189.953          | 2.383          |
| Bolívar                | 378.429            | 38.806               | 34.504                | 4.731          | 138.333           | 79.660           | 17.745         | 60.592           | 4.058          |
| Cañar                  | 212.195            | 20.748               | 9.351                 | 699            | 59.308            | 48.414           | 31.143         | 41.408           | 1.124          |
| Carchi                 | 163.678            | 4.698                | 18.208                | 997            | 27.733            | 58.279           | 30.957         | 21.087           | 1.719          |
| Cotopaxi               | 465.465            | 37.439               | 81.938                | 9.947          | 123.039           | 63.920           | 57.690         | 71.708           | 19.784         |
| Chimborazo             | 445.494            | 2.109                | 69.000                | 11.097         | 82.532            | 110.699          | 95.044         | 59.435           | 15.578         |
| Imbabura               | 272.408            | 14.268               | 21.760                | 3.562          | 53.036            | 38.312           | 15.122         | 123.106          | 3.242          |
| Loja                   | 941.940            | 48.358               | 67.000                | 7.673          | 89.088            | 312.256          | 4.819          | 405.313          | 7.433          |
| Pichincha              | 607.556            | 51.354               | 26.962                | 6.826          | 187.742           | 111.982          | 42.246         | 167.979          | 12.465         |
| Tungurahua             | 318.041            | 8.248                | 15.768                | 3.566          | 48.549            | 32.196           | 175.251        | 20.647           | 13.816         |
| <b>REGIÓN COSTA</b>    |                    |                      |                       |                |                   |                  |                |                  |                |
| Santo Domingo          | 263.709            | 51.295               | 6.905                 | 1.511          | 143.486           | 3.950            | 0              | 51.003           | 5.559          |
| El Oro                 | 426.992            | 86.786               | 8.428                 | 11.974         | 228.925           | 14.160           | 658            | 64.928           | 11.133         |
| EsmERALDAS             | 837.536            | 246.823              | 6.436                 | 10.603         | 259.157           | 8.005            | 0              | 300.985          | 5.527          |
| Guayas                 | 1.064.310          | 251.905              | 242.754               | 36.315         | 203.625           | 86.864           | 0              | 209.983          | 32.864         |
| Los Ríos               | 623.941            | 217.925              | 209.324               | 16.743         | 90.589            | 11.863           | 0              | 60.581           | 16.916         |
| Manabí                 | 1.500.753          | 184.051              | 85.227                | 29.925         | 739.214           | 113.775          | 0              | 310.705          | 37.856         |
| Santa Elena            | 127.093            | 3.659                | 8.982                 | 2.171          | 11.908            | 2.579            | 0              | 90.685           | 7.109          |
| <b>REGIÓN ORIENTAL</b> |                    |                      |                       |                |                   |                  |                |                  |                |
| Nororiente             | 839.086            | 74.809               | 19.248                | 4.957          | 205.541           | 29.096           | 21.130         | 475.716          | 8.589          |
| Centro-Suroriente      | 1.586.898          | 30.205               | 10.909                | 4.473          | 648.386           | 77.746           | 1.110          | 810.640          | 3.429          |

FUENTE y ELABORACIÓN: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.



#### F. Destrucción del Páramo

"Se ha identificado tres tipos de causas mayores para la degradación del suelo del páramo: fuego, sobrepastoreo y cultivos; aunque también se han identificado otros factores (construcción de carreteras, construcción y fugas de canales riego, paso de vehículos pesados)" (Podwojewski y Poulenard, 2000, citado por Alomía, 2006: 1).

Con respecto a este valioso ecosistema conviene ampliar el análisis, con las siguientes observaciones:

- a) La capacidad de retención del agua por el suelo del páramo se ve disminuida seriamente cuando se produce el pisoteo de ganado, en la medida que compacta el suelo y deja menores espacios porosos para la acumulación de aquella. El pisoteo y la alimentación del ganado con paja pueden dejar el suelo desnudo, produciendo un secamiento y obligando a un reacomodo de las unidades estructurales y al cambio irreversible de los espacios vacíos; pero este secamiento, además, vuelve difícil el flujo de agua y la toma de nutrientes de las plantas. Por otra parte, el suelo desnudo pierde materia orgánica por volatilización y la degradación de ésta depende directamente de la mayor o menor reducción de agua en el suelo; cuestión que igualmente ocurre con la estructura del suelo, favoreciendo la erosión.
- b) El fuego utilizado dominantemente para facilitar el pastoreo disminuye la cobertura vegetal protectora de la erosión, al tiempo que las cenizas por las sustancias que contiene repelen el agua, impidiendo su infiltración al suelo y provocando flujo superficial que lleva a la erosión. "Con más pastoreo y quemas, los suelos de los páramos están más comprimidos, secos y con menos materia orgánica; además, el agotamiento de los nutrientes extractables puede ser un serio peligro dentro de un páramo quemado y pastoreado" (Hofstede, 1995, citado por Alomía, 2006: 2).
- c) Con respecto a los cultivos en las zonas de páramo, éstos tienen un mayor impacto, debido a que al preparar el terreno se arranca toda la vegetación y se voltean el suelo, éste seca en su superficie y se liberan los nutrientes. En el primer año, los cultivos en los suelos de páramo tienen rendimientos que pueden ser considerados altos, por el aprovechamiento de las reservas de fósforo y el casi ningún riesgo fitosanitario debido a la ausencia de organismos fitopatógenos en el suelo. Es sabido que los cultivos no pueden proteger los suelos de la erosión hídrica y eólica en la medida que sí lo hace el pajonal.
- d) Buena parte de la cobertura vegetal del páramo de las provincias de la Sierra ecuatoriana ha sido sustituida. Las primeras parcelas de agricultura en alturas superiores a 3600 msnm suman una superficie de casi 31 000 ha, sobre todo en



las provincias de Chimborazo y Cotopaxi. En esta última, los páramos de la cordillera Occidental han recibido el asentamiento de un apreciable número de centros poblados rurales, razón por la que sus territorios contiguos se han incorporado al cambio de uso del suelo a cultivos y pastoreo; pero igual fenómeno ocurre en las provincias de Chimborazo, Cañar y otras.

- e) En general, luego de la conquista y durante más de tres siglos, el latifundio se estableció a lo largo de la Sierra ecuatoriana llegando a expandirse permanentemente hacia los páramos, pero desde mediados del siglo pasado y como consecuencia de las reformas agrarias anteriormente mencionadas, se produjo asimismo el fraccionamiento del páramo para su ocupación por parte de familias campesinas, sin que esto haya logrado ningún mejoramiento sustancial de la calidad de vida de esta población.
- f) Pero la erosión y reducción de la cantidad de agua que baja de los páramos, no son los únicos efectos, pues al primero le siguen la pérdida de nutrientes del suelo y los movimientos en masa, situación que a su vez pone en condiciones de riesgo a la misma población asentada en territorios, con enormes limitaciones para enfrentar desastres. Esto demuestra la urgente necesidad de emprender en el campo procesos

productivos agrícolas y pecuarios diferentes, cuyo objetivo deberá ser la sustentabilidad y el equilibrio del medio físico natural.

Es necesario terminar este acápite mencionando que el control realizado por el Estado sobre la localización y comportamiento de las actividades humanas generadoras de las degradaciones y despilfarro de los recursos naturales, antes vistos, ha sido exageradamente débil, ineficaz y envuelto en muchas ocasiones de actos de corrupción, en un entorno en el que a pesar de estar ausente la ordenación territorial, sin embargo, no ha faltado una muy significativa normativa legal y reglamentaria de carácter sectorial a nivel nacional y la contenida en ordenanzas y reglamentos locales. Basta con mencionar la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, la Codificación de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales, el Texto Unificado de Legislación Ambiental y el Reglamento Ambiental de Actividades Hidrocarburíferas, normas éstas que sistemáticamente han sido inobservadas.

#### **2.8.4.5.- La deficiente protección, conservación, recuperación y promoción del patrimonio natural ecuatoriano.**

- a) La Constitución, en su Título VII “Régimen del Buen Vivir”, Capítulo segundo “Biodiversidad y recursos naturales”, Sección tercera “Patrimonio natural y ecosistemas”, Artículo 404, dispone: “El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable



comprende, entre otras, las formaciones física, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley".

- b) En concordancia con el objetivo de este cuerpo legal, se podría asignar a toda la naturaleza la condición de patrimonio, a fin de garantizar el equilibrio del territorio y su calidad ambiental; pero también la condición de capital natural, que representa un gran potencial para la consecución del modelo de desarrollo constitucionalmente determinado y la generación de beneficios para toda la población, aunque como ya se ha visto, tiempo atrás, las políticas de aprovechamiento de los recursos naturales en el país no favorecieron la conservación de este capital, ni su uso sustentable.
- c) A partir de esta visión general e introduciendo en el análisis el concepto de valor ambiental referido a los méritos de un lugar específico de la naturaleza o medio físico para ser conservado, es posible diferenciar al interior de la misma, lugares de muy alto valor en relación a tales dimensiones y que justifican su consideración de "patrimonio natural".
- d) Bajo esta visión, la misma Constitución en su Artículo 405 señala la conformación de un "sistema nacional de áreas protegidas" a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y el sostenimiento de las funciones ecológicas y que estará compuesto por los subsistemas público, comunitario y privado, normativa que pone en evidencia el interés por conservar y proteger no solamente las "áreas" públicas, sino asimismo aquellas que se encuentran bajo otras formas de propiedad y que ameritan su consideración, más todavía cuando se hallen integrando una misma formación natural.
- e) Precisando las acciones de regulación que debe asumir el Estado y el patrimonio natural sobre el cual ellas deben incidir, el Artículo 406 dispone que abarcarán "la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros (Ver Figura N° 15).



Figura N° 15

Áreas protegidas del Ecuador



Fuente y Elaboración: Ministerio del Ambiente. 2014



#### **2.8.4.6.- La insuficiente identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible.**

Con el propósito de abordar esta problemática en Ecuador, la Constitución en su Título VII “Régimen del Buen Vivir”, Capítulo primero “Inclusión y Equidad”, Sección quinta “Cultura”, Artículo 380, establece algunas responsabilidades para el Estado en este ámbito, de las cuales, la de mayor amplitud y jerarquía, dice: “Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural, y multiétnica del Ecuador”.

Con respecto a la problemática abordada en esta ocasión, es necesario realizar las siguientes reflexiones:

a) Es bastante aceptado que la modernidad inapropiada que invadió a los “centros históricos” a mediados del siglo pasado provocó acciones de renovación que literalmente demolieron gran parte de su patrimonio edificado, los casos más evidentes de esta actuación negativa se dieron en las ciudades de la Sierra: Quito, Cuenca, Loja y Riobamba, entre otras. A esta situación se deben añadir problemas propios derivados de la ausencia de una oportuna administración y manejo de este

patrimonio y que llevaron a su deterioro e incluso destrucción, tales son la tugurización y hacinamiento de la edificación, su ocupación con actividades y usos marcadamente incompatibles, la ausencia de conservación preventiva y hasta la desidia que evidenciaron algunos propietarios, las afectaciones al espacio de uso público, entre otros. La lógica del capital y de las rentas de suelo urbanas por largo tiempo determinaron por sí solas el destino de este valioso patrimonio, llegando a forzar el abandono de las actividades que tradicionalmente le dieron ventajas sobre el resto de la ciudad, a tal punto que su recuperación ha sido social y económicamente muy difícil, el centro histórico de Quito constituye el ejemplo más elocuente.

- b) En el medio rural, la desaparición de edificaciones y obras civiles de interés cultural ha sido una constante en las áreas de influencia inmediata de las ciudades y en las que han soportado intensos procesos emigratorios, por las limitaciones del control público en ellas y el desconocimiento de la población sobre los valores de la arquitectura vernácula emplazada en sus pequeños asentamientos y en las unidades de producción agropecuaria, particularmente en las antiguas haciendas.
- c) En los años 2008 y 2009 se desarrolló en su primera etapa el “Plan de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural



del Ecuador", sustentado en el Decreto Ejecutivo N° 816 de enero de 2008, que identificó, registró y puso en salvaguarda ochenta mil bienes materiales e inmateriales de un total estimado en tres millones (Ministerio Coordinador de Patrimonio, en línea: <http://www.patrimonio.gob.ec/sos-patrimonio/>) y que, sin lugar a dudas, a más de permitir el conocimiento y valoración riguroso de ellos, será el sustento para la revisión y reformulación de políticas públicas y de planes, programas y proyectos para la protección y conservación y el aprovechamiento responsable de sus potencialidades, por parte del Ministerio Coordinador de Patrimonio.

#### **2.8.4.7.- Una gestión pública acentuadamente ineficaz y sin coordinación administrativa.**

Debido a la ausencia de normas precisas sobre el régimen de los diferentes niveles de gobierno autónomos descentralizados, del mismo Estado central y de los procesos de planificación del desarrollo, y por lo tanto de la ordenación territorial, ha sido una constante en el sector público ecuatoriano – por lo menos hasta antes de la vigencia de la Constitución-, la superposición de competencias y la falta de coordinación entre las entidades que lo conforman. Con seguridad las causas para que haya ocurrido esto son varias, a continuación se mencionar algunas de ellas:

a) Las disputas entre organismos centrales y los consejos provinciales y municipalidades. A través de la historia han existido disputas entre el Estado central: ministerios, consejos, institutos y direcciones nacionales, etcétera y los organismos descentralizados, municipalidades y consejos provinciales; evidentemente, gran parte de estas disputas se han referido a las competencias sobre diferentes sectores de la gestión pública, pero en especial en temas como vialidad, aprovechamientos de materiales áridos y pétreos, tránsito y transporte urbano, agua potable y saneamiento, señalización, aprovechamientos de los recursos hídricos para diferentes usos, turismo, gestión ambiental, entre otros y en los cuales dichos organismos públicos por su lado y a su modo expresaron que tienen la capacidad exclusiva para ejecutar proyectos o, en su caso, para establecer normas y regulaciones que deben observar promotores, usuarios, etc.

Las entidades centrales habitualmente han justificado que las competencias que ejercen en tales sectores se hallan contempladas en leyes, reglamentos, acuerdos ministeriales, decretos ejecutivos, etcétera; mientras que para los organismos seccionales dichas competencias se derivaban de la autonomía que les asignaba la Constitución Política de la República y las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y Provincial, y en uso de esta potestad dictaron ordenanzas y



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

reglamentos para regular su gestión y los aspectos en los cuales ésta incidía.

- b) Creación indiscriminada de organismos nacionales, regionales, provinciales y locales. Con la seguridad de que cada vez que existe un problema de gran magnitud, o cuando alcanza notoriedad alguna materia en la que puede incursionar el Estado, inmediatamente se ha dado paso a la creación a veces indiscriminada de ministerios, secretarías, subsecretarías nacionales y regionales; direcciones, patronatos y corporaciones provinciales; y, direcciones, corporaciones y fundaciones municipales y consejos cantonales, etc. Pero con seguridad, el aparecimiento de estos organismos o entidades, generalmente no se ha dado especificando o demarcando claramente sus funciones y alcances y la necesaria coordinación con otros organismos.
- c) Imposición de unidades ejecutoras por parte de organismos financieros internacionales. Estas “unidades ejecutoras” asumieron importantes competencias en el sector en el cual les tocó operar, produciéndose conflictos o superposición de competencias por largo tiempo con otras unidades técnico-administrativas de la misma institución o con otras.
- d) Incumplimiento de la norma constitucional. La Constitución vigente desde 1998 hasta octubre de 2008 señalaba en su

Artículo 119 que: “Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en el Constitución y en la ley y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”.

A pesar de la existencia de esta disposición constitucional, no ha existido en un importante número de entidades públicas de diferente nivel la voluntad para coordinar sus acciones en materia de inversiones, aplicación de normas, regulaciones y la ejecución de las acciones de control. En el Cuadro N° 10 se puede apreciar en detalle un ejemplo de superposición de competencias de los organismos públicos del Ecuador y la falta de procesos serios de coordinación, preparado en el año 2007.

“La existencia de diferentes organismos de carácter sectorial con competencias superpuestas sobre un mismo territorio suele adolecer de descoordinación en sus acciones, lo que produce desanimo en los agentes socioeconómicos y en la población, un plan de ordenación territorial, en la medida que define con nitidez la acción de cada entidad, se comporta en el mejor instrumento de coordinación, no sólo entre las actividades administrativas, sino entre todas aquellas fuerzas que intervienen en la evolución del sistema” (Gómez Orea, 2008: 70-71).

**Cuadro N° 10: ECUADOR: "La Tragedia de los comunes (caos en la fiscalización y control)"**

| SECTOR                    | AUTORIDAD COMPETENTE   | CONFLICTOS DE COMPETENCIAS AMBIENTALES ENTRE ORGANISMOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS   |
|---------------------------|--|--|
| Petróleos y minas         | <ul style="list-style-type: none"><li>Ministerio de Energía y Minas (Subsecretaría de Protección Ambiental y Dirección de Protección Ambiental)</li><li>Ministerio del Ambiente (SNAP)</li><li>Unidad Ambiental Minera</li><li>ECORAE (Amazonía)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Alta dispersión y ambigüedad de la normativa vigente.</li><li>Ineficiencia de los órganos de control.</li><li>No se hace énfasis en la realización de auditorías, ni evaluaciones de medio término o de abandono.</li><li>Superposición de competencias en zonas frágiles y dentro del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas y en ecosistemas frágiles.</li></ul>     |
| Transporte Terrestre      | <ul style="list-style-type: none"><li>Dirección Nacional de Tránsito</li><li>Jefaturas Provinciales de Tránsito</li><li>Gobiernos seccionales autónomos</li><li>Secretaría Técnica para la Gestión de Productos Químicos Peligrosos</li></ul>              | <ul style="list-style-type: none"><li>Ausencia de políticas, normativa y control de la contaminación atmosférica generada por el transporte público y privado del país.</li><li>Notoria debilidad institucional.</li><li>Aplicación parcial de la normativa técnica para el transporte de productos y sustancias químicas, así como de residuos peligrosos.</li></ul>  |
| Transporte Marítimo       | <ul style="list-style-type: none"><li>Dirección de Intereses Marítimos de la Armada</li><li>Dirección General de Marina Mercante</li><li>Ministerio del Ambiente</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>Instituciones no cuentan con una capacidad logística para el monitoreo de las condiciones del traslado de sustancias químicas, derivados de petróleo o de residuos.</li></ul>  |
| Sector Agrícola           | <ul style="list-style-type: none"><li>Ministerio de Agricultura y Ganadería</li><li>Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA)</li><li>Ministerio del Ambiente</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>Ausencia de una normativa y control para las plantaciones agrícolas de ciclo intensivo</li><li>Conflictos de tenencia y uso en espacios de ecosistemas frágiles.</li><li>No hay una normativa y sistema de control ambiental para el manejo y disposición de plaguicidas y químicos en general usados en las actividades agrícolas.</li></ul>                            |
| Recurso Hídrico           | <ul style="list-style-type: none"><li>Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)</li><li>Corporaciones Regionales de Desarrollo</li><li>Gobiernos seccionales autónomos</li><li>CONELEC</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>Dispersión de competencias y de conflictos interinstitucionales sobre el manejo del recurso agua, su asignación y concesión.</li></ul>   |
| Sector Pesca y Camarón    | <ul style="list-style-type: none"><li>Ministerio del Ambiente</li><li>Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (Subsecretaría de Recursos Pesqueros)</li><li>Instituto Nacional de Pesca (INP)</li></ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>Débil difusión de información sobre la biología, ecología y estadísticas pesqueras, que convierte en un factor importante de la degradación de los ecosistemas marinos.</li><li>Presiones del sector pesquero y de turismo, sumado a la inestabilidad política que ha caracterizado en los últimos años la designación de autoridades del régimen (Galápagos).</li></ul> |
| Sector Forestal           | <ul style="list-style-type: none"><li>Regencia Forestal y Fuerza Pública</li><li>Ministerio del Ambiente</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>Los altos índices en que se sitúan la tala, movilización y comercio ilegal de madera.</li><li>Alta polémica y baja viabilidad del mecanismo de tercerización.</li></ul>  |
| Sector Turismo            | <ul style="list-style-type: none"><li>Consejos Provinciales</li><li>Municipios</li><li>Ministerio de Turismo</li><li>Ministerio del Ambiente</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>Prevalencia de visiones no necesariamente sustentables.</li><li>No hay perfiles técnicos o unidades con capacidad específica para el desarrollo turístico.</li><li>Falta de procesos administrativos adecuados para las tareas de control o la carencia de personal necesario para garantizar la protección del SNAP.</li></ul>  |
| Sector Urbano e Industria | <ul style="list-style-type: none"><li>Gobiernos seccionales autónomos</li><li>Ministerio del Ambiente</li><li>Ministerios como los de Desarrollo Urbano y Vivienda</li><li>Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca</li></ul>            | <ul style="list-style-type: none"><li>No hay aplicación coordinada de permisos y autorizaciones administrativas en materia de calidad y saneamiento ambiental.</li></ul>   |
| Sector Ambiental          | <ul style="list-style-type: none"><li>Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable</li><li>Ministerio del Ambiente</li><li>INGALA</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>No cumple la función de asesor en políticas, estrategias, planes, programas ambientales.</li><li>No hay independencia institucional, administrativa y financiera (institución débil)</li></ul>   |

FUENTE y ELABORACION: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.



**2.8.4.8.- Ausencia de una Ley Orgánica sobre la Ordenación Territorial que establezca en sus disposiciones, la exigencia de considerar las determinaciones con incidencia territorial en la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial**

Luego de la aprobación de la Constitución en el año 2008; del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el año 2010; -instrumentos legales que pretenden complementar las disposiciones constitucionales- el Ecuador inicia la aplicación de la Ordenación Territorial, a través de la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial en sus diferentes niveles territoriales, como herramientas que buscan lograr el desarrollo sostenible y corregir los problemas relacionados con la Ordenación Territorial en Ecuador; sin embargo, transcurridos cinco años de vigencia de las mencionadas leyes, y de la aplicación de la Ordenación Territorial; no han sido cubiertas totalmente las expectativas que se tenían al respecto, pues, existen claras evidencias de no existir el impacto esperado dentro del territorio nacional, al no haberse logrado gestionar los planes en los diferentes niveles territoriales de forma correcta, sobre todo en el nivel parroquial, ésto, debido a múltiples causas, mismas que más adelante, son motivo de un análisis detallado en la fase de diagnóstico de este estudio.

Sin perjuicio de aquello, en materia legal, al momento del presente análisis se advierte la necesidad de contar con una Ley Orgánica de

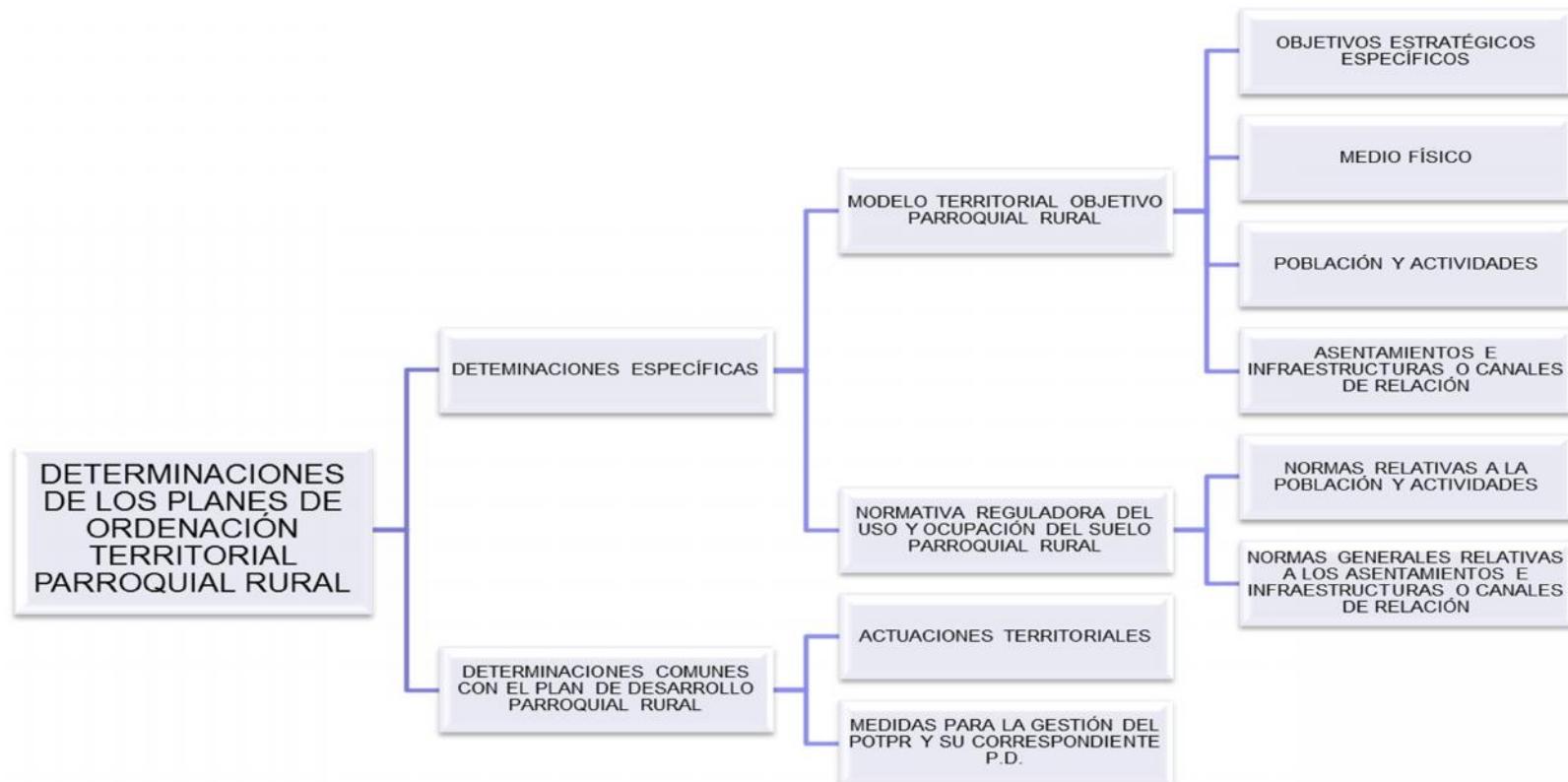
Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, cuyo objetivo sea fijar los principios y reglas generales que rijan el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

Pero además, esta ley debería tener entre de sus fines, el de establecer claramente la exigencia de que en los contenidos de los Planes de Ordenación Territorial, para los diferentes niveles territoriales, se consideren las determinaciones que tienen fuerte incidencia sobre el territorio y que se visualizan en la Figura N° 16.

Al momento del presente análisis, se conoce que en Ecuador, previo a la aprobación por parte de la Asamblea Nacional, se ha iniciado el proceso de discusión sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en la que necesariamente deberían considerarse los aspectos analizados en líneas anteriores, si es que se pretende lograr una mejor gestión de los Planes de Ordenación Territorial.

Figura N° 16

Determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural



FUENTE: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en Ecuador, Pauta Calle, Fernando. 2013.

ELABORACIÓN: Propia



#### 2.8.4.9. Desequilibrios Territoriales

Actualmente, de acuerdo con la Constitución vigente, las 221 municipalidades tienen las mismas 14 competencias constitucionales exclusivas; sin embargo, subsisten los problemas para lograr una verdadera descentralización y desconcentración.

Según un artículo publicado por Fernando Cordero Cueva en el diario *El Tiempo*, para julio de 2016, sólo 58 cantones (26,3%) tenían más de 50.000 habitantes (población fijada como mínima según la Ley); pero en el 2010, el cantón de menor población tenía apenas 1.823 habitantes y el de mayor 2'350.915. En 2010 existían 97 GAD con menos de 20.000 habitantes y 139 con menos de 40.000. La descripción realizada, pone en evidencia la forma equivocada con la que se tomaron las decisiones por parte del Congreso Nacional y de los presidentes de la república antes de la vigencia de la nueva Constitución.

Entre 2000 y 2015 los GAD Cantonales recibieron 17.218 millones de dólares. De este monto el 81,1 por ciento se transfirió entre 2007 y 2015. En el 2014 el GAD de Quito recibió 757 millones y el GAD Chilla 1,49 millones. Por habitante, Quito recibió USD 302 y Chilla USD 590. La dependencia de las transferencias del presupuesto del Estado se ha incrementado del 65 por ciento en el 2006 al 72 por ciento en el 2013.

El incremento de ingresos propios en GAD cantonales está directamente relacionado con la capacidad de generación de riqueza social. El valor agregado bruto, VAB, de todos los cantones en 2007 fue de 41.759 millones de dólares, en 2014 se incrementó en 103 por ciento y pasó a 85.172 millones de dólares. Hay indicios de concentración territorial de la riqueza social con sus consiguientes desequilibrios. En 2007, juntos, 34 cantones (15 por ciento) generaban el 80,3 por ciento del valor agregado bruto total, mientras que en el 2014 únicamente 23 cantones (10,4%) generaban el 80,2 por ciento.

Esos desequilibrios territoriales demográficos, económicos, financieros motivan a profundizar el análisis de las características y potencialidades de las mancomunidades, como mecanismos para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y mitigar los desequilibrios.

En este contexto, el papel que deben cumplir las universidades es fundamental, sobre todo aquel relacionado con la investigación de los desequilibrios territoriales en el Ecuador, sus verdaderas causas y las estrategias para corregirlos.



## 2.9.- OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

### 2.9.1.- Objetivos Genéricos

Domingo Gómez Orea<sup>48</sup>, define una serie de objetivos genéricos a los que atiende esta disciplina, los mismos se indican a continuación:

- a) Lograr un desarrollo sostenible integral, equilibrado y en términos de calidad de vida.

El objetivo final de la ordenación del territorio es el desarrollo sostenible de las unidades territoriales a que se aplica, entendido en términos de calidad de vida y plasmado en el sistema territorial. Esto significa lograr los siguientes conceptos, equilibrio territorial, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos y calidad ambiental.

- b) Propiciar la utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales.

A través de:

- Conservar los procesos ecológicos esenciales
- Respetar los criterios ecológicos para la sostenibilidad
- Evitar la localización de actividades en zonas de riesgo

- c) Mejorar la calidad ambiental.

Este objetivo persigue mejorar la calidad de los vectores ambientales: aire, agua y suelo, la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos esenciales, del paisaje, del patrimonio cultural,..., entendiendo el medio ambiente como yacimiento de empleo, nicho de mercado, factor de localización, elemento de competitividad para las empresas y componente de la calidad de vida.

- d) Elevar la calidad de la gestión pública y coordinación administrativa

La consecución de sistemas territoriales ambientalmente integrados y socioeconómicamente eficientes, requiere planteamientos integrados. La compartimentación de la ciencia y de la técnica y la falta de perspectiva espacial de numerosas realizaciones, son causa de insatisfacción técnica y económica al producir efectos indeseados no previstos. Esta compartimentación de la ciencia y de la técnica, tiene su paralelo en la estructura y organización de los poderes públicos, responsables de la gestión del sistema territorial. Se comprende así la importancia de la coordinación intersectorial entre los entes administrativos del mismo nivel competencial, mediante el intercambio de información entre entidades del mismo nivel y de los niveles superior e inferior.

<sup>48</sup> GOMEZ OREA, Domingo; ORDENACIÓN TERRITORIAL, 2<sup>a</sup> EDICIÓN, MADRID, MUNDI-PRENSA, 2008



Ambos tipos de coordinación administrativa, horizontal y vertical, unida a la necesidad de concertación entre los agentes socioeconómicos, requieren de un plan previo como condición necesaria, aunque no suficiente. Solo así podrá darse una gestión responsable del sistema territorial.

#### 2.9.2.- Objetivos estratégicos de la Ordenación Territorial en Ecuador

Buscando la correspondencia adecuada con los problemas que la ordenación territorial debe atender en el Ecuador, Fernando Pauta Calle<sup>49</sup>, plantea los siguientes objetivos estratégicos de la Ordenación Territorial en el Ecuador:

- a) Promover un territorio nacional equilibrado que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado.
- b) Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

- c) Garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.
- d) Garantizar los derechos de la naturaleza.
- e) Proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano.
- f) Identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difusión y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible.
- g) Garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural.
- h) Mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa.

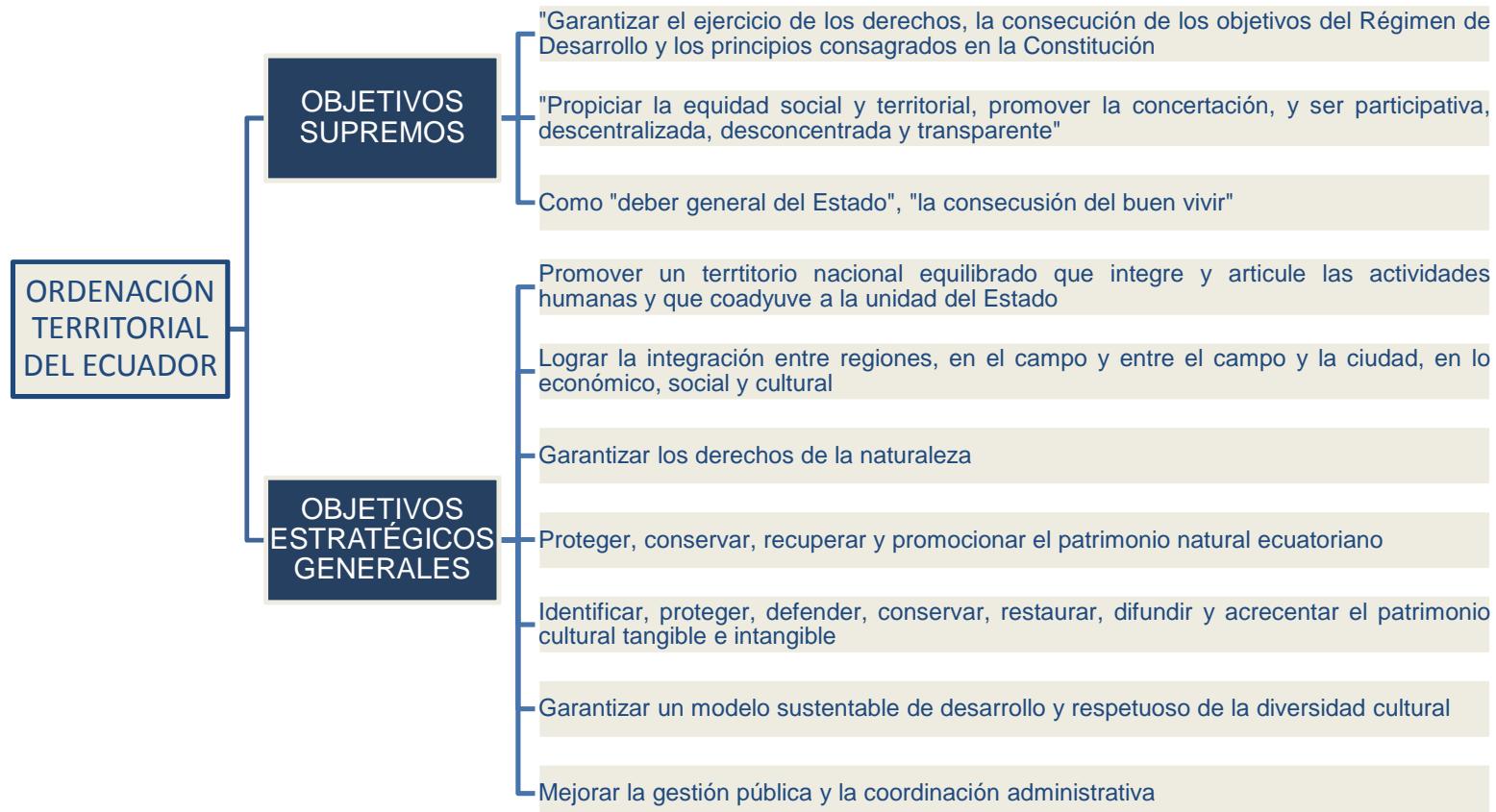
Los avances que se experimente en la dirección de este objetivo, supondrá, por la relación de complementariedad vertical que mantienen, aproximarse a los objetivos supremos, esto es: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada, descentralizada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir (ver Figura N° 17).

<sup>49</sup> PAUTA CALLE, Fernando; ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR, 1<sup>a</sup> EDICIÓN, CUENCA, MONSALVE MORENO, 2013



Figura N° 17

ECUADOR: Objetivos supremos y estratégicos de la ordenación territorial



FUENTE Y ELABORACIÓN: PAUTA CALLE, Fernando; ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR, 1<sup>a</sup> EDICIÓN, CUENCA, MONSALVE MORENO, 2013



## 2.10.- LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

### 2.10.1. Metodología para elaborar un plan de ordenación territorial.

Domingo Gómez Orea manifiesta que la ordenación territorial puede concebirse como un proceso secuencial e interativo que, orientado hacia objetivos a largo plazo, se desarrolla en ciclos de tres fases: análisis territorial, planificación territorial y gestión territorial. Por extensión, las dos primeras fases se pueden englobar bajo el término planificación, refiriéndose la fase de gestión a las tareas que comporta la puesta en práctica y seguimiento de un plan, gestión, que debe quedar prevista y definida en el plan (ver Figura N° 18).

Figura N° 18

Fases del Proceso de Ordenación Territorial



Elaboración: Propia

En este contexto, la ordenación del territorio se materializa a través de la elaboración y ejecución de un conjunto de planes, lo que constituye una tarea compleja, que requiere la participación de un equipo multi e interdisciplinar, y una preparación detenida, cuya parte central es una metodología sistemática que actúa como hilo conductor en torno al cual se estructura el trabajo en equipo.

Pero, además del esfuerzo técnico-científico al que se refiere la metodología, la elaboración del plan, ha de contar con la participación y concertación de los agentes y de la población.

Cualquiera que sea la orientación, el alcance, el contenido y la metodología que se adopte, así como los requerimientos legales establecidos para el tipo de plan que se trate, la elaboración de un plan tiene las siguientes fases (ver Figuras N° 19, 20 y 21):

- Fase preparatoria
- Fase de información y diagnóstico
- Fase de planificación territorial
- Fase de gestión territorial

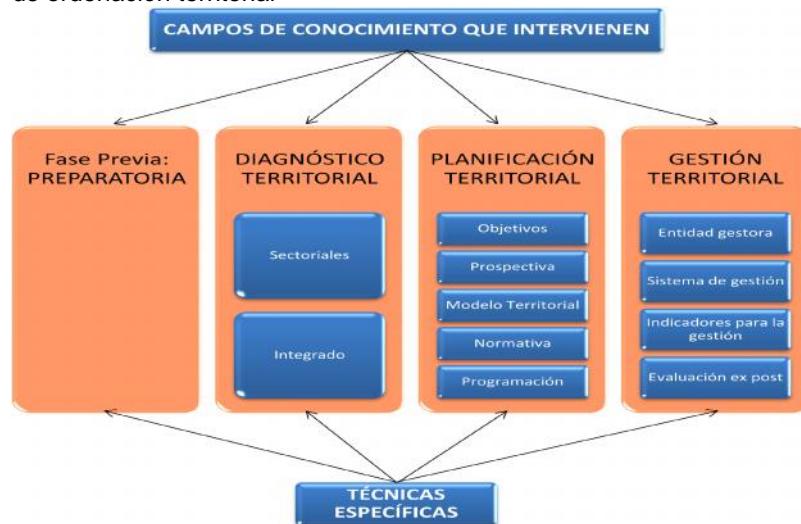
Tanto las fases, como las subfases que componen cada una de ellas, se van desarrollando de forma interativa mediante avances y retrocesos por ciclos más o menos amplios hasta que el equipo autor queda satisfecho.

Figura N° 19. Fases por las que pasa la elaboración de un Plan de Ordenación Territorial



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008  
 ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 20. Fases y contenido del proceso de elaboración de un plan de ordenación territorial



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008  
 ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 21. Fases y contenido del proceso de elaboración de un plan de ordenación territorial: esbozo de una metodología comprensiva.



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008  
 ELABORACIÓN: Propia

En este caso, en concordancia con los objetivos planteados inicialmente para el desarrollo de la presente investigación, se procede a desarrollar de forma muy breve cada una de las fases del proceso de elaboración de los planes de ordenación territorial, a excepción de la



fase de Gestión, puesto que, la misma es el objeto de estudio, y por tanto, será tratada en líneas posteriores con mayor detalle y profundidad.

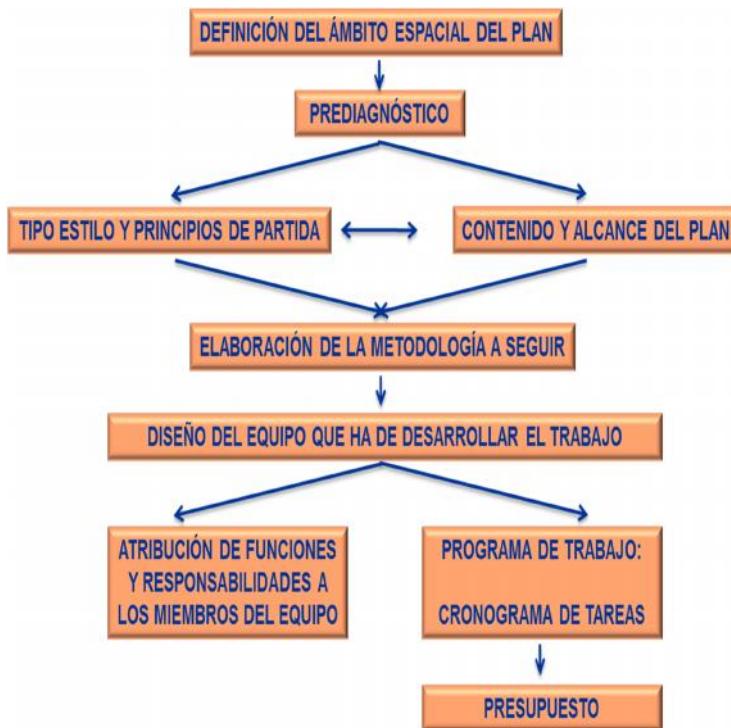
#### 2.10.1.1.- Fase Preparatoria

Esta fase puede entender como el “proyecto del plan”

Las tareas que conforman esta fase son las siguientes (ver Figura N° 22):

- a) Definición del ámbito espacial.
- b) El prediagnóstico o diagnóstico preliminar.
- c) Tipo y estilo del 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.

Figura N° 22  
Tareas que forman la fase preparatoria



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008  
ELABORACIÓN: Propia



#### **2.10.1.2.- Fase de información y diagnóstico**

Se refiere al conocimiento e interpretación del sistema territorial a la luz de su evolución histórica y de su tendencia hacia el futuro en ausencia de intervención. Su elaboración requiere conocer y entender cómo es y cómo funciona el sistema, que problemas le afectan y de qué potencialidades dispone, con un nivel de detalle tal que permita tomar decisiones acertadas sobre ella: garantizar su trayectoria tendencial, si se considera conveniente, o modificarla en caso contrario.

Se facilita el diagnóstico precediendo en dos pasos: diagnósticos consecutivos de los subsistemas y diagnóstico integrado del sistema territorial.

##### **A. Diagnósticos sectoriales**

Consiste en recopilar la información necesaria y suficiente para comprender la estructura del sistema territorial y su funcionamiento; en el caso más general y complejo, afecta a los cuatro subsistemas que lo conforman, cual son el territorio y sus recursos naturales (medio físico), la población y sus actividades de producción, consumo y relación social, los asentamientos de población con las infraestructuras de relación y el marco legal e institucional que rige y administra las reglas del juego.

##### **B. Diagnóstico integrado o de síntesis**

Consiste en la interpretación/valoración de la situación actual del sistema a la vista de su trayectoria histórica y de su evolución previsible. Para ello es necesario sintetizar en forma breve y coherente los diagnósticos sectoriales esbozados, poniendo de manifiesto las interconexiones que se dan entre los problemas y las oportunidades de los diferentes subsistemas.

##### **C. Capacidad de intervención e instrumentos de gestión disponibles**

El grado de madurez de la sociedad, el comportamiento de las instituciones, la escala de valores sociales, la disponibilidad de recursos de todo tipo, etc. Define la capacidad de la sociedad para prevenir o resolver los problemas y aprovechar las oportunidades; tal capacidad de intervención debe quedar reflejada en el diagnóstico.

##### **D. Subfase de prospectiva: Escenarios**

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



Para hacer sus predicciones, el análisis prospectivo parte del diagnóstico e imagina supuestos de futuro sobre las variables y componentes más representativas y determinantes del sistema territorial así como sobre otros aspectos relevantes indirectamente relacionados con él.

En la elaboración del plan, el ejercicio prospectivo opera a través de la idea de escenario; un escenario es la descripción de una situación futura y el encadenamiento coherente de sucesos que, partiendo de la situación actual, permite avanzar hacia la futura o llegar a ella.

El escenario derivado del ejercicio prospectivo consistirá, obviamente, en diseñar un modelo territorial deseable a largo plazo (definido en estructura, función, imagen y variables descriptivas cuantificadas) fundamentado en una visión compartida del futuro y en identificar medidas necesarias (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia él. Para llegar a este modelo se pueden generar múltiples escenarios, pero existen tres paradigmáticos: tendencial, óptimo y de compromiso o concertación.

Como referencia para orientar el diseño de la imagen objetivo, conviene reflexionar sobre la visión y la misión del sistema territorial. La visión se refiere a un ideal utópico, a largo plazo, inalcanzable, que ayuda a avanzar de forma solvente y deseable. La misión se refiere a

la función que, de forma utópica también, se espera que cumpla el sistema al que se aplica en un horizonte temporal muy largo.

#### **2.10.1.3.- Fase de Planificación**

El análisis DAFO, la prospectiva y la formulación del sistema de objetivos, pueden entenderse como la subfase de carácter preparatorio para acceder a la fase de planificación.

##### **A. Definición y análisis de objetivos**

Esta tarea consiste, por un lado, en la expresión formal de la voluntad de resolver los problemas actuales, prevenir los futuros, aprovechar las oportunidades y satisfacer las demandas de la población, y por otro, en cumplir las directrices de rango superior, si existen, y las previsiones de niveles institucionales de rango inferior al del ámbito de estudio.

Existe un evidente paralelismo entre problemas y oportunidades con los objetivos, de tal manera que, de forma paralela al árbol de problemas, es posible estructurar los objetivos según un árbol expresivo de relaciones verticales de medio a fin y analizar las relaciones horizontales en cada nivel. Completa el análisis el establecimiento de preferencia o jerarquía entre los objetivos del mismo nivel, aspecto muy importante para aquellos entre los que se den relaciones de disfuncionalidad e incompatibilidad.



Este análisis permite establecer un sistema compatibilizado de objetivos a partir del diagnóstico establecido, en el que cada problema, conflicto, amenaza, estrangulamiento, recurso, oportunidad, directriz de rango superior, demanda, aspiración... debe quedar contemplado, al menos, en un objetivo, y cada objetivo debe atender, al menos, a uno de tales aspecto, no dándose una relación biunívoca.

#### **B. Identificación de propuestas o medidas**

Esta labor se refiere a la búsqueda de soluciones encaminadas a lograr los objetivos propuestos en la anterior fase. Con este propósito, tan importante como "lo que se debe hacer" es "lo que no se debe hacer" y cómo se va a hacer.

Existen tres clases de medidas: de regulación (que luego se traducen a normas), de intervención (que se hacen operativas a través de otros planes, programas y proyectos) y de gestión (que operan a través de un ente gestor y de un sistema de gestión).

La identificación de medidas (y la posterior tarea de generación de alternativas; en su caso) es una fase fundamentalmente creativa, que añade al bagaje de conocimiento científicos y técnicos, una importante dosis de intuición e imaginación.

Al ser esta tarea un ejercicio de carácter creativo, resulta difícil ajustarla a técnicas de generación. Para ello se contará con expertos y con interesados en el Plan.

La labor de identificar y decidir las propuestas que el plan va definitivamente a adoptar puede concluir con este proceso, si se considera suficiente, de otra forma, puede prolongarse con dos tareas más: la generación y evaluación de alternativas, que conviene formalizar cuando las tareas no están suficientemente claras.

##### **i. Generación de alternativas**

Al entender que una alternativa es un conjunto coherente y compatibilizado de propuestas o medidas para la consecución de los objetivos planteados, cada alternativa debe concretarse en un modelo territorial o imagen objetivo y en las propuestas instrumentales para conseguirlo a medio o largo plazo, debiendo estar definidas las medidas que la forman con el detalle suficiente para que pueda ser evaluada.

##### **ii. Evaluación de alternativas y selección de una de ellas**

Consiste en medir el comportamiento de cada una de las alternativas generadas en relación con una serie de criterios, con el fin de seleccionar la que resulte mejor; con frecuencia el proceso de



evaluación sugiere la adopción de otras alternativas o la modificación de alguna de las generadas incorporando otras propuestas o modificando las existentes.

La solución elegida debe resultar completamente viable en todos sus extremos: técnicos, económicos, sociales y ambientales.

### **C. Instrumentación de la alternativa seleccionada**

Esta tarea consiste en expresar la alternativa seleccionada de tal manera que pueda ser puesta en práctica. Se trata, por tanto, de decidir qué no se hace, qué se hace, cuándo se hace, quién lo hace, quién lo financia y quién lo controla.

Para el efecto se deben agrupar y disponer las propuestas en términos de los siguientes conceptos:

- Medidas dirigidas a controlar el uso del suelo. Son las Normas reguladoras del uso del suelo, los aprovechamientos, los comportamientos y los actos administrativos, cuyo cumplimiento evitará que se alteren los elementos coincidentes de la situación actual con la imagen objetivo. Suelen ser de tres tipos:
  - Normas Generales

- Normas Particulares
  - Normas para la Gestión
- Medidas de intervención positiva. Son aquellas acciones que casi siempre están asociadas a una inversión, como:
- Otros Planes
  - Programas, Subprogramas y Proyectos
  - Presupuesto de las medidas y forma de financiación
  - Cronograma de aplicación de las medidas
  - Asignación de responsabilidades entre los diferentes agentes socioeconómicos que deben materializar el plan
- Medidas para la gestión del plan. Se refiere a las medidas que se adoptan para la ejecución del plan.

## **3.- GESTIÓN TERRITORIAL**

### **3.1.- CONCEPTO DE GESTIÓN TERRITORIAL**

Con respecto al rápido tratamiento que se dio, en epígrafes anteriores, a las otras fases que forman parte de los planes de ordenación territorial, esta fase se desarrollará con mayor detalle, pues la misma está relacionada directamente con el objetivo de la presente investigación.



Para ello, se considera necesario, en primer lugar, conocer el concepto de gestión, el mismo que se puede entender como:

“La asunción y ejercicio de responsabilidades sobre un proceso lo que incluye:

- La preocupación por la disposición de los recursos y estructuras necesarias para que tenga lugar.
- La coordinación de sus actividades.
- La rendición de cuentas ante el abanico de agentes interesados por los efectos que se espera que el proceso desencadene”<sup>50</sup>

“También se entiende por gestión al conjunto de trámites a realizar para resolver un asunto.”<sup>51</sup>

La gestión se clasifica en función del tipo de actividad hacia la que está orientada, pudiendo mencionarse algunas, tales como:

- Gestión de empresas
- Gestión de proyectos
- Gestión de recursos humanos
- Gestión medioambiental

<sup>50</sup><http://es.wikipedia.org/wiki/Gestión>

<sup>51</sup>Idem

- Gestión política
- Gestión sanitaria
- Gestión logística
- Gestión financiera
- Gestión Territorial

En este caso particular nos preocupa el tratamiento de la Gestión Territorial.

En la Obra Ordenación Territorial de Domingo Gómez Orea, al hablar de este tema manifiesta:

“La gestión territorial se refiere a la ejecución del Plan; se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece el plan”<sup>52</sup>

La gestión, que ha de quedar recogida en el documento del plan, como una de sus propuestas fundamentales, se puede concretar en las siguientes medidas:

- Diseño de un Ente Gestor específico para el plan o asignación de la responsabilidad gestora a una entidad ya existente. En

<sup>52</sup>GOMEZ OREA, Domingo; ORDENACIÓN TERRITORIAL, 2<sup>a</sup> EDICIÓN, MADRID, MUNDI-PRENSA, 2008



ambos casos, se trata de definir una organización capaz de conducir la materialización del plan de forma ágil y eficaz.

- Sistema de Gestión: se refiere al funcionamiento del ente gestor, expresado en términos de flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento.
- Programa de puesta en marcha: diagrama de flujos y cronograma (diagrama de barras) que define la forma en que se suceden las intervenciones, así como instrucciones para iniciar y materializar las propuestas.
- Programa de seguimiento y control: indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas y comprobar en qué grado las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto; definición de señales de alerta que denuncien las separaciones inaceptables de lo previsto y las medidas a adoptar en tal caso, según un proceso de adaptación continua; criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan y procedimiento a seguir para ello.
- Evaluación «ex post»
- Presupuesto para la gestión

### 3.2.- EL ENTE GESTOR

Al momento de plantear el diseño del ente gestor, surgen dos opciones:

- A. Atribuir la gestión a un organismo existente de la administración pública, que sería aquél que dispone de las competencias en materia de ordenación territorial. Esta opción plantea el problema de la falta de representatividad y, frecuentemente, de agilidad, lo que unido a la idea que considera necesaria la cooperación y colaboración de los agentes implicados para una gestión eficaz y reciente, lleva a que este modelo se considere inadecuado en la mayoría de los casos; a ello se une la posibilidad de que se genere un conflicto de carácter ético sobre el derecho a decidir, que, por lo general se atribuye con demasiada facilidad a quien otorga la financiación. Por otra parte, la implicación de todo tipo de agentes en la gestión, evita que la Administración sea a la vez juez y parte, y permite establecer claramente las competencias y las responsabilidades de cada uno de modo que hace más difícil la presión de intereses particulares.
- B. Crear una entidad nueva que disponga de la representatividad, flexibilidad y agilidad que requiere una gestión eficaz. Es lo que se denomina *gestión concertada*, enfoque cada día más



aceptado para la gestión de los planes, que no supone una cesión total de las competencias administrativas, sino que se trata de conseguir una mayor colaboración de los agentes implicados en el plan. En este enfoque implican a todas las administraciones, organismos, asociaciones, particulares y en general a todos los agentes afectados por el plan.

### 3.2.1.- Funciones

La materialización de un plan requiere de una organización ágil y dinámica que obligue a la administración pública el cumplimiento de los compromisos que se deducen del plan, animen a la iniciativa privada y, en general, se responsabilice de la gestión del plan. Más concretamente las principales funciones del ente gestor se concretan en los siguientes puntos:

- Animación de los agentes públicos y privados para que materialicen las propuestas que el plan les haya asignado.
- Control, velando para que todas las medidas, tanto normativas como de inversión, se realicen dentro de las previsiones del plan y se ajusten a derecho.
- Coordinación, entre las actuaciones de todos los agentes públicos y privados, dentro de las previsiones del plan, y de forma coherente con las actuaciones de otro origen que se desarrolle en su ámbito territorial. Por otro lado coordinará las

acciones de promoción y difusión realizadas por las administraciones que intervengan en el plan.

- Seguimiento, del estado de materialización de cada una de las fases del plan y de cada una de las actuaciones que lo forman. Para ello se tomarán en cuenta indicadores físicos y financieros ajustados al carácter específico de cada determinación y conforme a lo estipulado en el propio plan. En función de ello propondrá las modificaciones y adaptaciones adecuadas.
- Evaluación, identificación, estimación y valoración de los efectos del plan en todos los aspectos relevantes y sectores.
- Elaborar informes sobre su actividad en relación con todas las funciones enunciadas a las autoridades responsables.

### 3.2.2.- Estructura general

La forma y composición del ente gestor serán específicas de cada plan; sin embargo, para cumplir con eficacia las funciones señaladas, es posible mencionar algunas características de tipo general que pueden orientar su diseño. En principio contará con (ver Figuras N° 23 y N° 24):

- Un órgano «político» en el que se encuentren representados la mayor parte de agentes socioeconómicos implicados en el plan, con funciones de dirección. En concreto la representación abarcará, al menos, las distintas administraciones públicas



responsables del plan o implicadas de alguna forma relevante en él, los organismos financieros, los sindicatos, las asociaciones de todo tipo y los particulares.

- Un órgano técnico u oficina técnica, con funciones ejecutivas y dependientes del anterior, que debe ser ágil, de tal manera que su brazo ejecutivo ha de contar, en términos relativos, con pocos efectivos; debe disponer de gran autonomía, quedando desvinculado de las urgencias políticas; debe actuar de forma flexible, dentro de los márgenes de libertad que admite el plan; debe contar con el respaldo de los poderes públicos y debe, por fin, estar conformado preferiblemente por funcionarios locales que tengan un mejor conocimiento de la propia realidad y actuar con la seguridad científico técnica, fruto de una oportuna dotación de los conocimientos necesarios para la formulación y gestión de los planes de ordenamiento territorial.

Pero el ente gestor, puede además contar con la colaboración de instituciones docentes o de investigación capaces de dar solvencia técnica y científica a la gestión, así como algún tipo de asesoría jurídica.

### 3.2.2.1.- El Grupo Representativo

Es un instrumento para la coordinación, entre las actuaciones de los distintos organismos públicos (administración supralocal y local) y

privados; se trata de un órgano político de decisión que se reúne con cierta periodicidad para orientar, dotar de medios y verificar la gestión del plan; la personalidad jurídica que adopte, dependerá de cada plan concreto. Sociedad Mercantil con Junta de Accionistas y Consejo de Administración, Asociación sin Ánimo de Lucro provista de Asamblea y Junta Directiva, Consorcio, etc. Sus principales funciones son:

- Dirección y coordinación, entre las actuaciones de todos los agentes públicos y privados dentro de las previsiones del plan y en coherencia con las actuaciones procedentes de otros campos que se desarrollen en su ámbito territorial.
- Contratación de técnicos y administración de fondos para que se materialicen las previsiones del plan.
- Incorporación de socios (entidades, funciones, etc.) que le refuerzen con medios técnicos y/o financieros.
- Evaluación, estimación y valoración de los efectos del plan en todos los aspectos relevantes y sectores.
- Otras.

Figura N° 23.

Esquema organizativo general del Ente Gestor

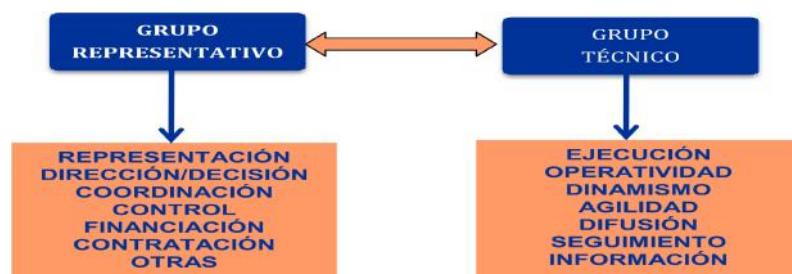


FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 24

Características y funciones de los grupos que forman el Ente Gestor.



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

### 3.2.2.2.- El Grupo Técnico

Actúa como brazo ejecutivo del anterior, se trata de un órgano operativo cuyo principal objetivo consiste en la materialización del plan, es decir, la aplicación de la normativa prevista con carácter general y particular, y la puesta en marcha y seguimiento de los programas de intervención, por lo que debe estar dotado de recursos humanos, técnicos y materiales suficientes en cantidad y calidad. Para garantizar el cumplimiento de las previsiones del plan y actuar con una seguridad científica y técnica, el Grupo Técnico debe contar con una Asesoría Técnica y otra Asesoría Jurídica, ambas con carácter orientador y asesor, pero también con formación política comprometida con los sectores más vulnerables de la población. Las funciones principales del grupo técnico son:

- Materialización del plan, es decir, aplicación de la normativa y ejecución de los programas de intervención previstos en el mismo.
- Seguimiento, del estado de materialización de cada una de las fases del horizonte temporal del plan y de cada una de las actuaciones que lo forman; para ello se tomarán en cuenta indicadores físicos y financieros ajustados al carácter específico de cada determinación y conforme a lo estipulado en el propio plan. En función de ello propondrá las modificaciones y adaptaciones adecuadas.



- Dinamización de la población local e identificación de posibles voluntades dispuestas a colaborar en la materialización del plan.
- Animación de los agentes públicos y privados de los cuales depende la materialización del plan.
- Difusión y divulgación de la forma en que se orienta el desarrollo del plan.
- Elaboración de informes sobre la puesta en marcha y seguimiento del plan.
- Otras.

### 3.3.- SISTEMA DE GESTIÓN

Seguir y controlar un plan significa conocer el grado y la forma en que se aplican sus determinaciones, así como la medida en que están alcanzando sus objetivos. Para ello es necesario disponer de información sobre:

- Los medios movilizados para alcanzar los objetivos.
- Las realizaciones, o transformación de los medios en realidades.
- Los resultados o efectos directos, es decir, las consecuencias inmediatas generadas.

Tal información se hace operativa a través de indicadores, en la forma en que se describe después, aplicados por la entidad gestora.

Las funciones definidas para el ente y los dos brazos que lo forman, constituyen las bases del sistema de gestión, que se completa con la definición de los flujos de decisiones, la tomas y tratamiento de datos y los flujos de información entre los diferentes elementos de su estructura. En el esquema esbozado, los flujos de decisiones van de arriba hacia abajo, es decir, desde el grupo representativo político, que ostenta la dirección del ente, hacia el grupo técnico operativo, que tiene un papel subordinado respecto de aquél; los flujos de información se dirigen en sentido contrario, del grupo técnico al grupo director, y de éste a las diferentes instituciones representadas en él; por su parte las asesorías informan directamente al grupo técnico y, a través de él, al grupo decisor y a las instituciones.

La aplicación de este esquema a cada caso particular ha de desarrollar, a su vez, la estructura interna de cada grupo, y concretar el tipo de decisiones y de información que fluyen entre ellos, lo que puede quedar representado por medio de flechas.

#### 3.3.1 Sobre seguimiento y control del plan

Durante la elaboración de un plan se definen unos objetivos específicos y las intervenciones para alcanzarlos. En el programa de



seguimiento y control se aplica esta lógica en sentido inverso: se estudian los resultados que producen las acciones concretas y la medida en que se cumplen los objetivos específicos planteados.

Por tanto, el seguimiento y control de un plan, se refiere a la recolección, registro, análisis, e interpretación de los datos sobre la materialización de las previsiones del plan y sobre sus efectos, así como su transmisión a los responsables con poder de decisión. Se trata, por tanto, de conocer y comunicar lo que realmente se materializa del plan y los efectos intermedios y finales que produce a la luz de las metas (objetos cuantificados en magnitud y en tiempo) y de los objetivos a largo plazo que se desea alcanzar.

Esta tarea puede estar encomendada al ente gestor, cuando existe, o a una comisión de seguimiento creada para el efecto, con funciones de control, la cual ha de evaluar dicho comportamiento del plan en términos de:

- Aproximación a la trayectoria planeada.
- Estimación de la conveniencia de introducir acciones en caso de alejamiento de lo previsto.
- Estimación de la conveniencia de modificar o no dicha trayectoria prevista.

Cada plan requiere su propio sistema de seguimiento, pero con carácter general, en todos ellos ha de estar prevista la vigilancia de la ejecución material, la eficacia en el avance hacia los objetivos, la eficiencia con que se logran los resultados y el impacto global de lo que se va ejecutando:

- El seguimiento de la **ejecución** incluye las tareas, técnicas y administrativas, a realizar periódicamente para conocer en todo momento la materialización del plan.
- La **eficacia** del plan se refiere a la realización entre lo realizado y lo previsto (por ejemplo, kilómetros de carreteras construidos/kilómetros de carreteras previstos); también puede aplicarse a la relación entre resultados conseguidos y esperados.
- La **eficiencia** se refiere a las realizaciones y los resultados obtenidos en relación con los recursos movilizados; por ejemplo Coste de kilómetro construido/Coste de Kilómetro previsto.
- El **impacto** se refiere a la consecución de los objetivos intermedios y finales o a largo plazo y en general a todos los efectos del plan sobre el sistema territorial.



Con los datos obtenidos, y a la vista de los objetivos, se podrán adoptar las medidas para perfeccionar la ejecución del plan o revisar y modificarlo los objetivos en términos de los efectos del plan sobre el sistema.

De acuerdo con lo anterior, el seguimiento comprende dos tipos de actividades:

- La relaciones con los datos: medición, recolección, registro, procesamiento y análisis.
- Las relacionadas con la transmisión de la información a los organismos y agentes socioeconómicos encargados de la gestión del plan así como a la población afectada.

### 3.3.2 Indicadores para la gestión

Para valorar los resultados y el cumplimiento de los objetivos planteados se utilizan **indicadores**; por indicador se entiende la señal, elemento o expresión que se adopta para **medir** la materialización del plan y sus resultados, cuya necesidad se justifica porque no se puede controlar ni gestionar lo que no se mide.

La selección de los indicadores es una labor esencial en el diseño del programa de seguimiento y control, así como de la evaluación «ex post» del plan. Los indicadores pueden ser directos cuando lo que se desea medir es cuantificable: por ejemplo tiempo de desplazamiento

entre dos localidades, e indirectos cuando no existe unidad ni método de medida para aquello que se desea medir: por ejemplo la mejora de la calidad de vida de los habitantes de una comarca.

En cuanto a los aspectos a medir, los indicadores pueden ser:

- De realizaciones: se mide a través de la diferencia que existe entre la realización de una determinada actuación y la meta u objetivo específico esperado. Por ejemplo, Hectáreas de bosque mejoradas, número de beneficiarios, etc.
- De impacto o de resultados: miden los efectos directos o inmediatos y finales; a su vez puede ser:
  - De impacto específico: o medida del resultado que las acciones realizadas han permitido lograr.
  - De impacto global que los objetivos específicos alcanzados han ayudado a obtener, en relación con el objetivo global establecido por el plan. Este impacto solo podrá medirse con métodos más complejos y una vez concluida la intervención.

Y ser de naturaleza monetaria (reducción de costes, incremento de renta) o no monetaria (incremento de cantidad y calidad de las aguas depuradas).



El análisis de impacto requiere establecer relaciones de causalidad mediante grafos o matrices de relación causa efecto y conocer la tendencia de evolución del sistema en cuanto que el impacto mide la diferencia entre la evolución si no se interviene –sin plan- y la evolución con la intervención establecida por el plan; para ello es preciso generalmente recurrir a encuestas a la población afectada, a los gestores del plan y a expertos independientes.

A su vez los anteriores pueden ser:

- De eficiencia: se refiere al cumplimiento de las metas en cuanto a la calidad, cantidad y plazo programado en relación con los medios utilizados o movilizados (metas frente a los medios utilizados), pueden venir expresados en cualquier tipo de medida pero normalmente se hace en términos de costes monetarios, por ejemplo coste por unidad de mejora.
- Eficacia: se refiere a la relación entre los medios utilizados y la realización de los objetivos, es decir, mide lo que se ha conseguido frente a lo que se pretendía.

Por último, los indicadores se pueden referir a los diferentes aspectos objeto de análisis, y así puede haber:

- Indicadores sociales, por ejemplo; Ej. Porcentaje de población beneficiada, etc.
- Indicadores económicos, por ejemplo costes, ingresos, etc.
- Indicadores ambientales (figura N° 25), que, a su vez, se clasifican en:
  - Indicadores de presión, por ejemplo cantidad de personas que visitan un recurso natural o cultural, demanda del suelo urbanizable, CO<sub>2</sub> que se vierten en la atmósfera, etc. Describen las presiones de las actividades humanas sobre el medio ambiente, incluyendo la calidad y cantidad de los recursos naturales. Se puede distinguir entre indicadores de presión directa, normalmente expresadas en términos de emisiones o consumo de recursos naturales, e indicadores de presión indirecta o de estructura que presionan al ambiente a través de las actividades.
  - Indicadores de estado, por ejemplo concentración de contaminantes en la atmósfera o biodiversidad de un ecosistema.
  - Indicadores de umbral, o nivel a partir del cual el problema requiere una intervención.



- Indicadores de respuesta, miden el esfuerzo social y político que se hace para resolver un problema, por ejemplo, cantidad de dinero público invertido en depuración de aguas o en sensibilizar a la opinión pública. Cuando se refieren al efecto de retroalimentación de las respuestas sociales sobre las presiones ambientales, estos indicadores pueden considerarse de presión. Por ejemplo, una reducción de la emisión de gases que provocan el efecto invernadero, puede considerarse como indicador de presión y de respuesta para el cambio climático. Idealmente, el indicador de respuesta ha de reflejar los esfuerzos de la sociedad en resolver problemas ambientales concretos.

Figura N° 25

Modelo PER (acrónimo de Presión-Estado-Respuesta)



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008  
ELABORACIÓN: Propia

Asimismo existen indicadores de medios que miden el esfuerzo en la realización del plan, y pueden ser:

- Indicadores monetarios sobre los recursos financieros utilizados para cada acción (por ejemplo el costo en dólares de un programa de formación)
- Indicadores de recursos materiales y humanos no monetarios utilizados para cada acción (por ejemplo el número de horas de dedicación del personal)

Los Cuadros N° 11 y 12 muestran sintéticamente los distintos tipos de indicadores.

La selección de los indicadores es una labor esencial en el diseño del programa de seguimiento y control; para seleccionarlos hay que considerar que deben ser capaces de señalar los cambios de tendencia en el medio, preferiblemente a corto plazo, deben estar formados por variables de fácil obtención, comprensión y medida, directamente observables, cuantificables siempre que sea posible, deben abarcar todos los aspectos esenciales del tema analizado, y por último, deben ser eficientes en términos de coste y de capacidad para transmitir la información que se desea.



Terminan las previsiones de gestión definiendo señales de alerta en diversos grados, cuya función consiste en poner en guardia a los gestores sobre incumplimientos graves en la materialización del plan o en la consecución de sus objetivos, que obligarán a tomar medidas para corregir y reorientar el rumbo tomado.

Cuadro N° 11

## Tipos de indicadores

| Tipos de indicadores          |  |
|-------------------------------|--|
| Base                          | De medios <ul style="list-style-type: none"><li>• Monetarios</li><li>• No monetarios</li></ul>                         |
|                               | De realización física  |
|                               | De resultados o efectos directos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Monetarios</li><li>• No monetarios</li></ul> |
|                               | De efectos indirectos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Monetarios</li><li>• No monetarios</li></ul>            |
| Gerenciales (complementarios) | De eficacia: <ul style="list-style-type: none"><li>• Monetarios</li><li>• No monetarios</li></ul>                      |
|                               | De eficiencia <ul style="list-style-type: none"><li>• Monetarios</li><li>• No monetarios</li></ul>                     |

FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

Cuadro N° 12

## Algunos ejemplos de indicadores

| Intervención        | Descripción  | Indicadores de base  | Indicadores de eficacia  | Indicadores de eficiencia   |
|---------------------|--|--|--|---|
| ACCIÓN              | Construcción de una autopista  | <b>De realización:</b><br>Km de autopista, número de beneficiarios, m <sup>2</sup> de superficie construida  | Km realizados/km previstos<br>Beneficiarios reales/beneficiarios previstos                                 | Coste por km realizado<br>Coste por beneficiario  |
| RESULTADO           | Reducción de los tiempos de recorrido y de los costes de transporte              | <b>De resultado:</b><br>Reducción de tiempo de recorrido, accidentes actuales por automóvil-km y respecto a la anterior situación                    | Reducción real/reducción prevista<br>Nivel de cualificación real/nivel de cualificación prevista           | Coste por unidad de reducción de tiempo<br>Coste por unidad de nivel de cualificación             |
| OBJETIVO ESPECÍFICO | Incremento de los flujos interregionales de las personas y mercancías            | <b>De impacto específico:</b><br>Porcentaje, incremento de automóviles en circulación (empleabilidad)  | Aumento real/aumento previsto<br>Reducción real/reducción prevista   | Coste por unidad de incremento de flujos<br>Coste por unidad de reducción del índice de desempleo |
| OBJETIVO GLOBAL     | Incremento de las actividades económicas y sociales, mejora de la competitividad | <b>De impacto global:</b><br>De la estructura productiva y de los servicios<br>Del mercado de trabajo<br>Del PIB regional por persona y por empleado | Crecimiento real/crecimiento previsto<br>Reducción real de disparidades/reducción de disparidades prevista | Coste por unidad de crecimiento<br>Coste por unidad de reducción de disparidades                  |

FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia



### **3.4.- EVALUACIONES INTERMEDIAS Y FINALES. EVALUACIÓN EX POST**

Es seguimiento descrito permite la evaluación de las realizaciones en relación con las metas intermedias y sobre el cumplimiento de los objetivos finales; asimismo permite una toma de decisiones continua sobre todo ello. Sin embargo, la visión continua del plan tiende a concentrarse sobre la ejecución y los objetivos intermedios y a descuidar el cumplimiento de los objetivos finales, lo que hace necesaria la realización de evaluaciones periódicas para detectar los factores externos que pueden estar impidiendo la correcta ejecución del plan. Por lo tanto son importantes las evaluaciones intermedias que refuerzan el mecanismo de seguimiento y permiten, al final, que se pueda disponer de un instrumento de ayuda para la toma de decisiones y las evaluaciones ex post para un mejor análisis del impacto global del plan.

### **3.5.- EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PLAN**

La diferenciación temporal y funcional de la evaluación implica variedad de análisis y criterios, sin embargo, en cuanto le es de aplicación el principio de globalidad de la teoría de sistemas –la percepción de una parte desconectada del todo, como elemento aislado, no solo deforma el todo, sino que también distorsiona la parte-, la evaluación debe ser global y afectar, por tanto, a todos los aspectos del plan, en la idea de

que el plan pretende un conjunto de objetivos, todos ellos subordinados a la finalidad del plan.

Una forma de evaluar los resultados globales de un plan consiste en comparar la evolución con respecto a otras zonas, es decir, la convergencia de las variables fundamentales hacia las mejor situadas y las divergencias de las que se encuentran peor.

La evaluación de los resultados de un plan puede centrarse en los siguientes aspectos:

- A. Nivel de cumplimiento de los contenidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con respecto al marco legal vigente.
- B. Nivel de eficacia en el cumplimiento de las propuestas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- C. Nivel de eficiencia en el cumplimiento de las propuestas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- D. Nivel de cumplimiento de los objetivos causado por la implementación de las propuestas del plan.

Para ello se puede recurrir a un gráfico de diamante, ver Figura N° 26, en caso de que se seleccionen los cuatro aspectos anteriormente

considerados, en cada uno de cuyos semiejes se emplaza el objetivo propuesto y el valor de la variable en el nivel territorial de que se trate; así se obtienen distintos rombos para distintos niveles territoriales, que dan una idea de la separación o convergencia entre ellas.

Pero el análisis comparativo, no solamente puede realizarse entre niveles territoriales de distinto rango (nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial), pues también puede realizarse entre niveles territoriales de rango similar y que pertenezcan a una misma circunscripción territorial de rango superior, por ejemplo, entre parroquias que pertenezcan a un mismo cantón, cantones que pertenezcan a una misma provincia, provincias que pertenezcan a determinada región y regiones que conformen un país.

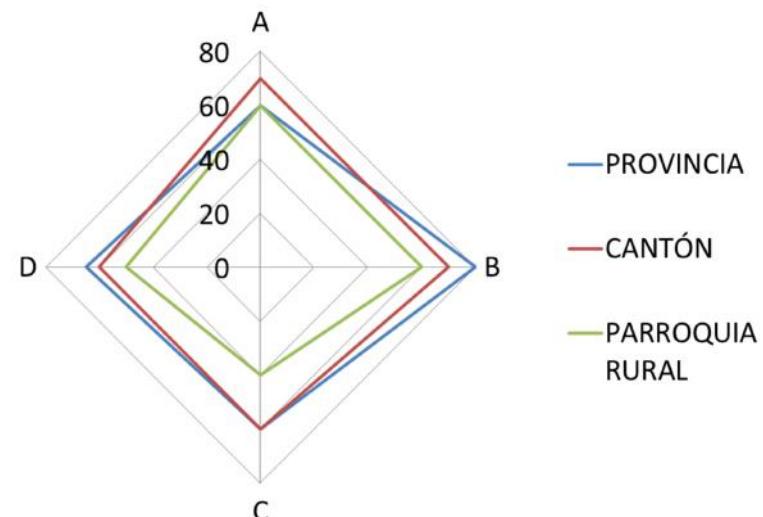
### 3.6.- PRESUPUESTO PARA LA GESTIÓN

Los órganos para la gestión requieren su propio presupuesto; asimismo, hay que prever los locales y materiales necesarios para su funcionamiento. Todo ello debe quedar reflejado en el presupuesto del plan.

Figura N° 26

Esquema del diamante

Evaluación comparativa sobre el grado de cumplimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial según niveles territoriales



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



## CAPÍTULO II

### MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL E INSTITUCIONAL ECUATORIANO RELATIVO A LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

El marco constitucional, legal e institucional puede entenderse como el subsistema que establece, controla las reglas de juego que intervienen en el sistema territorial. Incluye la legislación de interés en cada caso, y las instituciones con responsabilidades en el ámbito del plan.

El análisis del marco constitucional, legal e institucional, en el presente caso, se reduce, a revisar la legislación y las disposiciones administrativas que tienen vinculación con la gestión de los planes de ordenación territorial.

Luego de la crisis e inestabilidad vivida en el Ecuador antes del año 2008, se plantea la necesidad de crear un nuevo marco constitucional e institucional a partir de este año.

Posteriormente en el año 2010, se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que aplica las orientaciones de la Constitución y establece las reglas de juego para la descentralización, estableciendo la obligación de los Gobiernos

Autónomos Descentralizados de planificar su territorio de acuerdo a sus competencias exclusivas

#### 1.- MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, define, por un lado, un extenso campo de acción para la planificación, buscando garantizar los derechos, y por otro, su rol articulador de la gestión pública, su carácter integrador y coordinador de los espacios descentralizados y descentralizados de gobierno, su función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y su función de integración nacional de la acción estatal.

Constituye el marco fundamental que posiona la planificación del desarrollo como un deber del Estado con miras a la consecución del Buen Vivir.

Dentro de la Constitución existen artículos que tienen incidencia en la planificación territorial, siendo los principales los siguientes (Ver detalle en Anexos):

**Artículo 3, Artículo 14 y Artículo 241**, el análisis de estos artículos esto lleva a las siguientes reflexiones:

- a) Que la ordenación territorial será parte fundamental y obligatoria de la planificación del desarrollo humano. Bajo esta consideración, resulta totalmente legítimo ampliar a la



ordenación del territorio ecuatoriano los propósitos establecidos para la planificación en general: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir.

De esta forma y en primera instancia, quedan establecidos los objetivos supremos de la ordenación territorial en el Ecuador. Expresado de otra manera y en términos generales, el ordenamiento de las actividades humanas, tanto públicas como privadas o comunitarias, dirigidas a la utilización o aprovechamiento del territorio y de sus recursos naturales, ha de tener siempre como guía dichos principios.

b) Que resta esperar que el marco constitucional, persuada y condicione la organización y acción del poder público en materia de ordenación del territorio. De esta forma, si la Constitución establece un modelo de desarrollo humano, los principios, objetivos generales, específicos e instrumentos de la ordenación del territorio, dependerán necesariamente de tal modelo; además, los derechos y principios establecidos en la Constitución y que tutelan a éste, delimitan el ámbito en el que

deben desenvolverse los procesos de ordenación del territorio por parte del Estado.

- c) Que la obligatoriedad de la ordenación territorial, para los gobiernos autónomos descentralizados, al igual que la planificación en general, confirma la concepción de que la primera es una función o tarea del poder público para la realización de los propósitos del orden constitucional material, ya señalados.
- d) Sin embargo, los sucesos históricos vividos en esta materia en el Ecuador, dejan dudas con respecto a que tal obligatoriedad sea cumplida, no solamente en relación a la formulación de los planes de ordenación territorial, sino especialmente a su aplicación, evaluación y revisión permanente, en otros términos, en cuanto a la gestión territorial.

El Régimen de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en su **Art. 267** establece aquellas que son exclusivas para los gobiernos parroquiales rurales (ver detalle en Anexos).

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades emitirán acuerdos y resoluciones, esta disposición constitucional permite las siguientes reflexiones

- a) Que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial parroquial, necesariamente deberían realizarse de forma



- coordinada con los otros niveles de gobierno, esto es, cantonal y provincial.
- b) Que las inversiones a realizarse en el territorio parroquial, tanto en construcción, como en mantenimiento de infraestructura física, deberían ser el resultado de los proyectos contemplados en los planes de desarrollo y en los presupuestos participativos.
- c) Que la planificación y el mantenimiento de la red vial parroquial rural, debe necesariamente realizarse en forma coordinada con los gobiernos provinciales.
- d) Que los gobiernos parroquiales tienen una elevada y difícil responsabilidad, como es la de incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, si se toma en consideración los limitados recursos con que disponen -tanto económicos como humanos- para el cumplimiento de estas obligaciones.
- e) Que la delegación de nuevas competencias a los gobiernos parroquiales, previamente debería ir acompañada del fortalecimiento de los mismos, mediante la asignación de suficientes recursos económicos y humanos.
- f) Que a través de la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, los gobiernos parroquiales tienen la posibilidad de lograr mejores resultados en la gestión de sus respectivos planes de ordenación territorial parroquial rural, al diagnosticar de forma más cercana, los problemas y potencialidades propios de cada territorio, claro está, siempre y cuando se genere el espacio a través del cual se propicie y se logre la participación mayoritaria y el aporte significativo de la población durante estos procesos.
- g) Que gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de las competencias, requiere de adecuados niveles de coordinación e integración entre los gobiernos parroquiales y de éstos, con otros niveles de gobierno, a fin de concretar y optimizar el posible apoyo.
- h) Que para vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos, por parte de los gobiernos parroquiales, también se requieren recursos económicos, humanos y tecnológicos, dificultad que debe ser considerada, con miras a plantear alternativas que permitan financiar estas actividades.
- i) Al tenor de este artículo, la Juntas Parroquiales Rurales están llamadas a ser el epicentro local de la planificación y administración de los buenos vivires rurales a través de la



planificación participativa, su capacidad de gestión y coordinación con los otros niveles de gobierno y el ejercicio de las competencias exclusivas. Con miras a cumplir este propósito, además de todas las competencias concurrentes con los gobiernos provinciales y cantonales, las Juntas Parroquiales tienen dos competencias que le son exclusivas: Promover la organización de los ciudadanos de la parroquia, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base (numeral 6) y Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Con respecto a los recursos económicos de los que disponen los gobiernos autónomos descentralizados, la Constitución considera los siguientes artículos: **270, 271 y 272** (ver detalle en Anexos).

Los tres artículos anteriormente mencionados, merecen los siguientes comentarios:

a) Los recursos de los gobiernos autónomos descentralizados, y más concretamente de los parroquiales, dependen fundamentalmente de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado central, lo que limita enormemente el cumplimiento de sus competencias y la gestión eficiente y oportuna de sus respectivos planes de ordenación territorial parroquial rural, esto se complica aún más, cuando los ingresos del Estado central dependen, fundamentalmente, de

las exportaciones del petróleo y, por tanto, de su precio en el mercado internacional; entonces, cuando éste baja, provoca el desfinanciamiento del presupuesto general del Estado, lo que a su vez, genera desfases recurrentes en la transferencia de los recursos por parte del Ministerio de Finanzas a los gobiernos autónomos descentralizados; esta situación dificulta el cumplimiento oportuno de sus obligaciones económicas, generando la desconfianza y el descrédito de los mismos frente a los contratistas de obras y a los proveedores de bienes y servicios, y que finalmente provocan la paralización de las obras, incremento del desempleo, subutilización de recursos, recesión económica, aumento de la migración, etc.

- b) En este contexto, se vuelve necesario buscar reformas legales que permitan lograr mayor independencia y estabilidad económica de los gobiernos autónomos descentralizados, para que puedan gestionar adecuadamente sus competencias.
- c) El cumplimiento de la planificación, siempre estará supeditado a la disponibilidad de los recursos suficientes para su gestión, por tanto, es necesario asegurar y garantizar la disponibilidad de los mismos, evitando al máximo, depender de supuestos que, a la larga pueden alterar y desfinanciar los presupuestos en todos los niveles de gobierno.

Según el **Art 274**: “Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables,



tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley", lo que haría suponer que los territorios rurales y sus poblaciones podrían beneficiarse de estos ingresos adicionales. Aquello revela que la ruralidad al ser la periferia de todo el ordenamiento territorial y estar tan supeditada a todos los niveles de gobierno, corre el peligro de quedar marginada y dependiente de la capacidad de participación de la población, cuánto más pequeñas son las poblaciones rurales corren el peligro de ser más excluidas.

El **Artículo 275** establece las disposiciones sobre el Régimen de Desarrollo.

El **Artículo 276** fija los objetivos del régimen de desarrollo (Ver Anexos).

Siguiendo esta misma reflexión, se cita el **Artículo 278** que demanda de las personas y colectividades su participación en la consecución del Buen Vivir.

Los **Artículos 279 y 280** contemplan las disposiciones para el sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Según el **Art. 281.-** La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Entre los factores fundamentales para la población y los territorios rurales están: el acceso a la tierra, al agua y a la calidad de suelo. Con respecto al primero, es importante recoger lo definido en el **Artículo 282.**

Siendo la economía campesina un factor importante de la economía popular y solidaria, su desarrollo y fortaleza se garantiza por las políticas económicas y sus objetivos fijados en el **Artículo 284 (ver Anexos)**

Con referencia a los factores de producción del mundo de la economía rural y campesina: **Art 334.-** El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción.

Asimismo, el Estado velará por el comercio justo, aspecto de suma importancia para los productos del área rural, para su cumplimiento se establece el **Artículo 335.**

En lo que respecta al agua y al riego son importantes los artículos **318 y 411.**

En lo que concierne a la calidad del suelo, conviene destacar los procesos de desertificación y erosión que sufren los suelos rurales en Ecuador, agravados por factores históricos de malas prácticas, pero también por efectos del cambio climático, al respecto interesan los artículos **409 y 410.**



Con respecto a las responsabilidades del Estado sobre el Patrimonio natural y los ecosistemas, en áreas protegidas, es pertinente observar los **Artículos 405, 406 y 408** (ver Anexos).

Atendiendo a aspectos más concretos y específicos, sobre la biodiversidad y la biosfera, la Constitución incluye los **Artículos 400, 413 y 414**.

Es necesario abordar también lo que la Constitución establece en sus **Artículos 389 y 390** sobre la Gestión de riesgos en aquellos aspectos que conciernen a los territorios y poblaciones rurales.

Entonces, el marco legal que busca garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, y la adecuada coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, se encuentra claramente establecido en la Constitución, sin embargo, la sola existencia de la Ley, en cualquier ámbito, no necesariamente garantiza su cumplimiento, siendo preciso, viabilizar el conocimiento pleno de la misma, y monitorear su respeto, sobre todo en aquellas instancias públicas, cuyas competencias están relacionadas con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Pero, además del conocimiento de la normativa constitucional, en materia de planificación del desarrollo y ordenación territorial, se

requiere la voluntad política de aquellos funcionarios que ostentan dignidades de elección popular, en todos los niveles de gobierno, así como de un elevado nivel de conciencia respecto de la importancia de respetar la Constitución y las demás Leyes que norman y regulan el funcionamiento del Estado; evitando caer en interpretaciones discrecionales, convenientes y antojadizas que generan desconfianza, inseguridad e incertidumbre en la ciudadanía, y que podrían motivar consecuentemente, la falta de participación ciudadana.

Por otro lado, también es indispensable el compromiso y empoderamiento de todos los ciudadanos, para contribuir a los procesos de participación y veeduría ciudadana, referidos al cumplimiento de las normativas establecidas, buscando generar el cambio de mentalidad en el comportamiento ciudadano, respecto de su rol protagónico en la búsqueda de una mejor sociedad.

Pero, si mediante la planificación, se busca utilizar eficientemente los recursos económicos disponibles, es indispensable que en cada nivel de gobierno, a través de los Planes Operativos Anuales, se cumpla la programación de las inversiones anuales prevista en los planes de ordenamiento territorial respectivo, considerándose aquellos proyectos contemplados y priorizados en los mismos, y que contribuyan a mejorar significativamente la calidad de vida de los habitantes; pero además, los estudios desarrollados para la ejecución de dichos proyectos, deben cumplir con la calidad técnica necesaria y ser desarrollados por



profesionales altamente competentes, rigurosamente seleccionados en base a procesos claros y transparentes que fomenten la meritocracia, y permitan garantizar por un lado, la entrega oportuna de los estudios; y por otro, las características necesarias para lograr la correcta ejecución y funcionamiento de los mismos; evitando, en la medida de lo posible, serias dificultades en el cumplimiento de la programación establecida y consecuentemente en la gestión de los planes de ordenación territorial.

Por tanto, en base al análisis realizado sobre la Constitución, se puede concluir que, no solamente la vigencia y consideración del marco jurídico relacionado con la planificación y la ordenación territorial, permite garantizar y asegurar una mejor gestión de los planes, sino que es necesario además, plantear un conjunto de acciones complementarias al mismo, en las que obviamente, tienen un rol protagónico todos los ciudadanos.

## **2.- MARCO LEGAL RELACIONADO CON LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.**

### **2.1.- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)**

En el mes de agosto del año 2010, la Asamblea Nacional aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, cuerpo legal que fue publicado en el

Registro Oficial N° 303 del 19 de octubre de ese mismo año y que en su Art. 1 establece:

- i. La organización político administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio.
- ii. El régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con miras a garantizar su autonomía política, administrativa y financiera; y,
- iii. El modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

En su Artículo 2 establece entre sus objetivos los siguientes:

- a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano;
- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la



- integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;
- c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos, sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;
- d) La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;
- e) La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano;
- f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;
- g) La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;
- h) La definición del mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;
- i) La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios establecidos en la Constitución de la República para garantizar su uso eficiente; y,
- j) La consolidación de las capacidades rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y, de gestión de los diferentes niveles de gobierno.
- Este cuerpo legal basa su actuación en los principios de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad territorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo, establecidos en su Art. 3.
- Al respecto caben las siguientes reflexiones:
- a) Que en el COOTAD, Art. 1, se establece claramente la obligatoriedad y progresividad de la descentralización, a través del sistema nacional de competencias, como parte de los mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales.



- b) Que en el Art. 2, están visiblemente definidos los objetivos del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, y particularmente, el literal f) se refiere a la democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana.
- c) Pero, si una de las finalidades de la descentralización es impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía; y, si la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, entonces solamente sería cuestión de cumplir lo que establece la Constitución y el COOTAD al respecto,
- d) Pero, sin embargo, cuando no existe voluntad política de los poderes del Estado, en la práctica el cumplimiento del mandato legal referido a la descentralización, puede presentar enormes

dificultades, puesto que, si se entiende que ésta se plasma a través de la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, al restar ciertas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, por medio de las enmiendas constitucionales, como aquellas publicadas en el Registro Oficial N° 653 del 21 de diciembre del 2015, en las que se reforman los artículos 261 y 264 de la Constitución, otorgándole más competencias al Gobierno Central y restándole competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales respectivamente, se trastoca la finalidad de la descentralización. Entonces, para lograr la descentralización, además de contar con el marco legal pertinente, hace falta entender la importancia que reviste respetar el mismo, como condición sine qua non para generar la credibilidad necesaria con miras a lograr, cada vez, mayores niveles de participación ciudadana, que permitan gestionar de mejor forma los planes de ordenación territorial.

Por otro lado, también es pertinente estudiar el TITULO III “GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS”, CAPÍTULO IV “Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural” en los siguientes artículos:

Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural:



- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales legales;
- b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial.
- d) Elaborar el plan parroquial de desarrollo: el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial: y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;
- f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia.
- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.
- h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
- j) Prestar los servicios públicos que le sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución;
- k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;
- l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario;
- m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- n) Las demás que determine la ley.



Art. 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Planificar, construir la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;
- c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
- e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
- f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base;

- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,
- h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En los Art. 64 y 65, se sintetizan respectivamente, las funciones y competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, en concordancia con el Art. 267 de la Constitución, analizado en líneas anteriores.

En el Art. 67 se establecen las atribuciones que le corresponden a la junta parroquial rural, se citan a continuación aquellas que tienen mayor interés para el presente caso:

- Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, conforme este Código;
- Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;
- Aprobar y observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y con el de



ordenamiento territorial; así como garantizar la participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural, en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas:

- Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan parroquial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución y la ley;
- Impulsar la conformación de organizaciones de la población parroquial, tendientes a promover el fomento de la producción, la seguridad ciudadana, el mejoramiento del nivel de vida y el fomento de la cultura y el deporte.

El **Art. 68** establece las atribuciones de los vocales de la junta parroquial rural, siendo éstas las siguientes:

- a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones de la junta parroquial rural;
- b) La presentación de proyectos de acuerdos y resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;

- c) La intervención en la asamblea parroquial y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe la junta parroquial rural, y en todas las instancias de participación;
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo parroquial de acuerdo con este Código y la ley; y,
- e) Cumplir aquellas funciones que le sean expresamente encomendadas por la junta parroquial rural.

Asimismo el **Art. 70** establece las atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural, a continuación se citan aquellas que se consideran pertinentes para el presente estudio:

- Convocar y presidir con voz y voto las sesiones de la junta parroquial rural, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa. El ejecutivo tendrá voto dirimente en caso de empate en las votaciones del órgano legislativo y de fiscalización.
- Presentar a la junta parroquial proyectos de acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria, de acuerdo a las materias que son de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;
- Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan cantonal y provincial de desarrollo, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación



ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;

- Elaborar participativamente el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración de la junta parroquial para su aprobación;
- Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial;
- Expedir el orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;
- Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización de la junta parroquial rural;
- Designar a los funcionarios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, mediante procesos de selección de méritos y oposición, considerando criterios de

interculturalidad y paridad de género; y removerlos siguiendo el debido proceso. Para el cargo de secretario y tesorero, la designación la realizará sin necesidad de dichos procesos de selección;

- La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El presidente o la presidenta deberá informar a la junta parroquial sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;
- Presentar a la junta parroquial rural y a la ciudadanía en general un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el cumplimiento e impacto de sus competencias exclusivas y concurrentes, así como de los planes y programas aprobadas por la junta parroquial, y los costos unitarios y totales que ello hubiera representado.

Conviene estudiar también el Título V “Descentralización y Sistema Nacional de Competencias”, en el Capítulo I “Descentralización”



Los Artículos 105, 106 y 107, se refieren a la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias; a las finalidades de la descentralización y, a que la transferencia de las competencias, irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros materiales y tecnológicos correspondientes, respectivamente.

En la práctica este mandato legal no se cumple, pues al contrario, los hechos demuestran que se han restado competencias a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, a través de las enmiendas constitucionales, publicadas el 21 de Diciembre de 2015, concretamente al modificar los artículos 261 y 264 de la Constitución.

Por otro lado, y particularmente en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, al encontrarse en el nivel más bajo de gobierno, atendiendo a la organización territorial del País, éstos se encuentran tremadamente limitados, al no disponer de los recursos humanos, financieros ni tecnológicos suficientes para gestionar sus competencias, cumplir sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y contribuir efectivamente al desarrollo equilibrado, solidario y equitativo de su territorio y por consecuencia del territorio nacional.

En este contexto, es necesaria la revisión del marco legal respectivo a través de mecanismos que verdaderamente garanticen la asignación de recursos humanos, financieros y tecnológicos suficientes a los

gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, tendientes a lograr el cumplimiento de los planes, políticas, programas y proyectos previstos y que contribuyan a mejorar efectivamente la calidad de vida de los ciudadanos y a garantizar la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

El Título V, Capítulo II, “Sistema Nacional de Competencias”, Sección Primera, “Conceptos”, en sus artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 115, define que es el Sistema Nacional de Competencias, establece la diferencia entre sectores privativos, estratégicos y comunes y expone la diferencia entre competencias exclusivas y concurrentes

Por otro lado en el Art. 116.- Facultades, expresa: “Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría puede ser concurrente.

La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas de desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y



estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional

La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como de los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre

varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y de la circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

En la Sección Segunda, artículos 117, 118 y 119, define que es el Consejo Nacional de Competencias, cómo se integra y cuáles son sus funciones, se citan a continuación, aquéllas consideradas pertinentes para el presente estudio:

- Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas;
- Coordinar con las asociaciones de cada nivel, procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados;
- Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y este Código;
- Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía.



Reflexionando brevemente sobre las funciones del Consejo Nacional de Competencias, citadas anteriormente, en preciso expresar lo siguiente:

- Con respecto a los procesos de fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, es indispensable que éstos se realicen de forma oportuna, coordinada y permanente, sobre todo a los parroquiales rurales, en vista de que un elevado porcentaje de los mismos, muestran evidencias de marcada debilidad institucional, lo que dificulta seriamente la gestión de sus competencias.

En lo referente al Capítulo IV “Del Ejercicio de las Competencias Constitucionales”, el Art. 136.- Ejercicio de las competencias de gestión ambiental, dice: “....Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza. Estas actividades serán coordinadas con las políticas,

programas y proyectos ambientales de todos los demás niveles de gobierno, sobre conservación y uso sustentable de los recursos naturales....”

Asimismo, el Art. 137.- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos, dice: “.....los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales gestionarán, coordinarán y administrarán los servicios públicos que le sean delegados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Vigilarán con participación ciudadana la ejecución de las obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos existentes en su jurisdicción....”.

**Art. 146.- Ejercicio de las competencias de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos:** “Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, promoverán la organización de recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales en todos los ejes temáticos de interés comunitario; y establecerán niveles de coordinación con las juntas administradoras de agua potable, de riego, cabildos y comunas.

Promoverán la participación ciudadana en los procesos de consulta vinculados a estudios y evaluaciones de impacto ambiental; en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la gestión de los recursos naturales que puedan tener incidencia en las condiciones de salud de



la población y de los ecosistemas de su respectiva circunscripción territorial.

Le corresponde al gobierno parroquial rural vigilar, supervisar y exigir que los planes, proyectos, obras y prestación de servicios a la comunidad que realicen los organismos públicos y privados dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos convenios y contratos. El ejercicio de la vigilancia será implementada con la participación organizada de los usuarios y beneficiarios de los servicios.

Si por el ejercicio de la vigilancia el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural emitiere un informe negativo, la autoridad máxima de la institución observada deberá resolver la situación inmediatamente”.

Al respecto es preciso realizar algunas reflexiones:

Sin bien es cierto, a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, les corresponde el ejercicio de las competencias de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos, en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial, en la práctica esta labor presenta enormes dificultades, debido a varios factores, entre ellos los siguientes:

- Desconocimiento por parte de la población, del marco legal que les asigna esta competencia.
- Insuficiencia de recursos humanos debidamente capacitados.
- Recursos económicos insuficientes.
- Ausencia de procesos de fortalecimiento institucional.
- Excesivo conformismo por parte de la población.
- Actitud poco reivindicativa de la población para solucionar los problemas.
- Bajo nivel de conciencia de la población, sobre la importancia de la participación ciudadana en los diferentes procesos y toma de decisiones.

Lo que a su vez limita la gestión adecuada de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

En el Título VI “Recursos Financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, Capítulo I Normas generales, Art. 163, se establece el origen de los recursos para los gobiernos autónomos descentralizados.

El Art. 164 dice: “Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población procurando la estabilidad económica.....”



En el Capítulo II Art. 171 se establece para los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes tipos de recursos:

- a) Ingresos propios de la gestión
- b) Transferencia del presupuesto general del Estado
- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- e) Recursos provenientes de financiamiento

Para el caso concreto de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, el Art. 172 establece que: "Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobierno.

En el Capítulo IV "Transferencia del Presupuesto General del Estado", Sección Primera: Disposiciones generales, Art. 188, se establece que: Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial.

El Art. 190, dispone que: "El organismo rector de las finanzas públicas determinará en la proforma presupuestaria, para cada ejercicio fiscal, las transferencias correspondientes a cada gobierno autónomo

descentralizado, de manera predecible, directa, oportuna y automática, de acuerdo a las disposiciones que constan en la Constitución y el presente Código."

El Art. 192, al referirse al monto total a transferir, dice: "Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

Con respecto a los porcentajes anteriormente mencionados y establecidos por ley, existe cierta inconformidad por parte de las juntas parroquiales, puesto que, consideran que el 6% que se les asigna, es un valor que no se compadece con el porcentaje de población rural del Ecuador, que según el Censo de Población del año 2010, era del 37%, y que con seguridad actualmente habrá variado.

Es necesario entonces, atendiendo a los argumentos presentados por los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, revisar



detenidamente la conveniencia de actualizar y modificar los porcentajes establecidos y vigentes sobre los montos a transferirse, para cada uno de los niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

Este artículo, también establece que el total de estos recursos se distribuirán conforme a:

- Tamaño y densidad de la población;
- Necesidades básicas insatisfechas;
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida;
- Capacidad fiscal;
- Esfuerzo administrativo; y,
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Entonces, en el caso particular de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, es indispensable considerar estos criterios, con el propósito de mejorar los ingresos, a través de contribuir al cumplimiento de las metas tanto del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, lo que implica una adecuada articulación y gestión de los mismos.

El capítulo VI “Endeudamiento” en su Art. 211.- Acceso, establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período.

Los ingresos provenientes del endeudamiento constituyen ingresos no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes, es decir programas y proyectos de mediano y largo plazo debidamente priorizados en sus respectivos planes de desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo.”

Según esta disposición legal, aquellos programas y proyectos de mediano y largo plazo que se encuentren debidamente priorizados en los respectivos planes, podrán ser ejecutados a través del endeudamiento en entidades financieras, para cuya aprobación, será necesario cumplir con los requerimientos exigidos por las mismas, con respecto, por ejemplo, a la adecuada presentación y formulación de los proyectos en los cuales serán invertidos los recursos.

En el Capítulo VII, Art. 215 se establece que el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.



Dispone además, que el presupuesto deberá ser elaborado participativamente de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior.

Adicionalmente, todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados.

En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se regirán por lo previsto en este capítulo, en todo lo que le sea aplicable y no se oponga a su estructura y fines.

En la Sección Quinta “Aprobación y Sanción del Presupuesto”, Art. 249, establece que: No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

De esta forma se busca asegurar que parte de la inversión realizada por los gobiernos autónomos descentralizados, sea destinada a programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

En este contexto es importante estudiar del Título VII “Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación”, el Capítulo I “Modalidades de Gestión”

- a) **“Responsabilidad”.**- Se establece como responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados la prestación de servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, en lo que fuere aplicable, de las intervenciones entre los distintos actores públicos y de la sociedad de su territorio. Expuesta en el Artículo 274.
- b) **“Modalidades de gestión”.**- Se dispone en el Artículo 275 que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales prestarán sus servicios en forma directa, por contrato o gestión compartida mediante la suscripción de convenios con los gobiernos provinciales, municipales y con las respectivas comunidades beneficiarias.
- c) **“Gestión por contrato”.**- En el Artículo 278 se establece que en la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, los gobiernos autónomos descentralizados observarán las



disposiciones, principios, herramientas e instrumentos previstos en la ley que regule la contratación pública.

- d) “Gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados”.**- El Artículo 280 dispone que para ejecutar obras públicas que permiten dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes, dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras, los mismos establecerán los términos de coparticipación de cada una de las partes, el financiamiento de la obra, las especificaciones técnicas y la modalidad de fiscalización y control social. Los procesos contractuales y formalidades del convenio observarán lo establecido en la ley.
- e) “La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad”.**- En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria, le Art. 281 establece que se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.

En la Sección Tercera “Formas de mancomunamiento”. Art 285 Mancomunidades y consorcios, se dispone que los gobiernos

autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código.

Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios.

Los Artículos 287 y 288, establecen el procedimiento para la conformación de las mancomunidades y reformas al convenio de mancomunidad respectivamente.

Asimismo, los Artículos 290 y 291, se refieren a los consorcios y las normas para la conformación de los mismos, que serán similares a las establecidas para las mancomunidades.

Al llegar a esta parte del análisis, es necesario comentar lo siguiente:

A pesar de encontrarse claramente definido el marco legal que permite la conformación, tanto de mancomunidades, como de consorcios, con



la finalidad de mejorar la gestión de las competencias y favorecer los procesos de integración entre los gobiernos autónomos descentralizados, en la práctica no han tenido mucha aceptación, debido a múltiples factores, entre ellos los siguientes:

- Desconocimiento del marco legal.
- Diferencias políticas.
- Falta de voluntad para la suscripción de convenios.
- Falta de conciencia sobre las ventajas que pueden devenir a través de la suscripción de los convenios.
- Temor por la falta de experiencia en la materia
- Diferencias culturales ancestrales

El Art. 293.- Hermanamientos, dice. “Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán los estatus de hermanamiento con gobiernos descentralizados de otros países del mundo, en el marco de la cooperación internacional”.

Al respecto, es clara la correspondencia entre este artículo y los Artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución, en relación a “Gestionar la cooperación internacional para el ejercicio de las competencias”, sin embargo, la sola existencia del marco legal en esta materia, no ha sido suficiente para viabilizar y propiciar los hermanamientos a los que se refiere el Art. 193, deberá entonces considerarse ésta como una oportunidad legal para lograr un mejor

ejercicio de las competencias por parte de todos los niveles de gobierno, buscando consolidar hermanamientos con gobiernos descentralizados, cuyos modelos de gestión demuestren claras evidencias de eficiencia y eficacia, dignos de considerarse como ejemplo para su aplicación en función de la realidad de cada circunscripción territorial y nivel de gobierno autónomo descentralizado.

En la Sección Cuarta “Gestión de las intervenciones de desarrollo en el territorio”, Artículo 294.- Participación pública y social, determina la obligatoriedad de propiciar la participación de actores públicos y de la sociedad, relacionada con la economía social y solidaria, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, para la ejecución de proyectos de desarrollo, regional, provincial, cantonal o parroquial rural, previstos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, especialmente en aquellos donde se requiere la reserva de uso del suelo.

Reflexionando sobre el tema, conviene resaltar la importancia de cumplir con este mandato legal, puesto que se ha determinado que la participación pública y social es de vital importancia para dar legitimidad a los procesos de planificación y ejecución de proyectos, permitiendo a la población desarrollar el sentido de pertenencia, colaboración y corresponsabilidad; se propicia además, una mejor cohesión social, requisito fundamental para reivindicar a los respectivos niveles de gobierno, el cumplimiento de las obligaciones establecidas



en la Constitución y la Leyes, con miras a lograr el desarrollo sostenible, equitativo y equilibrado de cada una de las circunscripciones territoriales.

En este contexto, también es importante estudiar del Título VII “Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación”, el Capítulo II “La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial”.

**a) “Planificación del desarrollo”.-** Se define la participación protagónica de la ciudadanía y la visión de desarrollo a largo plazo. Exuesta en el Artículo 295.

Además dentro de los contenidos de los planes de desarrollo establece los siguientes elementos:

- i. Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades.
- ii. La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo.

- iii. Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr objetivos; y,
- iv. Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y este Código. Dichos planes deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado por mayoría absoluta. La reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que para su aprobación.

**b) Ordenamiento territorial.-** Se define El Ordenamiento Territorial 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 expuesto en el Art. 296.

**c) Objetivos del Ordenamiento Territorial.-** En el Art. 297 se establecen los siguientes objetivos:



c.1) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos.

c.2) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afecten la estructura del territorio; y,

c.3) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, en la ejecución de su competencia de uso y control del suelo, tendrán en cuenta los objetivos contenidos en el artículo precedente.

**d) Directrices de Planificación.-** La directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten a la formulación de estos planes, así como el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento por cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, serán dictados a través de normas de sus respectivos órganos legislativos, y se ajustarán a las normas contempladas en la ley que regule el sistema nacional

descentralizado de planificación participativa y este Código. Expuesto en el Art. 298.

**e) Obligación de Coordinación.-** El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como parte del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Expuesto en el Art. 299

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

En lo que a estas disposiciones legales se refiere, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, presentan grandes dificultades para lograr su cumplimiento, debido a múltiples factores, tales como:

- Definición inoportuna de los lineamientos para la elaboración y actualización de los planes de ordenación territorial parroquial



rural por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

- Inconsistencia entre los plazos definidos por la SENPLADES, para subir la información al sistema informático SIGAD, y los establecidos en los contratos de consultoría para la realización y actualización de los planes.
- Definición de plazos muy ajustados e irreales para la elaboración o actualización de los planes de ordenación territorial parroquial rural.
- Falta de recurso humano suficiente y capacitado para la elaboración de los planes de ordenación territorial parroquial rural.
- Falta de información actualizada a nivel parroquial
- Descoordinación entre la SENPLADES y los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.
- Desconocimiento del marco legal vigente
- Deficiente sentido de responsabilidad
- Falta de liderazgo y credibilidad

En el capítulo III “La Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados establece los siguiente:

- a) Participación ciudadana.- Se establece en el Art. 302, que la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones y en el control

social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, orientada por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad,

- b) Derecho a la participación.- En el Art. 303, se establece que se ejercerá este derecho en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria; debiendo consultarse a la ciudadanía frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos.
- c) Sistema de participación ciudadana.- En el Art. 304, se determina la conformación de un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, para:
  - c1) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas.
  - c2) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;



- c3) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- c4) Participar en la definición de políticas públicas.
- c5) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan
- c6) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- c7) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; e,
- c8) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.
- d) Garantía de participación y democratización.- En el Art. 305, se establece que los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley, para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en los territorios.
- e) Iniciativa normativa.- Todos los ciudadanos gozan de iniciativa popular para formular propuestas de normas regionales, ordenanzas distritales, provinciales o cantonales, o resoluciones parroquiales así como su derogatoria de acuerdo con la Constitución y la ley, según el Art. 309 de este código.
- f) Silla vacía.- La sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente, según se establece en el Art. 311 de este código.
- g) Sanción.- El incumplimiento de estas disposiciones legales relativas a la participación ciudadana por parte de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, generarán responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo, incluyendo la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y podrá ser causal de



revocatoria del mandato para la autoridad respectiva, conforme a la ley.

El Título VIII “DISPOSICIONES COMUNES Y ESPECIALES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, Capítulo II “Del Procedimiento Parlamentario”, establece:

- a) Sesiones.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, tendrán cuatro clases de sesiones: Inaugural, Ordinaria, Extraordinaria; y, Conmemorativa, establecido en el Art. 316.
- b) Sesión inaugural.- Para las juntas parroquiales rurales, en el Art. 317 se establece que: "...procederán a posesionarse, respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, al vocal más votado como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y vocales en su orden. Posesionarán a un secretario y a un tesorero, o a un secretario-tesorero, dependiendo de la capacidad financiera y la exigencia del trabajo, designado previamente por el ejecutivo de este nivel de gobierno".
- c) Aprobación de otros actos normativos.- Según el Art. 323, en las juntas parroquiales rurales se requerirá de dos sesiones en

días distintos para el debate y aprobación de acuerdos y resoluciones en los siguientes casos:

- Aprobación del plan de desarrollo parroquial y de ordenamiento territorial
- Aprobación del plan operativo anual y su presupuesto previo criterio favorable del consejo de planificación;
- Acuerdos que impliquen participación en mancomunidades y consorcios.

Una vez aprobados se dispondrá su publicación y difusión a fin de asegurar que puedan ser conocidos por toda la población de la parroquia.

En el Capítulo III “Comisiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, Art. 327, para las juntas parroquiales rurales se establece que podrán conformar comisiones permanentes, técnicas o especiales de acuerdo con sus necesidades, con participación ciudadana. Cada una de las comisiones deberá ser presidida por un vocal del gobierno parroquial rural.

En el Capítulo IV “Prohibiciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, el Art. 328.- Prohibiciones a los órganos legislativos, establece las siguientes prohibiciones:



- a) Interferir en la gestión de las funciones y competencias que no les corresponda por disposición constitucional o legal y que sean ejercidas por las demás dependencias públicas;
  - b) Interferir, mediante actos normativos, en la ejecución de obras, planes o programas que otro nivel de gobierno realice en ejercicio de sus competencias, salvo la existencia de convenios.
  - c) Aprobar el presupuesto anual si no contiene asignaciones suficientes para la continuación de los programas y proyectos iniciados en ejercicios anteriores y contenidos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y si no se asigna como mínimo el diez por ciento del presupuesto para programas de desarrollo con grupos de atención prioritaria;
  - d) Aprobar normativas e impulsar proyectos que afecten el ambiente;
  - e) Expedir acto normativo, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que disminuyan o interfieran la recaudación de ingresos propios de otros niveles de los gobiernos autónomos descentralizados;
  - f) Aprobar ordenanzas, acuerdos o resoluciones que no hayan cumplido los procedimientos establecidos en el presente Código; y
  - g) Las demás previstas en la Constitución y la ley.
- 2.2.- CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (COPYFP)**
- Este cuerpo legal fue publicado en el Registro Oficial N° 306 el 22 de Octubre de 2010, en su Artículo 1, establece la necesidad de armonizar, normar y vincular:
- a) **“Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”**, con el “Sistema Nacional de Finanzas Públicas” que particularmente norma:
    - i. El ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de
    - ii. El plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.
    - iii. La programación presupuestaria cuatrianual del sector público; y,
    - iv. El presupuesto general del Estado y los demás presupuestos de las entidades públicas



En el **Art. 28** de este Código dispone la constitución y organización de los Consejos de Planificación mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, que se deberán integrar por:

1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
2. Un representante legal del legislativo local;
3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado designado por la máxima autoridad del ejecutivo local;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la ley y sus actos normativos respectivos; y,
5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.

Si bien es verdad, esta norma conforma el órgano o grupo político del ente gestor, sin embargo, se obvia al grupo técnico, que tiene importantes tareas en la gestión de los planes; en consecuencia este

rol será asumido posiblemente por la unidad técnica responsable de la planificación del gobierno autónomo descentralizado.

Para los gobiernos parroquiales rurales se establece un consejo de planificación con un menor número de integrantes, pero el comentario antes vertido puede hacerse extensivo a los mismos.

En el **Art. 29** se establecen las funciones de los Concejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, siendo estas las siguientes:

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.



4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y,
6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

Estas funciones siendo pertinentes no son completas, pues no abordan asuntos como el control destinado a cuidar que las medidas normativas y de inversión se concreten en el marco de las previsiones de los planes y tampoco la evaluación, identificación y ponderación de los efectos de los planes en todos los sectores y aspectos relevantes. Obviamente se trata de un tema que puede mejorar<sup>53</sup>

- b) De La Planificación Participativa para el Desarrollo** expuesta en el libro I de este código, en cuanto a la participación, que es un tema clave para la descentralización porque refuerza la distribución del poder hacia la sociedad civil que busca un avance sustancial con el reconocimiento de diversos tipos de democracia, profundizando el enfoque de

derechos y contemplando un diseño institucional suficiente para el desarrollo de iniciativas tanto en el plano de la autonomía de los actores sociales como en relación con el Estado, las políticas públicas y la democracia.

- c) **“De la Planificación del Desarrollo y la Política Pública”**, expuesto en el Libro I, Título I, la participación está vinculada al ciclo de las políticas públicas: Deliberación de Políticas, decisión de políticas, planificación, gestión y control.
- d) **“De la Planificación del Desarrollo”** expuesto en el CAPÍTULO PRIMERO, que corresponde a los Artículos 9 al 14 inclusive.
- e) **“De los Instrumentos del Sistema”**, la SECCIÓN SEGUNDA incorporada en el LIBRO I, del TÍTULO II del CAPÍTULO TERCERO. En el plano local se busca plantear derechos de intervención en la planificación, el presupuesto participativo, la silla vacía. Además se reconocen instancias de participación como asambleas, consejos de planeación, comunidades indígenas, etc.
- f) **“Del Plan Nacional de Desarrollo y los Lineamientos y Políticas del Sistema”**, que comprende desde el Artículo 34 al 40 inclusive; del CAPÍTULO TERCERO, la SECCIÓN SEGUNDA.

---

<sup>53</sup> Pauta Calle, Fernando, 2013, “Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”, Cuenca, Monsalve Moreno, pp. 184.



**g) “De los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, que corresponde desde el Artículo 41 al 51 inclusive.**

En el Art. 42 Establece los contenidos mínimos de los planes de desarrollo, y que en concordancia con las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos lo siguiente:

- **Diagnóstico.-** Para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socioterritoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, en modelo territorial actual.
- **Propuesta.-** Para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas

deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para visibilizar el logro de sus objetivos; y,

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

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de niveles superiores e inferiores de gobierno.

**Art. 43.- Planes de Ordenamiento Territorial.-** Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar la decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de



lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

Los planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

La articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en cada nivel de gobierno.

**Art. 44.- Disposiciones Generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.**- Sin perjuicio de lo previsto en la Ley y las disposiciones del Consejo Nacional de Competencias, los

planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados observarán los siguientes criterios:

- 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 y/o distrital.
- Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto.....
- Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales.

**Art. 46.- Formulación participativa.**- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados



se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 48.- Vigencia de los Planes.**- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante acto normativo correspondiente.

Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

**Art. 50.- Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.**- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieren.

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

**Art. 51.- Información sobre el cumplimiento de metas.**- Con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del Art 272 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.

h) “De los instrumentos complementarios del sistema” en el CAPÍTULO TECERO, SECCIÓN CUARTA.

**Art. 53.- Estrategia Territorial Nacional.**- La Estrategia Territorial Nacional es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

### 2.3.- LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Esta Ley se encuentra vigente desde su publicación en el Registro Oficial N° 175 de 20 de abril de 2010.

**Art.1.- Objeto.**- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y



montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva, autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

**Art. 2.- Ámbito.**- La presente Ley tiene aplicación obligatoria para todas las personas en el territorio ecuatoriano; las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior; las instituciones públicas y las privadas que manejan fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Son sujetos de derechos de participación ciudadana todas las personas en el territorio ecuatoriano, las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, que puedan promover libremente las personas en el Ecuador o las ecuatorianas o ecuatorianos en el exterior.

**Art. 3. Objetivos.**- Esta Ley incentiva el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social que la sociedad emprenda

por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común para, de esta forma, procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular.

**Artículo 4.- Principios de la participación.**- La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios: igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo, solidaridad.

## Título VI

**De la Participación Ciudadana en los Diferentes Niveles de Gobierno**

**Capítulo Primero**

**De la participación a nivel nacional**

**Sección Primera**

**De los consejos nacionales para la igualdad**



Art. 47. De los consejos nacionales para la igualdad.- Los consejos nacionales para la igualdad serán instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil; estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración se regulará por la ley correspondiente.

## Capítulo Segundo

### De la participación a nivel local

#### Sección Primera

##### De las asambleas locales

**Art. 56.- La asambleas locales.**- En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional.

**Art. 61.- Interrelación entre asambleas de diversos niveles territoriales.**- Las asambleas cantonales, provinciales y regionales

procurarán tener, entre sus integrantes actores y actores sociales de su nivel territorial de gobierno, así como, delegadas y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior. En el caso de las asambleas parroquiales, deberán contar con la representación de barrios, recintos, comunas, y comunidades a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática.

**Art. 62.- Apoyo a las asambleas locales.**- Los diferentes niveles de gobierno, las respectivas autoridades locales o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social apoyarán a las asambleas locales para hacer efectivo un verdadero sistema de participación ciudadana.

#### Sección Segunda

##### De la Instancia de participación ciudadana a nivel local

**Art. 64. La Participación local.**- En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de;

1. Elaborar planes, y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados;



4. Fortalecer la democracia con mecanismo permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y,
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación

La denominación de estas instancias se definirá en cada nivel de gobierno. Para el cumplimiento de estos fines, se implementará un conjunto articulado y continuo de mecanismos, procedimientos e instancias.

**Art. 65.** De la composición y convocatoria de las instancias de participación ciudadana a nivel local.- Estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno.

La máxima autoridad de cada nivel de gobierno será responsable de la convocatoria que deberá ser plural e incluir a los diferentes pueblos, nacionalidades y sectores sociales, con equidad de género y generacional.

Las delegadas y delegados de la sociedad, en el ámbito territorial respectivo, serán designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales.

La máxima autoridad local convocará a las instancias locales de participación cuando se requiera para cumplir con sus finalidades; en ningún caso, menos de tres veces en el año.

**Art. 66. Los consejos locales de planificación.-** Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional.

## Título VII

### De los Presupuestos Participativos

**Art. 67. Del presupuesto participativo.-** Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas.

**Art. 68. Características el presupuesto participativo.-** Los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadana que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las



inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.

Los presupuestos participativos se implementarán de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y, progresivamente, en el nivel nacional.

El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente y, en el caso que corresponda, a la planificación nacional.

**Art. 69.- Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo.-** La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

**Art. 70. Del procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo.-** La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se

realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.

El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso de presupuesto participativo correspondiente.

La asignación de recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo

Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso.

**Art. 71. Obligatoriedad del presupuesto participativo.-** Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria.

El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político administrativo.



## Título VIII

### De los Mecanismos de Participación Ciudadana

#### Capítulo primero

##### De los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública

**Art. 72. Definición.**- Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley.

**Art. 73. De las audiencias públicas.**- Se denomina audiencia pública a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente en todos los niveles de gobierno.

**Art. 76. Del cabildo popular.**- El cabildo popular es una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

## Título IX

### Del Control Social

## Capítulo Primero

### De las veedurías ciudadanas

**Art. 84. Veedurías ciudadanas.**- Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.

Las veedurías ciudadanas podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.

**Art. 87.- Facilidades a las veedurías.**- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social brindará las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios.

#### Capítulo Segundo

##### De la rendición de cuentas



**Art. 88. Derecho ciudadano a la rendición de cuentas.-** Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes.

**Art. 95. Periodicidad.-** La rendición de cuentas se realizará una vez al año y al final de la gestión, teniendo en consideración las solicitudes que realice la ciudadanía, de manera individual o colectiva, de acuerdo con la Constitución y la Ley.

### Capítulo Tercero

#### Del libre acceso a la Información Pública

**Art. 96.- Libre acceso a la Información pública.-** El Estado garantiza el derecho que tienen las ciudadanas y los ciudadanos de acceso libremente a la información pública, de conformidad con la Constitución y la ley. Este derecho constituye un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social.

**Art. 97.- Principios generales.-** La información pública pertenece a la ciudadanía y se encuentra sujeta a los principios establecidos en la Constitución y las leyes correspondientes. Quienes la manejan son sus administradores y depositarios, y están obligados a garantizar su acceso, de manera gratuita, con excepción de los costos de reproducción.

**Art. 98.- Transparencia de la administración pública.-** Los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad. Las servidoras y los servidores públicos son responsables de sus acciones y omisiones durante el ejercicio de sus funciones de acuerdo con la Constitución y la Ley.

**Art. 99.- Acción de acceso a la Información pública.-** Toda persona podrá interponer la acción de acceso a la información pública cuando ésta haya sido negada expresa o tácitamente, cuando hay sido entregada de forma incompleta, o no sea fidedigna.

**Art 100. Promoción del derecho de acceso a la información.-** Todas las entidades que conforman el sector público o las entidades privadas que manejan fondos del Estado, realicen funciones públicas o manejen asuntos de interés público están obligadas a promover y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

**Art. 101. Democracia electrónica.-** Todos los gobiernos autónomos descentralizados expedirán políticas específicas e implementarán mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e



informáticos en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos. Para el efecto cada uno de los gobiernos y dependencias dispondrá y actualizará permanentemente su respectivo portal web con información relativa a leyes, ordenanzas, planes, presupuestos, resoluciones, procesos de contratación, licitación y compras entre otros. Las autoridades públicas de todas las funciones del Estado mantendrán un espacio dedicado en el portal institucional para poder informar, dialogar e interactuar con la comunidad.

Los artículos correspondientes a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana anteriormente mencionados, merecen la siguiente reflexión:

Si bien es verdad, en la mencionada Ley se encuentran establecidos los mecanismos de participación ciudadana y control social, éstos pueden resultar insuficientes para lograr una real y efectiva participación de la ciudadanía y, por lo tanto, para el cumplimiento de los objetivos y principios que rigen la misma, debido a las siguientes causas:

- Pérdida progresiva de credibilidad y liderazgo de las autoridades de elección popular en el transcurso de su gestión, que trae como consecuencia bajos niveles de convocatoria y por tanto de participación ciudadana.

- Desconocimiento de la ley, tanto de las autoridades, como de la ciudadanía, sobre la obligatoriedad del cumplimiento de los objetivos, principios y mecanismos de participación ciudadana
- Elevados niveles de inconciencia de la población, respecto de los problemas que les aquejan y de apatía e indiferencia para solucionarlos.
- Excesivo conformismo y resignación de la población con respecto a su realidad.
- Bajo interés de la población por mejorar las condiciones de la realidad en la que viven.

Atendiendo a estas posibles causas, será necesario entonces, establecer estrategias y mecanismos complementarios a la Ley, con el propósito de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la misma.

Continuando con esta reflexión, conviene destacar, que en el medio rural se vuelve más evidente esta situación debido, entre otras causas, al limitado acceso a la información por parte de la población, motivado por el déficit de infraestructuras relacionadas a la comunicación y por el reducido conocimiento de la población sobre el manejo de los medios electrónicos e informáticos para acceder a la información y a través de la misma lograr una mayor participación.



## 2.4.- PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR

El Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, es el instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública. La Planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación teniendo como prioridades la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la re-distribución equitativa de los recursos y la riqueza con la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en formulación de políticas, en la gestión de los asuntos públicos y en la toma de decisiones.

Por lo tanto es importante mencionar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que consolidan y garantizan el acceso a la participación pública y política específicamente los que se refieren a la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Estos objetivos son:

- **Objetivo 2.** Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
- **Objetivo 3.** Mejorar la calidad de vida de la población
- **Objetivo 4.** Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- **Objetivo 7.** Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial global.

- **Objetivo 8.** Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.

El Plan Nacional del Buen Vivir, tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. Ha sido construido a través de un amplio proceso participativo, de diálogo y concertación con los diversos actores sociales e institucionales. Finalmente, es necesario recalcar que el Plan Nacional del Buen Vivir es un primer paso para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene como finalidad descentralizar y desconcentrar el poder y construir el Estado Plurinacional e Intercultural.

## 2.5.- LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Para la orientación de los procesos de Planificación y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se establecerán los siguientes lineamientos:

- A. Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un Ordenamiento Territorial Equilibrado.
- B. Coordinación y gestión transectorial
- C. Articulación intergubernamental



D. Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que reconozcan la diversidad de Identidades.

Los lineamientos tienen gran importancia debido a que se constituyen en las directrices del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con el propósito de alcanzar el Buen Vivir.

### **3.- MARCO INSTITUCIONAL**

#### **3.1.- SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA.**

La conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se constituye como el conjunto articulado de principios, procesos, relaciones, entidades, instrumentos, información y demás componentes que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para planificar el desarrollo y ejecutar de acciones públicas en todos los niveles territoriales de gobierno.

#### **3.2. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN**

El sistema Descentralizado Nacional de Planificación Participativa se consolidó en torno a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en febrero del 2009, que articula un conjunto de procesos esenciales para el ciclo de las políticas públicas y su

concreción en el territorio y da sustento a la gestión que hace efectiva dicha orientación. La planificación está concebida para que ratifique su carácter democrático con mecanismo permanentes de participación ciudadana y coordinación sectorial.

#### **3.3. SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES).**

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo promueve una planificación incluyente, que se plasma en los territorios por la vía de la desconcentración, la descentralización y la participación ciudadana. Para ello aporta herramientas técnicas útiles para fomentar servicios y políticas públicas para el Buen Vivir ciudadano, además impulsa la discusión de temas sustanciales para el cambio del modelo de desarrollo. SENPLADES (2010).

#### **3.4.- CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

La importancia de este consejo radica en su capacidad de convocar a un diálogo técnico-político entre los distintos niveles de gobierno a fin de alcanzar un gran acuerdo nacional para el adecuado desarrollo de nuevo esquema de descentralización obligatorio y progresivo en el País.

La misión es promover el proceso de transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tal como lo dispone



la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización SENPLADES (2011).

### **3.5.- GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.**

El Artículo 28 del COOTAD, establece que cada circunscripción territorial tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del Buen Vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente, quienes ejercerán su representación política.

El Artículo 28 del COPYFP, se refiere a la conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El Artículo 29 del COOTAD, hace referencia a las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El ejercicio de cada Gobierno Autónomo Descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

- De legislación, normatividad y fiscalización
- De ejecución y administración; y,
- De participación ciudadana y control social.



## CAPÍTULO III

### DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL

#### 1.- ANTECEDENTES

Como ya se comentó en el Capítulo I, Subcapítulo II de este trabajo, concretamente en el análisis referido a los problemas que Ecuador debe resolver en materia de Ordenación Territorial, al momento del presente análisis, todavía no existe en el país una Ley Orgánica sobre la Ordenación Territorial que incorpore entre sus fines, la exigencia de que en los contenidos de los Planes de Ordenación Territorial, para los diferentes niveles territoriales, se consideren detalladamente aquellas determinaciones que tienen fuerte incidencia sobre el territorio.

En respuesta a esta carencia y buscando suplir la misma desde el espacio académico, se han realizado en Ecuador valiosos aportes al respecto, uno de ellos, forma parte de la Obra: Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, editada en el año 2013 y cuyo autor es Fernando Pauta Calle.

Los contenidos desarrollados en esta obra, referidos a las determinaciones que deben formar parte de los planes de ordenación territorial en los diferentes niveles territoriales, se constituyen en una propuesta digna de ser considerada dentro de la Ley de Ordenación Territorial, pues observan, no sólo las determinaciones específicas de

los planes de ordenación territorial, sino también, aquellas comunes con los planes de desarrollo; indispensables para lograr una adecuada gestión de los planes y posibilitar la consecución de los objetivos de desarrollo en todos los niveles de gobierno.

Como paso previo a la presentación de las determinaciones que deben formar parte de los planes de ordenación territorial parroquial rural, es preciso aclarar las consideraciones que guían la construcción de cada componente de la fase de planificación, esto permitirá una mejor comprensión de las determinaciones de carácter específico, vistas individualmente y en conjunto.

#### 2.- CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS

##### 2.1.- En relación al modelo territorial objetivo

El modelo territorial objetivo corresponderá al diseño del sistema territorial ecuatoriano que se pretenda alcanzar en el horizonte de un determinado período de planificación y constituirá la base para el desarrollo de las medidas o propuestas normativas y de inversión, así como para el control de su aplicación.

##### 2.2.- En relación a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo

En este caso los contenidos de las determinaciones se referirán a dos tipos de normas en atención a la cobertura territorial: generales y particulares. De hecho, se ha considerado que estas normas pueden



ser no vinculantes o recomendaciones y vinculantes o de cumplimiento obligatorio, pero su discernimiento para los ocho instrumentos de ordenación territorial y urbanística que configuran el sistema, para por las siguientes consideraciones:

- a) Las normas generales afectando al conjunto de una circunscripción territorial constituirán prolongaciones, complementaciones y adaptaciones específicas de la legislación nacional.
- b) Las normas particulares, en cambio, influirán en las unidades espaciales en que se dividan los suelos rural y urbano con fines de ordenación, y contendrán regulaciones específicas para las mismas, que en gran medida dependerán de su capacidad de acogida para las actividades humanas en el caso del suelo rural y de las características es éstas para la configuradas en el suelo urbano.
- c) Por cuanto los gobiernos municipales ostentan la ya estudiada competencia: regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, pero además si de conformidad con el Numeral 1 del Artículo 264 de la Constitución, la formulación y consecuente ejecución de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal y por lógica ampliación, los Planes Generales de Ordenación Urbanística y de las figuras que los desarrollean, tienen como finalidad tal regulación, no cabe sino otorgar a las normas generales y particulares de estos planes el carácter de vinculantes.

- d) Lo anterior significa que en la materia antes señalada, uso y ocupación del suelo urbano y rural, las normas de los demás instrumentos de ordenación territorial, incluyendo la Estrategia Territorial Nacional, serán no vinculantes y según ser verá más adelante, casi siempre generales

Metodológicamente, y de modo similar al caso del modelo territorial objetivo, los contenidos de estas determinaciones también se estructurarán considerando al medio físico, a la población y actividades y a los asentamientos y las infraestructuras o canales de relación en tanto elementos del sistema territorial.

### **2.3.- En relación a programa de actuaciones positivas**

Se trata de las actuaciones que requieren inversión y gestión para alcanzar la imagen objetivo y el modelo territorial objetivo y aunque en la práctica pueden ser diversas en cuanto a su materia y alcance: planes, programas, proyectos y acciones de orden específico, cronogramas estimados e instancias responsables, vale destacar que si bien todas ellas pueden organizarse en la figura de los planes sectoriales en tanto contenedores de las demás, éstos respecto del territorio tienen dimensiones que varían significativamente; a título ilustrativo se puede mencionar por ejemplo, los casos de un plan de vialidad regional y de un plan de educación a distancia.

Entonces, en el proceso de formulación del Sistema de Ordenación Territorial y Urbanística Integrada, los planes sectoriales que



respondan a las categorías o aspectos del desarrollo humano con fuertes incidencias en el territorio, y en consecuencia asimismo sus respectivas competencias sectoriales –con independencia del nivel de gobierno que tenga la calidad de titular en cada caso-, serán motivo, como se ha visto, de consideración a través de las determinaciones que atenderán las necesarias regulaciones de las dimensiones territoriales y en este sentido es de esperar que se produzca la integración de ellas al espacio nacional, regional, provincial, cantonal o parroquial rural en el cual actúen; obviamente, tal integración, se ha señalado, responderá a un riguroso sistema de objetivos estratégicos vinculados con el territorio, que le dará especificidad.

Siendo así, la ordenación territorial en relación al “programa de actuaciones positivas o propuestas de intervención” coadyuvará a la formulación de tales planes sectoriales a un nivel lo suficientemente avanzado –factibilidad- para que posteriormente el organismo público sectorial continúe con las demás fases de su ciclo de vida: diseños definitivos, negociación, inversión, puesta en marcha, etc.

De paso, debe indicarse que solamente una vez que se haya producido el proceso descrito se estaría en condiciones de superar la crítica situación actual caracterizada por las múltiples pero aisladas actuaciones sectoriales en el territorio, con graves problemas para su estructuración.

Por tanto, los contenidos de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial en relación al programa de actuaciones

positivas se referirán básicamente a los planes sectoriales vinculados a las competencias exclusivas constitucionales que corresponden a las categorías o aspectos del desarrollo con fuertes implicaciones territoriales.

#### **2.4.- En relación a las medidas para la gestión del plan**

Con respecto a estas medidas debe precisarse que ellas se referirán tanto al plan de desarrollo como al de ordenamiento territorial y que en lo fundamental se definirán con sustento en los antecedentes conceptuales y metodológicos del Capítulo I.

Luego de esto, a continuación se identifican los contenidos más probables de las determinaciones que debe formular cada uno de los componentes de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural, pero como parte del Sistema de Ordenación Territorial y Urbanística Integrada del Ecuador y no solamente como instrumentos tomados individualmente. Tales contenidos recogidos en una ley pasarán a tener la calidad de “contenidos legales” o “demandas legales” de la estrategia y planes nombrados.

Complementando el análisis realizado, se procede a continuación a la descripción de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial parroquial rural, para cuya redacción se deberían considerar los siguientes aspectos:

- a) Los resultados del diagnóstico integral;
- b) La prospectiva del correspondiente sistema territorial;



- c) Los Lineamientos de Planificación Territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo;
- d) La imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo Parroquial Rural; y,
- e) La articulación a los niveles superiores de planificación; y,
- f) Serán específicas y comunes con el plan de desarrollo.

### **3.- DETERMINACIONES ESPECÍFICAS**

Constituyen determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural las referidas al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.

#### **3.1. MODELO TERRITORIAL OBJETIVO PARROQUIAL RURAL**

Este modelo a alcanzarse en el período de planificación se configura por las determinaciones relativas a: i) sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, ii) medio físico, iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

##### **3.1.1.- Objetivos estratégicos específicos**

Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial parroquial rural y sus elementos constitutivos y para el efecto el Plan considerará los resultados, las determinaciones y articulaciones antes señaladas y

en calidad de elementos orientadores los objetivos definidos para la ordenación del territorio ecuatoriano, a saber:

A) Objetivos supremos: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir. (Constitución. Artículos 275 y 277).

B). Objetivos estratégicos generales: i) promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado, ii) lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural, iii) garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, iv) garantizar los derechos de la naturaleza, v) proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano, vi) identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible, vii) garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural; y, viii) mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa (Constitución. Artículos 276, 284, 66, 71, 72, 73, 74, 404, 380, 395 y 226).



### **3.1.2.- Medio Físico**

Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural efectuará la delimitación de las unidades territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, observando las zonas de conservación, explotación y expansión establecidas en el Plan de Ordenación Territorial Cantonal (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4)

### **3.1.3.- Población y actividades**

En relación a este subsistema, el Plan de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural efectuará la asignación de usos del suelo a las unidades territoriales seleccionadas para incentivar las actividades productivas y comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, observando los establecidos por el Plan de Ordenación Territorial Cantonal para las áreas según categorías de ordenación a las que correspondan (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4)

### **3.1.4.- Asentamientos e Infraestructuras o canales de relación**

En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural contendrá las siguientes determinaciones:

- A. El dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones y espacios públicos previstos en el Plan de Desarrollo Parroquial Rural y para los destinados a

fomentar las actividades productivas comunitarias y la definición del asentamiento urbano más adecuado en la parroquia para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio de la identificación de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en el área rural parroquial.

Establecimiento igualmente de las determinaciones específicas de localización de cada equipamiento o instalación y definición coordinada de ella con el respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso con el Plan General de Ordenación Urbanística a fin de garantizar su integración.

Esta ordenación, en lo pertinente, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes (Constitución. Artículo 267. Numerales 1, 2 y 4).

- B. La ordenación de la red vial parroquial rural o entre anejos o recintos, en términos de su trazado y características geométricas y constructivas y del enlace a otras redes viales y en particular a las de los asentamientos urbanos, considerando la red existente y de ser el caso su mejoramiento y la recuperación de espacios degradados debidos a su construcción. Esta ordenación observará las determinaciones del Plan de Ordenación Territorial Cantonal, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico



natural afectadas por ellas y cuando proceda de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, correspondientes a los ámbitos espaciales directamente influenciados por el emplazamiento de dicha red vial y por tanto será coordinada con estos instrumentos para asegurar su integración (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 3).

### **3.2. NORMATIVA REGULADORA DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO PARROQUIAL RURAL.**

Esta determinación se configurará por las normas relacionadas con la población y actividades y los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales, por tanto afectarán al conjunto de la parroquia y tendrán el carácter de no vinculantes, esto es, serán complementarias a las vinculantes establecidas para el Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso por los Planes Generales de Ordenación Urbanística.

#### **3.2.1.- Normas relativas a la población y actividades**

En lo relativo a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural incluirá la normativa general no vinculante que se elaborará desde la consideración del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de las actividades productivas comunitarias de carácter primario y a la actividades permitidas en las unidades territoriales seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad (Constitución, Artículo 267).

#### **3.2.2.- Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación**

Para este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural contendrá la normativa general vinculante, que se redactará desde la perspectiva del medio físico en la condición de criterios territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, espacios públicos y redes viales, previstos por el Plan en el suelo rural o en los asentamientos urbanos (Constitución. Artículo 267. Numerales 1, 2, 3 y 4)

### **4.- DETERMINACIONES COMUNES CON EL PLAN DE DESARROLLO PARROQUIAL RURAL**

Constituyen determinaciones comunes a los Planes de Desarrollo y de Ordenación Territorial Parroquial Rural, las que conforman el programa de actuaciones positivas y las medidas para su gestión.

#### **4.1.- ACTUACIONES TERRITORIALES**

Esto es, la formulación de los planes sectoriales –con sus programas, proyectos y otras acciones-, relacionados con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo parroquial rural y que integrando el programa de actuaciones positivas coadyuvarán vigorosamente a la consecución del modelo territorial objetivo parroquial rural, sin perjuicio de sus dimensiones social, económica y aún de otras imputables a este nivel de desarrollo humano. Entre otros, se hallan los siguientes planes



- a) Plan de equipamiento comunitario (Constitución. Art. 267. Num. 2).
- b) Plan de mantenimiento de la vialidad (Constitución. Art 267. Num. 3).
- c) Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).
- d) Planes relacionados con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo parroquial rural y cuyas competencias se encuentren centralizadas y que se formularán en marco de la coordinación del gobierno parroquial con el Estado central o con el gobierno municipal.

#### **4.2.- MEDIDAS PARA LA GESTIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL Y SU CORRESPONDIENTE PLAN DE DESARROLLO.**

Destinadas a prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establecen estos Planes, y por tanto se considerarán al menos las siguientes medidas:

##### **4.2.1.- Diseño de un ente gestor**

Que será el responsable de la tarea de conducir el proceso de materialización de los Planes y que se conformará por un órgano político y un órgano técnico, con funciones claramente identificadas. Para el efecto se considerará al Consejo de Planificación Parroquial Rural, previsto por la ley (COPYFP. Art. 28).

##### **4.2.2.- Diseño del sistema de gestión**

Que establecerá los flujos de decisión y de información entre los componentes del ente gestor, en el marco de unas normas de gestión. Con este propósito se observarán las funciones establecidas por la ley para el Consejo de Planificación Parroquial Rural (COPYFP. Art. 29).

##### **4.2.3.- Programa de puesta en marcha**

Que regulará la forma en la que se desarrollarán las intervenciones positivas, mediante el uso de instrumentos de programación de definan para el conjunto de éstas su secuencia completa y de ser el caso, las pautas a seguir para materializarlas (COPYFP. Art. 42).

##### **4.2.4.- Programa de seguimiento y control**

Que se destinará a establecer los instrumentos específicos –tales como indicadores, controles e instrucciones-, para realizar el seguimiento y la supervisión del programa de puesta en marcha e ir determinando en qué medida las actuaciones se alejan o coinciden con las previsiones de los planes y las acciones a tomar en el caso de discrepancias inaceptables, sin perjuicio de recomendar su revisión, siguiendo el procedimiento diseñado para el efecto (COPYFP. Art. 42). Y, finalmente,

##### **4.2.5.- Presupuesto para la gestión**

Que incluirá la dotación de todos los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad responsable de la gestión de los PDOT.



## CAPÍTULO IV

### DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL

#### 1.- ANTECEDENTES

A partir del año 2010, la Ordenación Territorial y los planes derivados de esta disciplina, inician un proceso de reciente formulación y aplicación en Ecuador; por lo que, como resultado del mismo, durante el tiempo transcurrido hasta ahora, se han identificado múltiples dificultades, atribuibles, en cierta medida, a la falta de conocimiento y experiencia en la materia; éstas, obedecen a múltiples causas, que para su identificación demandan procesos de investigación rigurosos, los que finalmente permitan su corrección con la urgencia que el caso amerita.

Una de las principales dificultades identificadas, se relaciona con la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial, sobre todo, de los formulados para el nivel parroquial rural, situación hasta cierto punto comprensible, si se consideran las precarias condiciones técnicas, económicas y logísticas, que limitan enormemente el ejercicio de las competencias por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.

En este contexto, como insumo previo a formular la metodología para la gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural, objetivo principal del presente trabajo, en este Capítulo se desarrolla el diagnóstico referido a esta problemática; para este fin, se considera como universo de estudio a las ocho parroquias del cantón Azogues.

Estas parroquias son: Cojitambo, Guapán, Javier Loyola, Luis Cordero, Pindilic, Rivera, San Miguel, Taday, de las cuales, en atención a los recursos disponibles para el desarrollo del presente trabajo, se consideró pertinente y necesario, seleccionar una muestra por conglomerados geográficos que represente con el mayor nivel de confianza y el menor margen de error, el universo objeto de estudio.

Para ello, con el propósito de realizar el reconocimiento general del área de estudio, luego de la coordinación respectiva, se elaboró una agenda para visitar cada una de las ocho parroquias que forman parte del cantón Azogues; esta acción, sumada a la revisión de información estadística, permitió posteriormente valorar de forma más objetiva, el conjunto de criterios considerados para determinar la muestra geográfica.

Para la selección de la muestra a la que se debía aplicar el diagnóstico, luego de un necesario análisis, se consideraron métodos estadísticos, cuyo proceso y resultados, se describen más adelante, con el detalle que el caso amerita.



Una vez seleccionada la muestra y que corresponde a tres de las ocho parroquias del cantón Azogues, a saber: Cojitambo, Javier Loyola y Taday, se procedió a realizar el diagnóstico, que se concreta en la identificación, caracterización y jerarquización de problemas, en atención a un conjunto de atributos, previamente establecidos.

## **2.- RECONOCIMIENTO GENERAL DE EL ÁREA DE ESTUDIO Y SELECCIÓN DE LAS PARROQUIAS PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO**

### **2.1.- DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DEL TIPO DE MUESTREO**

El muestreo es un proceso que consiste en tomar un grupo de sujetos que sea representativo de todo un universo. La muestra debe tener un tamaño suficiente como para garantizar un análisis estadístico.

Generalmente, el muestreo se realiza porque es imposible probar a cada individuo de la población. También se lleva a cabo para ahorrar tiempo, dinero y esfuerzos mientras se realiza la investigación.

En el presente trabajo y dadas las circunstancias, la selección del tipo de muestreo se encuentra condicionada por la limitada disponibilidad de recursos humanos, temporales y económicos para realizar la investigación; sin embargo, se escogerá un método que garantice un

proceso de selección aleatorio y sin sesgo, buscando exactitud en los métodos estadísticos.

### **2.2.- DEFINICIÓN DEL TIPO DE MUESTREO**

En concordancia con los criterios expuestos en el numeral anterior, en el presente caso se considera pertinente la utilización de un muestreo de tipo probabilístico.

“El muestreo probabilístico es una técnica de muestreo en virtud de la cual las muestras son recogidas en un proceso que brinda a todos los individuos de la población las mismas oportunidades de ser seleccionadas.

En esta técnica de muestreo, el investigador debe garantizar que cada individuo tenga las mismas oportunidades de ser seleccionado y esto se puede lograr si el investigador utiliza la aleatorización.

La ventaja de utilizar una muestra aleatoria es la ausencia de sesgos de muestreo y sistemáticos. Si la selección aleatoria se hace correctamente, la muestra será representativa de toda la población”.<sup>54</sup>

Bajo estas consideraciones, y dadas las particulares características de las ocho parroquias rurales que forman parte del cantón Azogues,

<sup>54</sup> <https://explorable.com/es/muestreo-probabilistico>



universo objeto del presente estudio, se escoge de los muestreos probabilísticos, el denominado muestreo aleatorio por conglomerados.

“En primer lugar, el investigador selecciona grupos o conglomerados y de cada grupo selecciona a los sujetos, ya sea por muestreo aleatorio simple o muestreo aleatorio sistemático. El investigador también puede optar por incluir todo el conglomerado, no sólo a un subconjunto.

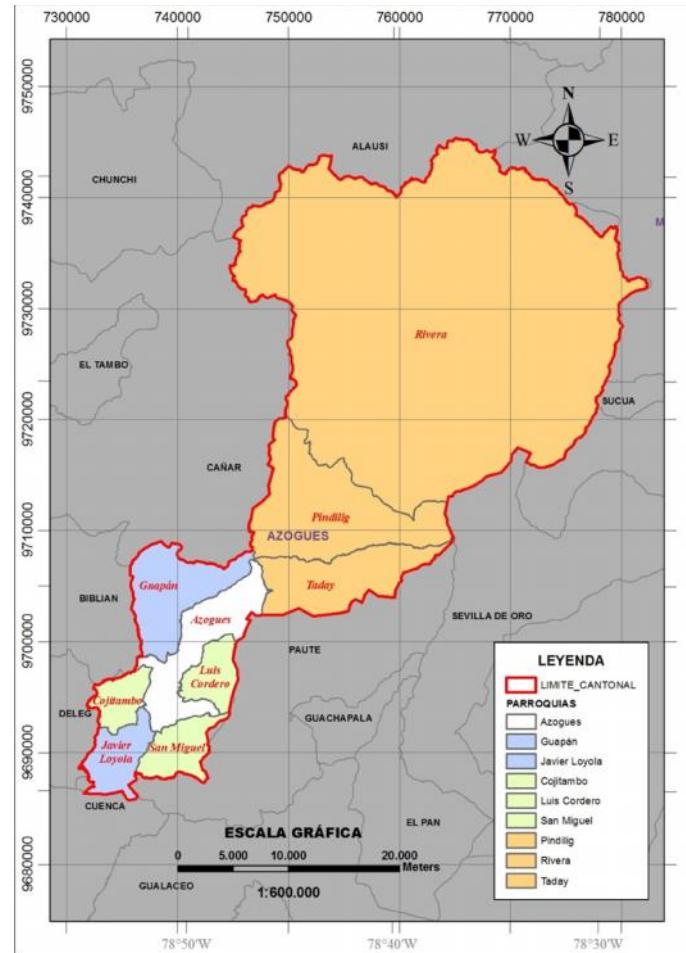
El conglomerado más utilizado en la investigación es un conglomerado geográfico.

Lo más importante sobre esta técnica de muestreo es dar a todos los conglomerados iguales posibilidades de ser seleccionados”<sup>55</sup>.

### 2.3.- APLICACIÓN DEL TIPO DE MUESTREO ESCOGIDO Y SELECCIÓN DE LAS PARROQUIAS.

Para el desarrollo del presente estudio, el tamaño del universo seleccionado corresponde a las ocho parroquias rurales del cantón Azogues, Guapán, Javier Loyola, Luis Cordero, Cojitambo, San Miguel, Pindilic, Taday y Rivera, estas ocho parroquias se agrupan en tres conglomerados geográficos homogéneos. Ver Mapa N° 1.

Mapa N°1 Cantón Azogues: Parroquias rurales agrupadas por conglomerados geográficos.



ELABORACIÓN: Propia

<sup>55</sup> <https://explorable.com/es/muestreo-por-conglomerados>



Se considera para la conformación de los conglomerados geográficos el número de habitantes de cada una de las ocho parroquias del cantón Azogues y que se encuentra expresado en el cuadro N° 13 de la siguiente forma:

Cuadro N° 13

Cantón Azogues: Población según parroquias

| N° | PARROQUIA     | NÚMERO DE HABITANTES |
|----|---------------|----------------------|
| 1  | GUAPÁN        | 8853                 |
| 2  | JAVIER LOYOLA | 6807                 |
| 3  | LUIS CORDERO  | 3871                 |
| 4  | COJITAMBO     | 3689                 |
| 5  | SAN MIGUEL    | 3567                 |
| 6  | PINDILIG      | 2103                 |
| 7  | TADAY         | 1637                 |
| 8  | RIVERA        | 1542                 |

FUENTE: Página web del INEC

ELABORACIÓN: Propia

Con este propósito en el cuadro N° 14 se establecen cinco rangos de población para las ocho parroquias del cantón Azogues. Según esto, las parroquias Guapán y Javier Loyola tienen un tamaño de población que se encuentra dentro de los dos primeros rangos, por lo que se consideran a las mismas, formando un primer conglomerado geográfico homogéneo; asimismo, las parroquias Luis Cordero, Cojitambo y San Miguel, tienen tamaños de población que se

encuentran dentro del cuarto rango, por lo que se consideran a las mismas como parte de un segundo conglomerado geográfico; finalmente, las parroquias orientales, Pindilig, Taday y Rivera, tienen tamaños de población que se encuentran dentro del quinto rango establecido para el presente caso, por lo que se les agrupa en un tercer conglomerado geográfico. Ver Mapa N° 1.

Cuadro N° 14

Cantón Azogues: Parroquias según rangos de población

| NÚMERO DE HABITANTES | PARROQUIAS |               |              |           |            |          |       |        |
|----------------------|------------|---------------|--------------|-----------|------------|----------|-------|--------|
|                      | GUAPÁN     | JAVIER LOYOLA | LUIS CORDERO | COJITAMBO | SAN MIGUEL | PINDILIG | TADAY | RIVERA |
| 7392 a 8853          | x          |               |              |           |            |          |       |        |
| 5930 a 7391          |            | x             |              |           |            |          |       |        |
| 4468 a 5929          |            |               |              |           |            |          |       |        |
| 3006 a 4467          |            |               | x            | x         | x          |          |       |        |
| 1542 a 3005          |            |               |              |           |            | x        | x     | x      |
| CONGLOMERADOS        | 1          |               |              |           | 2          |          |       | 3      |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

### 2.3.1.- Definición de Variables

Una vez que se encuentran establecidos los tres conglomerados geográficos, se procede a escoger de cada uno de ellos una



parroquia, para cuyo propósito y con el fin de optimizar el proceso de investigación, se establecen cinco variables de carácter cualitativo:

#### **A. Nivel de colaboración de las autoridades parroquiales**

En la valoración realizada, se incluye esta variable; puesto que, con el fin de obtener la información necesaria para elaborar el diagnóstico, resulta de fundamental importancia, la colaboración de las autoridades parroquiales, esto facilitará el acceso a la información sin ningún tipo de restricción.

#### **B. Interés personal del autor**

Si se considera que uno de los principales requisitos para emprender en un proceso investigativo, es mantener elevados niveles de motivación por parte del investigador durante su ejecución, aquello implica tener un fuerte interés personal sobre el problema objeto de estudio y cierto grado de afinidad con el contexto geográfico en el que se desarrollará; observar aquello, conlleva a garantizar que, durante todo el proceso, el investigador no escatimará ningún tipo de esfuerzo, con miras a lograr los resultados esperados; es en atención a la reflexión realizada, que se incluye esta variable, misma que tiene por objeto calificar el nivel de interés personal para realizar el diagnóstico en las diferentes parroquias del cantón Azogues.

#### **C. Actitud de la población**

La correcta identificación de los problemas que aquejan a determinada colectividad, de cara a plantear posteriormente soluciones efectivas, requiere la colaboración y participación de la misma, ésta es una condición sine qua non, si se quieren garantizar resultados ajustados totalmente a la realidad objeto de estudio. Por esta razón se incluye esta variable, que tiene por objeto calificar la actitud y predisposición de la población a colaborar en la investigación para realizar el diagnóstico.

#### **D. Nivel de organización del GAD Parroquial Rural**

No cabe la menor duda, que la solución de los problemas que afectan a un determinado contexto, se facilita cuando la información requerida para la identificación de sus problemas, se puede obtener con la agilidad y seguridad que el caso amerita, ésto requiere un buen nivel de organización por parte de quienes disponen de la misma. Atendiendo a esta razón, se considera entonces esta variable.

#### **E. Necesidad de asesoramiento para la gestión del Plan**

Uno de los problemas más graves que afectan a la mayoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, está relacionado con las limitaciones de carácter técnico y consecuentemente con la necesidad de asesoramiento para la gestión de sus Planes de Ordenación Territorial; entonces, si el objetivo del presente estudio, busca contribuir a la solución de este problema, resulta pertinente la consideración de la variable -necesidad de



asesoramiento-; para ello, se asignará un valor alto a aquellas parroquias que requieran un mayor asesoramiento y un valor bajo a las que no.

### 2.3.2.- Valoración de variables

Partiendo de la premisa de que cada variable considerada tendría el mismo nivel de importancia, se asigna un puntaje mínimo de 2 puntos y máximo de 10 puntos para cada una de ellas; por lo que, al sumar los valores de todas las variables, cada parroquia tendría un puntaje total mínimo de 10 puntos y máximo de 50 puntos, ver Cuadro N° 15.

Cuadro N° 15: Variables por puntajes y según tipos

| Nº           | VARIABLES   | PUNTAJE   |           |
|--------------|---|-----------|-----------|
|              |   | MÍNIMO    | MÁXIMO    |
| 1            | Nivel de colaboración de las autoridades parroquiales | 2         | 10        |
| 2            | Interés personal del autor                            | 2         | 10        |
| 3            | Actitud de la población                               | 2         | 10        |
| 4            | Nivel de organización del GAD parroquial rural        | 2         | 10        |
| 5            | Necesidad de asesoramiento para la gestión del Plan   | 2         | 10        |
| <b>TOTAL</b> |   | <b>10</b> | <b>50</b> |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

### 2.3.3.- Calificación específica de cada variable

#### A. Nivel de colaboración de las autoridades parroquiales

Los resultados obtenidos sobre la calificación y valoración de esta variable para las ocho parroquias, se pueden apreciar en el Cuadro 16 16.

Cuadro N° 16

Valor asignado por parroquias y según nivel de colaboración de las autoridades parroquiales

| NIVEL DE COLABORACIÓN DE LAS AUTORIDADES PARROQUIALES | VALOR | PARROQUIAS |               |              |           |            |          |       |        |
|---|-------|------------|---------------|--------------|-----------|------------|----------|-------|--------|
|   |       | GUAPÁN     | JAVIER LOYOLA | LUIS CORDERO | COJITAMBO | SAN MIGUEL | PINDILIG | TADAY | RIVERA |
| EXCELENTE   | 10    |            |               |              |           |            |          |       |        |
| MUY BUENO   | 8     |            | 8             | 8            | 8         |            | 8        | 8     | 8      |
| BUENO   | 6     | 6          |               |              |           | 6          |          |       |        |
| REGULAR   | 4     |            |               |              |           |            |          |       |        |
| MALO  | 2     |            |               |              |           |            |          |       |        |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



### B. Interés Personal del Autor

La calificación y valoración de esta variable para las ocho parroquias se muestra en los siguientes resultados: Ver cuadro N° 17

Cuadro N° 17

Valor asignado por parroquias y según interés personal del autor

| INTERÉS PERSONAL DEL AUTOR | VALOR | PARROQUIAS |               |              |           |            |          |       |        |
|----------------------------|-------|------------|---------------|--------------|-----------|------------|----------|-------|--------|
|                            |       | GUAPÁN     | JAVIER LOYOLA | LUIS CORDERO | COJITAMBO | SAN MIGUEL | PINDILIG | TADAY | RIVERA |
| MUY ELEVADO                | 10    |            |               | 10           |           |            |          |       | 10     |
| ELEVADO                    | 8     |            | 8             |              | 8         |            |          | 8     |        |
| MODERADO                   | 6     | 6          |               |              |           | 6          | 6        |       |        |
| POCO                       | 4     |            |               |              |           |            |          |       |        |
| NINGUNO                    | 2     |            |               |              |           |            |          |       |        |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

### C. Actitud de la Población

La calificación y valoración de esta variable para las ocho parroquias se expresa en los siguientes resultados: Ver cuadro N° 18

Cuadro N° 18

Valor asignado por parroquias y según actitud de la población

| ACTITUD DE LA POBLACIÓN | VALOR | PARROQUIAS |               |              |           |            |          |       |        |
|-------------------------|-------|------------|---------------|--------------|-----------|------------|----------|-------|--------|
|                         |       | GUAPÁN     | JAVIER LOYOLA | LUIS CORDERO | COJITAMBO | SAN MIGUEL | PINDILIG | TADAY | RIVERA |
| EXCELENTE               | 10    |            |               | 10           |           |            |          | 10    |        |
| MUY BUENA               | 8     | 8          | 8             |              |           | 8          |          | 8     | 8      |
| BUENA                   | 6     |            |               |              |           | 6          |          |       |        |
| REGULAR                 | 4     |            |               |              |           |            |          |       |        |
| MALA                    | 2     |            |               |              |           |            |          |       |        |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



#### D. Nivel de organización del GAD Parroquial Rural

La calificación y valoración de esta variable para las ocho parroquias evidencia los siguientes resultados: Ver cuadro N° 19

Cuadro N° 19

Valor asignado por parroquias y según nivel de organización del GAD Parroquial Rural.

| NIVEL DE ORGANIZACIÓN DEL GAD PARROQUIAL RURAL | VALOR | PARROQUIAS |               |              |           |            |          |       |
|--|-------|------------|---------------|--------------|-----------|------------|----------|-------|
|  |       | GUAPÁN     | JAVIER LOYOLA | LUIS CORDERO | COJITAMBO | SAN MIGUEL | PINDILIG | TADAY |
| EXCELENTE                                      | 10    |            |               |              |           |            |          |       |
| MUY BUENO                                      | 8     |            | 8             | 8            | 8         |            |          | 8     |
| BUENO  | 6     | 6          |               |              |           | 6          | 6        |       |
| REGULAR  | 4     |            |               |              |           |            |          |       |
| MALO   | 2     |            |               |              |           |            |          |       |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

#### E. Necesidad de asesoramiento para la gestión del plan

La calificación y valoración de esta variable para las ocho parroquias se manifiesta en los siguientes resultados: Ver cuadro N° 20

Cuadro N° 20

Valor asignado por parroquias y según necesidad de asesoramiento para la gestión del plan

| NECESIDAD DE ASESORAMIENTO PARA LA GESTIÓN DEL PLAN | VALOR | PARROQUIAS |               |              |           |            |          |       |
|---|-------|------------|---------------|--------------|-----------|------------|----------|-------|
|   |       | GUAPÁN     | JAVIER LOYOLA | LUIS CORDERO | COJITAMBO | SAN MIGUEL | PINDILIG | TADAY |
| MUY ELEVADA   | 10    |            |               |              |           |            |          |       |
| ELEVADA   | 8     |            | 8             |              |           |            | 8        | 8     |
| MODERADA  | 6     |            |               | 6            |           |            |          |       |
| POCA  | 4     |            |               |              |           |            |          |       |
| NINGUNA   | 2     |            |               |              |           |            |          |       |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

#### 2.3.4.- Valoración total de variables

La valoración total de las cinco variables consideradas y que permitirán escoger de cada uno de los tres conglomerados geográficos, las parroquias para realizar el diagnóstico, se expresa más adelante en el cuadro N° 21, de cuyo análisis se concluye lo siguiente:

- En el caso del primer conglomerado, al estar formado únicamente por las dos parroquias, Guapán y Javier Loyola, se procede a escoger la segunda, considerando para este propósito, los siguientes aspectos:

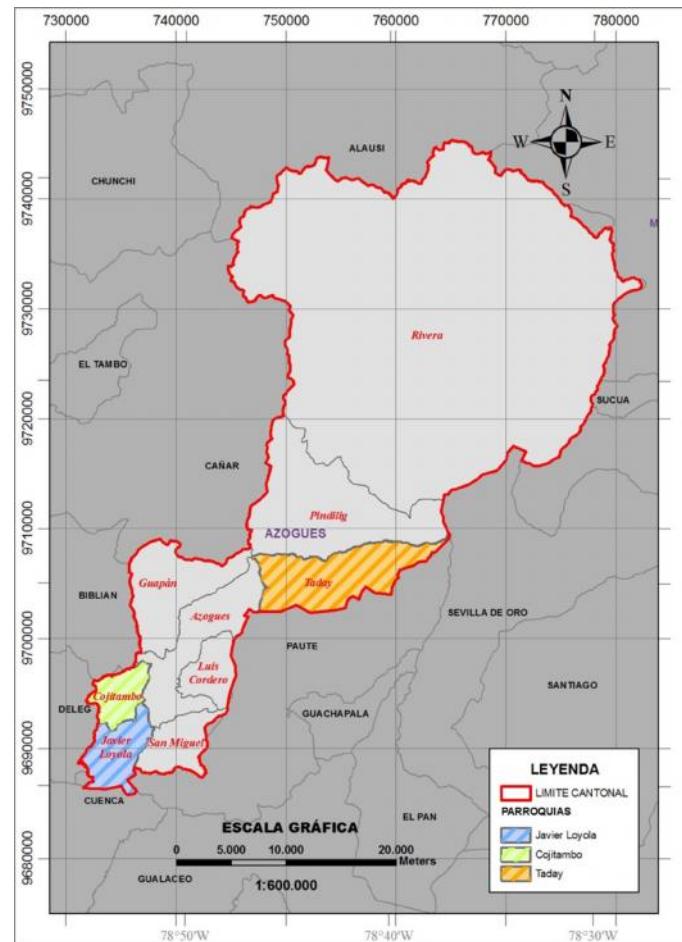
- Proceso acelerado de expansión y ocupación del suelo con usos urbanos.
- Impacto territorial causado, tanto por el emplazamiento de la UNAE (Universidad Nacional de Educación), como por el ensanchamiento de la autopista Cuenca-Azogues, misma que divide territorialmente a la parroquia.

B. En el segundo conglomerado, conformado por las parroquias: Luis Cordero, Cojitambo y San Miguel, se procede a escoger la segunda, puesto que, al sumar los valores correspondientes a las variables consideradas, ésta obtiene 40 puntos, valor muy cercano a la media entre los obtenidos para las parroquias Luis Cordero -44- y San Miguel -34- que es de 39 puntos.

C. Finalmente, en lo que se refiere al tercer conglomerado, formado por las parroquias: Pindilig, Taday y Rivera, se escoge la segunda, ya que al sumar los valores asignados a las variables consideradas, ésta obtiene un total de 40 puntos, valor similar a la media obtenida entre los correspondientes a las parroquias Pindilig -38- y Rivera -42-.

De esta forma, en los conglomerados geográficos anteriormente seleccionados, quedan escogidas las tres parroquias que se constituyen en la muestra para la realización del presente diagnóstico, estas son: Javier Loyola, Cojitambo y Taday. Ver Mapa N° 2.

Mapa N° 2: Cantón Azogues: Parroquias seleccionadas para realizar el diagnóstico.



ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 21: Valoración total por parroquias y según variables

| VARIABLES   | PARROQUIAS |               |              |           |            |           |           |           |
|---|------------|---------------|--------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
|   | GUAPÁN     | JAVIER LOYOLA | LUIS CORDERO | COJITAMBO | SAN MIGUEL | PINDILIG  | TADAY     | RIVERA    |
| NIVEL DE COLABORACIÓN DE LAS AUTORIDADES            | 6          | 8             | 8            | 8         | 6          | 8         | 8         | 8         |
| INTERÉS PERSONAL DEL AUTOR                          | 6          | 8             | 10           | 8         | 8          | 6         | 8         | 10        |
| ACTITUD DE LA POBLACIÓN                             | 8          | 8             | 10           | 8         | 6          | 10        | 8         | 8         |
| NIVEL DE ORGANIZACIÓN DEL GAD PARROQUIAL            | 6          | 8             | 8            | 8         | 6          | 6         | 8         | 8         |
| NECESIDAD DE ASESORAMIENTO PARA LA GESTIÓN DEL PLAN | 8          | 6             | 8            | 8         | 8          | 8         | 8         | 8         |
| <b>VALOR TOTAL</b>                                  | <b>34</b>  | <b>38</b>     | <b>44</b>    | <b>40</b> | <b>34</b>  | <b>38</b> | <b>40</b> | <b>42</b> |
| <b>CONGLOMERADO</b>                                 | <b>1</b>   |               | <b>2</b>     |           |            | <b>3</b>  |           |           |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

### 3.- IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

La identificación, caracterización y jerarquización de problemas forma parte del proceso de conocimiento objetivo y veraz sobre determinada realidad, como paso preliminar a la formulación de estrategias y objetivos de intervención, plasmadas en planes, programas y proyectos.

Por lo tanto, como primer paso, es pertinente identificar los problemas, para luego, mediante trabajo de laboratorio, jerarquizar los mismos, en función de variables previamente establecidas.

#### 3.1.- OBJETIVOS DE LA IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

- Conocer objetivamente la realidad.
- Orientar la definición de los objetivos de un Plan.
- Servir de base para sustentar la formulación de propuestas.
- Dirigir hacia el conocimiento de las situaciones deficitarias, los mayores esfuerzos, previo a la formulación de estrategias de intervención.

#### 3.2.- CONCEPTO DE PROBLEMA

El concepto de problema es relativo y depende de la escala de valores sociales, variando, por tanto, en el espacio y en el tiempo, aquello que se considerare como problema; en general se entenderá como problema una situación que en determinadas circunstancias de tiempo y lugar, se considera negativa o insatisfactoria para el correcto funcionamiento del sistema o de alguna de sus partes. Por ejemplo, puede considerarse como problemas las aspiraciones no satisfechas de la población, en cuanto sean percibidas como déficit de calidad de vida; pero, no se considerará como problema la ausencia de una solución, ni la existencia de oportunidades, recursos o potenciales endógenos no aprovechados.

Para que un hecho sea considerado como problema debe reunir las siguientes condiciones:



- **Ser de carácter colectivo;** es decir, debe afectar a más de una persona, por lo que, dependiendo del porcentaje de población afectada por el mismo, dentro de un determinado contexto, tendrá un diferente nivel de importancia en este sentido.
- **Ser autorreferenciable;** o sea, fácil de comparar con otras realidades.
- **Relativo al tiempo, espacio y contexto;** se refiere a que dependiendo de cuándo, dónde y cómo se dé el problema, este tendrá diferente percepción, y diferente solución.
- **Ser intervenible o gobernable,** quiere decir, que exista la posibilidad de establecer diferentes tipos de acciones, con el propósito de contribuir a su solución.

El origen de los problemas puede considerarse de naturaleza “poliédrica”, significa esto que, tienen muchas aristas o dimensiones: económica, financiera, social, estética, ambiental, cultural, de percepción, institucional, etc.; atraviesan por tanto transversalmente a varios temas, los mismos que deberán considerarse en las soluciones que puedan adoptarse.

Lejos de ser independientes entre sí, los problemas vinculados con la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial, están estrechamente relacionados, dicha relación se manifiesta por las siguientes circunstancias:

- La existencia de causas compartidas por varios problemas
- La producción de efectos comunes o superpuestos por distintos problemas
- La coincidencia de agentes implicados en problemas diferentes
- La polivalencia de las soluciones
- La interrelación de los problemas a través de las causas, de sus agentes, de sus manifestaciones o de sus efectos, permite acceder a la problemática desde cualquier ámbito, por más que exista una especificidad de los problemas en cada uno de ellos.

Los problemas pueden surgir como consecuencia de un proceso que se desarrolla en el tiempo; por lo tanto, para su conocimiento es necesario realizar un análisis diacrónico del sistema objeto de estudio, así como una explicación de las causas que históricamente han determinado la situación actual.

Un aspecto muy importante, es la evolución de la problemática hacia el futuro, aunque en cada problema se ha de hacer una reflexión sobre su evolución, en términos de causa, manifestación y efecto, aquí se trata de proyectar el conjunto de la problemática hacia el futuro.

Finalmente se debe destacar que no todos los problemas son igualmente importantes, lo que en un estado de recursos escaso:



económicos y de gestión, obliga a establecer prioridades entre ellos mediante la combinación de criterios técnicos con la percepción social.

### **3.3.- CÓMO IDENTIFICAR Y CARACTERIZAR LOS PROBLEMAS**

La identificación de los problemas debe entenderse como un PROCESO DE CONOCIMIENTO de la realidad. Al formar parte de un PROCESO, tiene diferentes fases que van, de lo sensorial y superficial a lo profundo, lógico y racional.

En los primeros contactos con la realidad, el conocimiento y por tanto los problemas, tienen un carácter superficial y están fuertemente condicionados por las sensaciones e impresiones que se reciben.

En este momento los hechos aparecen aislados y no se puede aún formular conceptos o identificar las múltiples relaciones y conexiones que mantienen los problemas que se identifican por observación o se recibe como información de parte de la población, los líderes comunitarios, las autoridades locales o los documentos que se revisan (libros, revistas, periódicos, actas, informes, etc).

Para identificar los problemas relacionados con la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural en las parroquias seleccionadas: Javier Loyola, Cojitambo y Taday se procedió a levantar la información, a través de las siguientes técnicas de investigación:

- Entrevistas y encuestas a autoridades y líderes parroquiales.
- Revisión y análisis de los planes de ordenación territorial parroquial rural, planes operativos y presupuestos participativos anuales.
- Revisión y análisis de oficios, contratos, actas de sesiones y de entrega - recepción, resoluciones, e informes de fiscalización.

Luego de aplicar este proceso, se identificaron los problemas relacionados con la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural, que se clasificaron en los siguientes aspectos:

- A. Articulación de los PDOT a otros niveles de planificación
- B. Aprobación de los Planes de Ordenación Territorial
- C. Conformación del Ente Gestor
- D. Funcionamiento del Ente Gestor
- E. Sistema de Gestión
- F. Incorporación de los programas y proyectos a los Planes Operativos Anuales de los GAD parroquiales
- G. Seguimiento y control
- H. Financiamiento del Plan Operativo Anual
- I. Participación ciudadana
- J. Evaluación del PDOT
- K. Consideración de las determinaciones en los contenidos de los PDOTs.



#### 4.- CARACTERIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS

Realizar el diagnóstico de un problema implica comprenderlo en toda su complejidad, lo que obliga a expresarlo en términos de una serie de atributos que lo describen. Solo luego de un diagnóstico acertado, podrá plantearse con solidez la posibilidad, oportunidad y premura de intervenir sobre los problemas, así como identificar los instrumentos más convenientes.

Por otro lado, la eficacia de su tratamiento se facilita cuando se enuncian de forma tal que sean fácilmente entendidos por las personas involucradas, sobre todo, por aquellas con poder de decisión; esto exige representarlos en diagramas explicativos, fichas, matrices, etc.

Para la caracterización de los problemas en el presente caso, se han considerado los siguientes atributos:

- La **manifestación** del problema o forma en que evidencia su existencia y se percibe por parte de los afectados. A veces la manifestación es obvia, fácilmente perceptible por cualquier persona, otras veces no, y requiere análisis técnicos no accesibles a cualquiera.
- Las **causas o cadenas de causas** que originan el problema. Generalmente existe una o varias cadenas de causas, directas e indirectas que a su vez pueden estar relacionadas.

- Los **efectos o cadenas de efectos**, es decir, las repercusiones en las personas. Asimismo, no solo existe un efecto, sino una o más cadenas de efectos.
- La **magnitud** del problema o medida directa, estará en función de la percepción del impacto que pueda tener el problema.
- La **gravedad** estará en función de la percepción o urgencia con la que deba ser resuelto el problema.
- **Alternativa de solución**, se valorará la percepción de facilidad con la que se puede afrontar el problema.

#### 5.- JERARQUIZACIÓN DE PROBLEMAS

##### 5.1.- DIMENSIONAMIENTO DE PROBLEMAS.

El dimensionamiento de problemas permite valorar de forma más objetiva el problema y por tanto su nivel incidencia en el contexto objeto de estudio, se realiza en base a atributos previamente establecidos, en el presente análisis se consideran los siguientes:

- Efectos generados
- Magnitud
- Gravedad
- Alternativas de solución.

Los atributos anteriormente referidos se ponderan de la siguiente forma:



Cuadro N° 22

Ponderación de los problemas según los atributos

| ATRIBUTOS                | FACTOR DE PONDERACIÓN |
|--------------------------|-----------------------|
| Efectos que genera       | 0.50                  |
| Magnitud                 | 0.25                  |
| Gravedad                 | 0.15                  |
| Alternativas de solución | 0.10                  |
| Total                    | 1.00                  |

ELABORACIÓN: PROPIA

Cuadro N° 23

Valoración de problemas según efectos que genera

| EFEKTOS QUE GENERA      | VALOR ASIGNADO |
|-------------------------|----------------|
| Genera 8 y más efectos  | 5              |
| Genera de 6 a 7 efectos | 4              |
| Genera de 4 a 5 efectos | 3              |
| Genera de 3 a 4 efectos | 2              |
| Genera de 1 a 2 efectos | 1              |
| No genera efectos       | 0              |

ELABORACIÓN: PROPIA

Cuadro N° 24

Valoración de problemas según el nivel de percepción para los atributos: magnitud, gravedad y alternativas de solución

| NIVEL DE PERCEPCIÓN | VALOR ASIGNADO |
|---------------------|----------------|
| Muy alto            | 5              |
| Alto                | 4              |
| Medio               | 3              |
| Bajo                | 2              |
| Muy Bajo            | 1              |

ELABORACIÓN: PROPIA

## 5.2.- FICHAS O TABLAS DE PROBLEMAS

La definición de un problema así como sus atributos, se pueden expresar de forma sintética mediante fichas, las mismas que, para los diez problemas identificados en el presente estudio, consignan los siguientes atributos:

- Nombre del problema
- Manifestación del problema
- Causas
- Efectos
- Valoración por efectos que genera
- Magnitud
- Gravedad
- Alternativa de solución


**Título del problema:**
**Desarticulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con los otros niveles de planificación**
**Manifestación del Problema:**

Los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural no consideran los proyectos de competencia Ministerial y Gubernamental, que tienen incidencia en el territorio parroquial rural, lo que se evidencia en la desarticulación de las vías que conforman el sistema de conectividad y de éste con el sistema de equipamientos, lo que resta funcionalidad al desarrollo de las actividades al interior del sistema territorial.

**Causas:**

1. Desconocimiento de las reformas realizados al COOTAD.
2. Incompleta preparación de los Lineamientos para la elaboración de los PDOT parroquiales rurales, en lo que se refiere a los contenidos de la Propuesta y Modelo de Gestión por parte de la SENPLADES.
3. Falta de prolividad en la preparación de los términos de referencia para la elaboración de los PDOT parroquiales rurales.
4. Desconocimiento de algunos equipos técnicos responsables de la elaboración de los PDOT sobre la metodología a seguirse.
5. Incumplimiento de los términos de referencia y cláusulas contractuales con respecto a los contenidos de los PDOT.
6. Falta de recurso humano debidamente capacitado y suficiente para acometer con la elaboración y fiscalización de los PDOT a nivel de todo el País.
7. Incumplimiento de los plazos fijados por la SENPLADES para la elaboración y aprobación de los PDOT Provinciales y Cantonales.
8. Falta de coordinación interinstitucional para la elaboración de los PDOTs en sus diferentes niveles.
9. Desconocimiento de las disposiciones establecidas en el Art. 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
10. Inobservancia del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

**Efectos:**

1. Dificultad para cumplir con los programas y proyectos que forman parte del PDOT parroquial rural
2. Imposibilidad de elaborar y aprobar los Planes Operativos Anuales articulados a la programación del PDOT.
3. Dificultad de acceder a los desembolsos económicos por parte del Banco del Estado, para la ejecución de programas y proyectos
4. Retraso en el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo propuestos en el PDOT.
5. Incumplimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Art. 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
6. Superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.
7. Desperdicio de recursos.

| Valor por efectos que genera: | 4 | Magnitud: | 4 | Gravedad: | 5 | Alternativa de solución: | 5 |
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

**Título del problema:****Dificultades para la aprobación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural****Manifestación del Problema:**

La aprobación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural presenta múltiples dificultades, originadas en otros niveles de planificación, lo que impide la aprobación de los mismos en los plazos previstos, limitando la posibilidad de gestionar dichos planes con la eficiencia requerida.

**Causas:**

1. Tardía definición por parte de la SENPLADES, de los lineamientos para la elaboración de los PDOT.
2. Incompleta preparación de los Lineamientos para la elaboración de los PDOT parroquiales rurales, en lo que se refiere a los contenidos de la Propuesta y Modelo de Gestión por parte de la SENPLADES.
3. Inconsistencia entre las fechas establecidas en los términos de referencia, contratos de consultoría y las fijadas por la SENPLADES para reportar la información al Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD).
4. Falta de prolijidad en la preparación de los términos de referencia para la elaboración de los PDOT parroquiales rurales.
5. Desconocimiento de algunos equipos técnicos responsables de la elaboración de los PDOT sobre la metodología a ser utilizada.
6. Plazos muy cortos para la elaboración y aprobación de los PDOT.
7. Acaparamiento de consultorías para la elaboración de los PDOT parroquiales rurales por parte de algunas empresas.
8. Incumplimiento de los términos de referencia y cláusulas contractuales con respecto a los contenidos de los PDOT.
9. Falta de recurso humano debidamente capacitado y suficiente para acometer con la elaboración de los PDOT a nivel de todo el País.
10. Incumplimiento de los plazos fijados por la SENPLADES para la elaboración y aprobación de los PDOTs Cantonales.
11. Baja calidad de los planes de ordenación territorial parroquial rural.

**Efectos:**

1. Dificultad para realizar los procesos de seguimiento y fiscalización de los PDOT parroquiales rurales
2. Aprobación tardía de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural.
3. Incumplimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de las disposiciones emanadas por la SENPLADES.
4. Dificultad para acceder a los desembolsos económicos por parte del Banco del Estado, para la ejecución de programas y proyectos
5. Restricciones económicas a los GADs Parroquiales al no tener aprobados los planes.
6. Terminación unilateral de los contratos para la Elaboración de los PDOT, por parte de los GAD parroquiales.
7. Dificultad para cumplir con los programas y proyectos que forman parte del PDOT.
8. Imposibilidad de elaborar y aprobar los Planes Operativos Anuales articulados a la programación del PDOT.
9. Retraso en el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo propuestos en el PDOT.
10. Requerimiento de ampliación de plazos para la elaboración y entrega de los PDOT por parte de las consultoras.
11. Acciones legales en contra de empresas consultoras encargadas de la elaboración de los PDOT parroquiales .

| Valor por efectos que genera: | 5 | Magnitud: | 5 | Gravedad: | 5 | Alternativa de solución: | 4 |
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia


**Título del problema:**
**Dificultades para la conformación del Ente Gestor del Plan**
**Manifestación del Problema:**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, no cuentan con un organismo técnico que forme parte del Ente Gestor del Plan, esta limitación dificulta, por un lado la puesta en marcha de las propuestas consideradas en los planes; y por otro, la posibilidad de realizar el seguimiento, control y evaluación de los mencionados planes.

**Causas:**

1. Escasez de recurso humano debidamente capacitado para asesorar en la gestión de los PDTs.
2. Escaso presupuesto para gasto corriente.
3. Desconocimiento de la disposición establecida en el Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
4. Ausencia de capacitación permanente en temas de gobernanza pública para los vocales de las Juntas Parroquiales.
5. Desinformación sobre los aspectos legales relacionados con la gestión de los PDTs.

**Efectos:**

1. Dificultades para gestionar los PDTs parroquiales rurales.
2. Limitaciones para la toma de decisiones.
3. Poca efectividad en el cumplimiento de las propuestas planteadas en los PDT parroquiales rurales.
4. Incumplimiento de programas y proyectos previstos en los PDTs.
5. Desarticulación de los Planes Operativos Anuales con respecto a los PDTs.
6. Utilización de recursos económicos en proyectos no priorizados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural
7. Incumplimiento del Artr. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

**Valor por efectos que genera:**
**4**
**Magnitud:**
**4**
**Gravedad:**
**5**
**Alternativa de solución:**
**4**
**FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO**
**ELABORACIÓN: Propia**

**Título del problema:****Limitaciones para el funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural****Manifestación del Problema:**

Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales no cumplen adecuadamente con lo dispuesto en el Art. 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que establece las Funciones para estos organismos, lo genera retraso en la toma de decisiones, y el desvío de recursos hacia proyectos no priorizados en los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

**Causas:**

1. Limitado equipo técnico para asesorar en la gestión de los PDOTs.
2. Escaso presupuesto para gasto corriente.
3. Desconocimiento de la disposición establecida en el Art. 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
4. Ausencia de capacitación permanente en temas de gobernanza pública para los vocales de las Juntas Parroquiales.
5. Desinformación sobre los aspectos legales relacionados con la gestión de los PDOTs.
6. Inasistencia eventual de algunos miembros del Consejo de Planificación a las sesiones convocadas.
7. Falta de interés por parte de algunos miembros del Consejo de Planificación para asistir a las sesiones convocadas.
8. Bajo nivel de preparación de la mayoría de miembros que conforman los Consejos de Planificación

**Efectos:**

1. Dificultades para gestionar los PDOTs parroquiales rurales.
2. Demora en la toma de decisiones.
3. Poca efectividad en el cumplimiento de las propuestas planteadas en los PDOT parroquiales rurales.
4. Incumplimiento de programas y proyectos previstos en los PDOTs.
5. Desarticulación de los Planes Operativos Anuales con respecto a los PDOTs.
6. Utilización de recursos económicos en proyectos no priorizados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural
7. Incumplimiento del Artr. 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

|                                      |   |                  |   |                  |   |                                 |   |
|--------------------------------------|---|------------------|---|------------------|---|---------------------------------|---|
| <b>Valor por efectos que genera:</b> | 4 | <b>Magnitud:</b> | 4 | <b>Gravedad:</b> | 5 | <b>Alternativa de solución:</b> | 4 |
|--------------------------------------|---|------------------|---|------------------|---|---------------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia


**Título del problema:**
**Dificultades para la puesta en marcha de los Sistemas de Gestión propuestos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**
**Manifestación del Problema:**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, no ejecutan las propuestas consideradas en los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural, restando efectividad al plan y limitando el acceso a los beneficios que conllevan el cumplimiento del mismo.

**Causas:**

1. Limitado equipo técnico para asesorar en la gestión de los PDOTs.
2. Escaso presupuesto para gasto corriente.
3. Desconocimiento de las disposiciones legales establecidas en la Constitución de la República (2008) y sus enmiendas (2015), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP 2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010) y Ley de Participación Ciudadana (2010), con respecto a la Gestión de los PDOTs.
4. Ausencia de actividades tales como: talleres de formación, hermanamientos, comunicación.
5. Inexistencia de asociaciones tales como mancomunidades entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales con intereses comunes.
6. Inexistencia de procedimientos e instrumentos que permitan realizar la evaluación de los PDOTs de manera adecuada.
7. Falta de coordinación entre los miembros de los Consejos de Planificación y los representantes de la sociedad civil.
8. Desconocimiento de los miembros del Consejo de Planificación sobre los contenidos de los PDOTs.
9. Inobservancia del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de los GADS de conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo

**Efectos:**

1. Dificultades para gestionar los PDOTs parroquiales rurales.
2. Demora en la toma de decisiones.
3. Poca eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las propuestas planteadas en los PDOT parroquiales rurales.
4. Incumplimiento de programas y proyectos previstos en los PDOTs.
5. Incumplimiento de las disposiciones legales establecidas en la Constitución de la República (2008) y sus enmiendas (2015), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP 2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010) y Ley de Participación Ciudadana (2010), con respecto a la Gestión de los PDOTs
6. Incumplimiento del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de los GADS de conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo .

**Valor por efectos que genera:**
**4**
**Magnitud:**
**5**
**Gravedad:**
**5**
**Alternativa de solución:**
**5**
**FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO**
**ELABORACIÓN : Propia**

**Título del problema:****Falta de articulación entre los Planes Operativos Anuales y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.****Manifestación del Problema:**

Debido a la falta de participación ciudadana en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural, los programas y proyectos priorizados en los mismos, no han sido socializados en forma previa a la aprobación de los PDOTS, por lo que en la elaboración y aprobación de los Planes Operativos Anuales, no se consideran dichos programas y proyectos.

**Causas:**

1. Limitado equipo técnico para asesorar en la gestión de los PDOTS.
2. Escaso presupuesto para gasto corriente.
3. Desconocimiento de las disposiciones legales establecidas en la Constitución de la República (2008) y sus enmiendas (2015), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP 2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010) y Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), con respecto a la Gestión de los PDOTS.
4. Deficiente capacidad de financiamiento para la inversión.
5. Débil participación comunitaria en la elaboración de los PDOTS
6. Falta de coordinación entre los miembros de los Consejos de Planificación y los representantes de la sociedad civil.
7. Desconocimiento de los miembros del Consejo de Planificación sobre los contenidos del los PDOTS.
8. Inobservancia del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de los GADS de conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo
9. Los Planes Operativos Anuales no se estructuran en base a objetivos que estén vinculados con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
10. Los Planes Operativos Anuales se estructuran sin considerar la programación prevista en los PDOTS.

**Efectos:**

1. Dificultades para gestionar los PDOTs parroquiales rurales.
2. Demora en la toma de decisiones.
3. Poca eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las propuestas planteadas en los PDOT parroquiales rurales.
4. Incumplimiento de programas y proyectos previstos en los PDOTs.
5. Incumplimiento de las disposiciones legales establecidas en la Constitución de la República (2008) y sus enmiendas (2015), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP 2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010) y Ley de Participación Ciudadana (2010), con respecto a la Gestión de los PDOTS
6. Incumplimiento del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de los GADS de conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo

| Valor por efectos que genera: | 4 | Magnitud: | 4 | Gravedad: | 5 | Alternativa de solución: | 4 |
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia


**Título del problema:**
**Ausencia de seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural**
**Manifestación del Problema:**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales no realizan el seguimiento y control de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, puesto que no se estudian los resultados que producen las acciones concretas y la medida en que se cumplen los objetivos planteados, esto tiene su origen en múltiples causas y genera varios efectos, entre ellos, restricciones presupuestarias, debido al incumplimiento de los objetivos y metas que forman parte de los PDOTs.

**Causas:**

1. Limitado equipo técnico para asesorar en la gestión de los PDOTs.
2. Desconocimiento del equipo técnico respecto de los procesos que se deben seguir para realizar el seguimiento y control de los PDOTs.
3. Inexistencia de comisiones creadas para el seguimiento y control de los PDOTs.
4. Desconocimiento de los miembros del Consejo de Planificación sobre la importancia de realizar el proceso de seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
5. Ausencia de un sistema de medición, recolección, registro, procesamiento y análisis de los datos sobre la materialización de las previsiones de los PDOTs y sobre sus efectos.
6. Ausencia de un sistema de transmisión de la información a los organismos y agentes socioeconómicos encargados de la gestión de los PDOTs, así como a la población afectada.
7. Desconocimiento de aquello que realmente se materializa de los PDOTs y de los efectos intermedios y finales que producen a la luz de las metas y de los objetivos a largo plazo que se desea alcanzar.
8. Inexistencia en los PDOTs de programas de seguimiento y control que dispongan de los suficientes indicadores que permitan realizar las mediciones requeridas.

**Efectos:**

1. Imposibilidad de controlar y gestionar los PDOTs, al no poder medir el impacto a través de indicadores convenientemente planteados
2. Dificultad de medir la ejecución material, la eficacia en el avance hacia el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia con que se logren los resultados y el impacto de lo que se va ejecutando.
3. Imposibilidad de introducir acciones correctivas en caso de que el proceso de gestión se esté alejando de los resultados previstos inicialmente.
4. Dificultad para estimar la conveniencia de modificar o no la trayectoria prevista en el PDOT.
5. Restricciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas, debido al incumplimiento de los objetivos y metas que forman parte de los PDOTs.

**Valor por efectos que genera:**
**3**
**Magnitud:**
**4**
**Gravedad:**
**5**
**Alternativa de solución:**
**4**
**FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO**
**ELABORACIÓN: Propia**

**Título del problema:****Limitaciones para financiar los Planes Operativos Anuales por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales****Manifestación del Problema:**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales no pueden ejecutar los proyectos previstos en los Planes Operativos Anuales, debido a limitaciones de carácter económico, propias de este nivel de gobierno, pero también debido a la excesiva dependencia financiera de las transferencias del Ministerio de Finanzas, que cuando no se hacen efectivas oportunamente, retrasan el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en los PDOTs.

**Causas:**

1. Restricciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas, debido al incumplimiento de los objetivos y metas que forman parte de los PDOTs.
2. Retraso en las asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas debido al déficit fiscal.
3. Limitaciones para generar recursos económicos propios por parte de los GADS parroquiales.
4. No envío de la información sobre la Elaboración/Actualización de los PDOTs, conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por la SENPLADES
5. Excesiva dependencia financiera de las transferencias del Gobierno Central por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

**Efectos:**

1. Imposibilidad de llevar a cabo los proyectos previstos en los Planes Operativos Anuales.
2. Retraso en el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en los PDOTs.
3. Retraso en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.
4. Poca eficiencia en la gestión de los PDOTs.

|                                      |   |                  |   |                  |   |                                 |   |
|--------------------------------------|---|------------------|---|------------------|---|---------------------------------|---|
| <b>Valor por efectos que genera:</b> | 2 | <b>Magnitud:</b> | 5 | <b>Gravedad:</b> | 5 | <b>Alternativa de solución:</b> | 4 |
|--------------------------------------|---|------------------|---|------------------|---|---------------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia


**Título del problema:**
**Limitada participación ciudadana en el proceso de elaboración y gestión de los PDOTS parroquiales**
**Manifestación del Problema:**

Los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural, carecen de total legitimidad, debido a la limitada participación de la ciudadanía durante su elaboración y gestión, originada en la falta de coordinación y compromiso por parte de los actores sociales que integran el Consejo de Planificación, lo que redundó en la poca eficiencia y eficacia de las propuestas planteadas en los PDOTS Parroquiales Rurales.

**Causas:**

1. Desconocimiento de las disposiciones legales establecidas en Ley de Participación Ciudadana (2010), con respecto a la Gestión de los PDOTS.
2. Inobservancia del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de los GADS de conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo
3. Falta de coordinación entre los miembros de los Consejos de Planificación y los representantes de la sociedad civil.
4. Falta de compromiso por parte de los actores sociales que integran el Consejo de Participación Ciudadana
5. Limitado uso de herramientas tecnológicas para convocar a procesos de participación.

**Efectos:**

1. Dificultades para gestionar los PDOTS parroquiales rurales.
2. Poca eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las propuestas planteadas en los PDOT parroquiales rurales.
3. Incumplimiento de programas y proyectos previstos en los PDOTs.
4. Incumplimiento de las disposiciones legales establecidas en la Ley de Participación Ciudadana (2010), con respecto a la Gestión de los PDOTS
5. Incumplimiento del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de los GADS de conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo .
6. Falta de legitimidad en la elaboración y aprobación de los PDOTS parroquiales.
7. Riesgo de plantear en los PDOTS propuestas alejadas de la realidad parroquial

|                                      |   |                  |   |                  |   |                                 |   |
|--------------------------------------|---|------------------|---|------------------|---|---------------------------------|---|
| <b>Valor por efectos que genera:</b> | 5 | <b>Magnitud:</b> | 5 | <b>Gravedad:</b> | 5 | <b>Alternativa de solución:</b> | 5 |
|--------------------------------------|---|------------------|---|------------------|---|---------------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN : Propia

**Título del problema:****Bajo porcentaje de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales que realiza procesos de evaluación de los PDOTS.****Manifestación del Problema:**

Solamente el 26,84% de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural remitidos a la SENPLADES hasta junio de 2012, presenta dentro de sus contenidos el modelo de gestión; además, en la mayoría de casos, estos modelos no cumplen con el alcance y contenidos mínimos que se establecen en la normativa vigente, por lo tanto, en esas condiciones, se vuelve imposible realizar la evaluación de los mencionados planes.

**Causas:**

1. Bajo porcentaje de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural que presenta en sus contenidos el modelo de gestión.
2. Incumplimiento del alcance y contenidos mínimos que se establecen en la normativa vigente, para el desarrollo de los modelos de gestión
3. Indefinición de actores y responsabilidades para la ejecución de las acciones, programas y proyectos que forman parte de los PDOTS.
4. Inexistencia de procesos de seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
5. Ausencia de un ente que realice el seguimiento, control y evaluación de los PDOTS, en cada uno de los GADs parroquiales.
6. Falta de indicadores propuestos de forma pertinente en el modelo de gestión y que permitan realizar la correcta evaluación de los PDOTS.
7. Bajo porcentaje de GADs parroquiales que han actualizado su estructura orgánica

**Efectos:**

1. Imposibilidad de tomar decisiones respecto del nivel de cumplimiento del PDOT.
2. Dificultad de medir la ejecución material, la eficacia en el avance hacia el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia con que se logren los resultados y el impacto de lo que se va ejecutando.
3. Imposibilidad de introducir acciones correctivas en caso de que el proceso de gestión se esté alejando de los resultados previstos inicialmente.
4. Dificultad para estimar la conveniencia de modificar o no la trayectoria prevista en el PDOT.

|                               |   |           |   |           |   |                          |   |
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|
| Valor por efectos que genera: | 2 | Magnitud: | 4 | Gravedad: | 5 | Alternativa de solución: | 4 |
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

**Título del problema:**

**Ausencia de determinaciones con implicaciones territoriales en los contenidos de los PDOTs Parroquiales Rurales.**

**Manifestación del Problema:**

Los Planes de Ordenación Territorial Parroquial tienen dificultades para su aplicación en el territorio; debido, entre otras causas, a la insuficiencia del componente territorial en sus contenidos, es decir, no se consideran las determinaciones específicas de los POTs ni las comunes con los Planes de Desarrollo. Esto trae como consecuencia la desarticulación con las propuestas fijadas en los otros niveles de planificación, restando funcionalidad al sistema territorial.

**Causas:**

1. Inexistencia en Ecuador de una Ley de Ordenación Territorial que establezca la obligatoriedad de incluir en los contenidos de los planes, las determinaciones mínimas para cada nivel territorial y que se enmarquen en las competencias que la respectiva ley establece.
2. Limitado espacio para generar el debate necesario, como requisito previo para receptar propuestas que contribuyan a mejorar los contenidos que deben formar parte de los planes, a partir de las experiencias desarrolladas por los actores que han estado involucrados en estos procesos, durante el tiempo transcurrido desde la vigencia de los planes.
3. Falta de conciencia por parte del ente rector de la planificación en Ecuador, sobre la importancia de incorporar en los lineamientos para la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial, los relacionados a las determinaciones en cuestión.
4. Ausencia de un ente que realice el seguimiento, control y evaluación de los PDOTS, en cada uno de los GADs parroquiales.
5. Inexistencia de procesos de seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

**Efectos:**

1. Bajo nivel de impacto de los planes con respecto a la ordenación del territorio parroquial y a los objetivos de desarrollo.
2. Desarticulación de los PDOTs. Parroquiales Rurales con las propuestas fijadas en los otros niveles de planificación.
3. Imposibilidad de realizar un adecuado seguimiento del plan, con relación al nivel de cumplimiento de las determinaciones propuestas en el mismo.
4. Configuración de modelos territoriales carentes de funcionalidad y poco eficientes.
5. Riesgo de archivar el Plan originado en la dificultad de poner en práctica las propuestas contempladas en el mismo.
6. Desperdicio de recursos humanos, económicos, temporales, que no se compaden con la búsqueda de eficiencia y optimización de los mismos, objetivo principal de la planificación.

| Valor por efectos que genera: | 4 | Magnitud: | 3 | Gravedad: | 5 | Alternativa de solución: | 3 |
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|
|-------------------------------|---|-----------|---|-----------|---|--------------------------|---|

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 25

Matriz de jerarquización de problemas

| CÓDIGO | NOMBRE DEL PROBLEMA   | EFFECTOS QUE GENERA | FACTOR DE PONDERACIÓN | VALOR PONDERADO | MAGNITUD | FACTOR DE PONDERACIÓN | VALOR PONDERADO | GRAVEDAD | FACTOR DE PONDERACIÓN | VALOR PONDERADO | ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN | FACTOR DE PONDERACIÓN | VALOR PONDERADO | VALORACIÓN TOTAL | ORDEN |
|--------|---|---------------------|-----------------------|-----------------|----------|-----------------------|-----------------|----------|-----------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|-----------------|------------------|-------|
| A      | Desarticulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con los otros niveles de planificación                                   | 4                   | 0.50                  | 2.00            | 4        | 0.25                  | 1.00            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 5                       | 0.10                  | 0.50            | 4.25             | 4     |
| B      | Dificultades para la aprobación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural  | 5                   | 0.50                  | 2.50            | 5        | 0.25                  | 1.25            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 4                       | 0.10                  | 0.40            | 4.90             | 2     |
| C      | Dificultades para la conformación del Ente Gestor del Plan  | 4                   | 0.50                  | 2.00            | 4        | 0.25                  | 1.00            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 4                       | 0.10                  | 0.40            | 4.15             | 6     |
| D      | Limitaciones para el funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural                         | 4                   | 0.50                  | 2.00            | 4        | 0.25                  | 1.00            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 5                       | 0.10                  | 0.50            | 4.25             | 5     |
| E      | Dificultades para la puesta en marcha de los Sistemas de Gestión propuestos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural | 4                   | 0.50                  | 2.00            | 5        | 0.25                  | 1.25            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 5                       | 0.10                  | 0.50            | 4.50             | 3     |
| F      | falta de articulación entre los Planes Operativos Anuales y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.                   | 4                   | 0.50                  | 2.00            | 4        | 0.25                  | 1.00            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 4                       | 0.10                  | 0.40            | 4.15             | 7     |
| G      | Ausencia de seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural   | 3                   | 0.50                  | 1.50            | 4        | 0.25                  | 1.00            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 4                       | 0.10                  | 0.40            | 3.65             | 9     |
| H      | Limitaciones para financiar los Planes Operativos Anuales por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales                        | 2                   | 0.50                  | 1.00            | 5        | 0.25                  | 1.25            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 4                       | 0.10                  | 0.40            | 3.40             | 10    |
| I      | Limitada participación ciudadana en el proceso de elaboración y gestión de los PDOTS parroquiales   | 5                   | 0.50                  | 2.50            | 5        | 0.25                  | 1.25            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 5                       | 0.10                  | 0.50            | 5.00             | 1     |
| J      | Bajo porcentaje de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales que realiza procesos de evaluación de los PDOTS.                       | 2                   | 0.50                  | 1.00            | 4        | 0.25                  | 1.00            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 4                       | 0.10                  | 0.40            | 3.15             | 11    |
| K      | Ausencia de determinaciones con implicaciones territoriales en los contenidos de los PDOTs Parroquiales Rurales.                                    | 4                   | 0.50                  | 2.00            | 3        | 0.25                  | 0.75            | 5        | 0.15                  | 0.75            | 3                       | 0.10                  | 0.30            | 3.80             | 8     |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 26

Matriz de problemas jerarquizados

| ORDEN | PROBLEMAS PRIORIZADOS   | VALORACIÓN TOTAL |
|-------|---|------------------|
| 1     | Limitada participación ciudadana en el proceso de elaboración y gestión de los PDOTS parroquiales   | 5.00             |
| 2     | Dificultades para la aprobación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural  | 4.90             |
| 3     | Dificultades para la puesta en marcha de los Sistemas de Gestión propuestos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural | 4.50             |
| 4     | Desarticulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con los otros niveles de planificación                                   | 4.25             |
| 5     | Limitaciones para el funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural                         | 4.25             |
| 6     | Dificultades para la conformación del Ente Gestor del Plan  | 4.15             |
| 7     | Falta de articulación entre los Planes Operativos Anuales y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.                   | 4.15             |
| 8     | Ausencia de determinaciones con implicaciones territoriales en los contenidos de los PDOTs Parroquiales Rurales.                                    | 3,80             |
| 9     | Ausencia de seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural   | 3.65             |
| 10    | Limitaciones para financiar los Planes Operativos Anuales por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales                        | 3.40             |
| 11    | Bajo porcentaje de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales que realiza procesos de evaluación de los PDOTS.                       | 3.15             |

FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



Del análisis efectuado al cuadro N° 26, en el que se enlistan los problemas previamente jerarquizados, se desprende que los problemas de mayor jerarquía están relacionados con la limitada participación ciudadana en el proceso de elaboración y gestión de los PDOTS parroquiales, con las dificultades para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial parroquial rural y con las dificultades para la puesta en marcha de los sistemas de gestión propuestos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, con una valoración de 5, 4.9 y 4.5 puntos respectivamente; luego, en un segundo nivel, están los problemas derivados de la desarticulación de los planes de ordenamiento territorial parroquial rural con los otros niveles de planificación, aquellos relacionados con las dificultades para el funcionamiento del ente gestor de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, los vinculados a las dificultades para la conformación del ente gestor del plan y los relacionados a la falta de articulación entre los planes operativos anuales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, con una valoración de 4.25, 4.25, 4.15 y 4.15 puntos respectivamente; finalmente, en un tercer grupo y con la menor valoración, están los problemas relacionados con la ausencia de determinaciones con implicaciones territoriales en los contenidos de los PDOTs parroquiales, la ausencia de seguimiento y control de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, con las limitaciones para financiar los planes operativos anuales por parte de los GADs parroquiales rurales y con el bajo porcentaje de GADs

parroquiales que realiza procesos de evaluación de los PDOTs, con una valoración de 3.80, 3.65, 3.40 y 3.15 puntos respectivamente.

Del análisis realizado, se pueden realizar las siguientes reflexiones:

- Al haberse aplicado el proceso de jerarquización, a un conjunto de problemas relacionados con aspectos muy específicos de la ordenación territorial, se evidencia poca diferencia entre los valores obtenidos por los mismos; sin embargo, el proceso ha contribuido a establecer cuáles son los problemas que prioritariamente deben resolverse; ésto permitirá poner mayor énfasis y atención en el desarrollo de estrategias que busquen atacar en forma eficaz y eficiente las causas y mitigar los efectos derivados de aquellos problemas.
- La reflexión realizada en líneas anteriores, no significa descuidar la atención sobre la solución de aquellos problemas con menor valor; pues, como ya se mencionó, se trata de problemas vinculados con una temática muy específica de la ordenación territorial y que están estrechamente relacionados entre sí; lo que implica considerar la solución de los mismos de forma integral.

### 5.3.- GRAFOS DE PROBLEMAS

A continuación, utilizando grafos de relación causa-efecto se presenta, en forma ordenada, los problemas anteriormente jerarquizados.



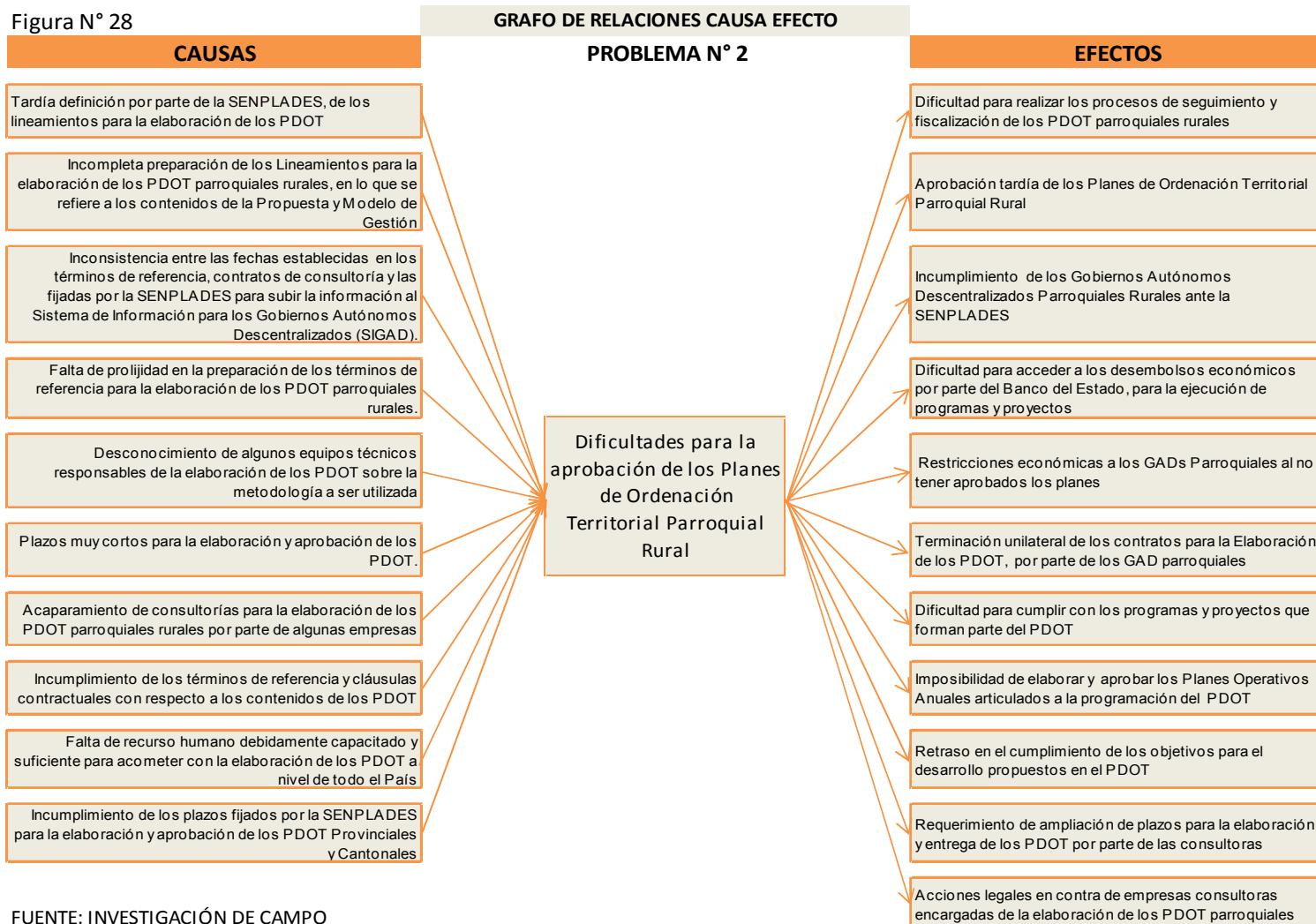
Figura N° 27



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 28

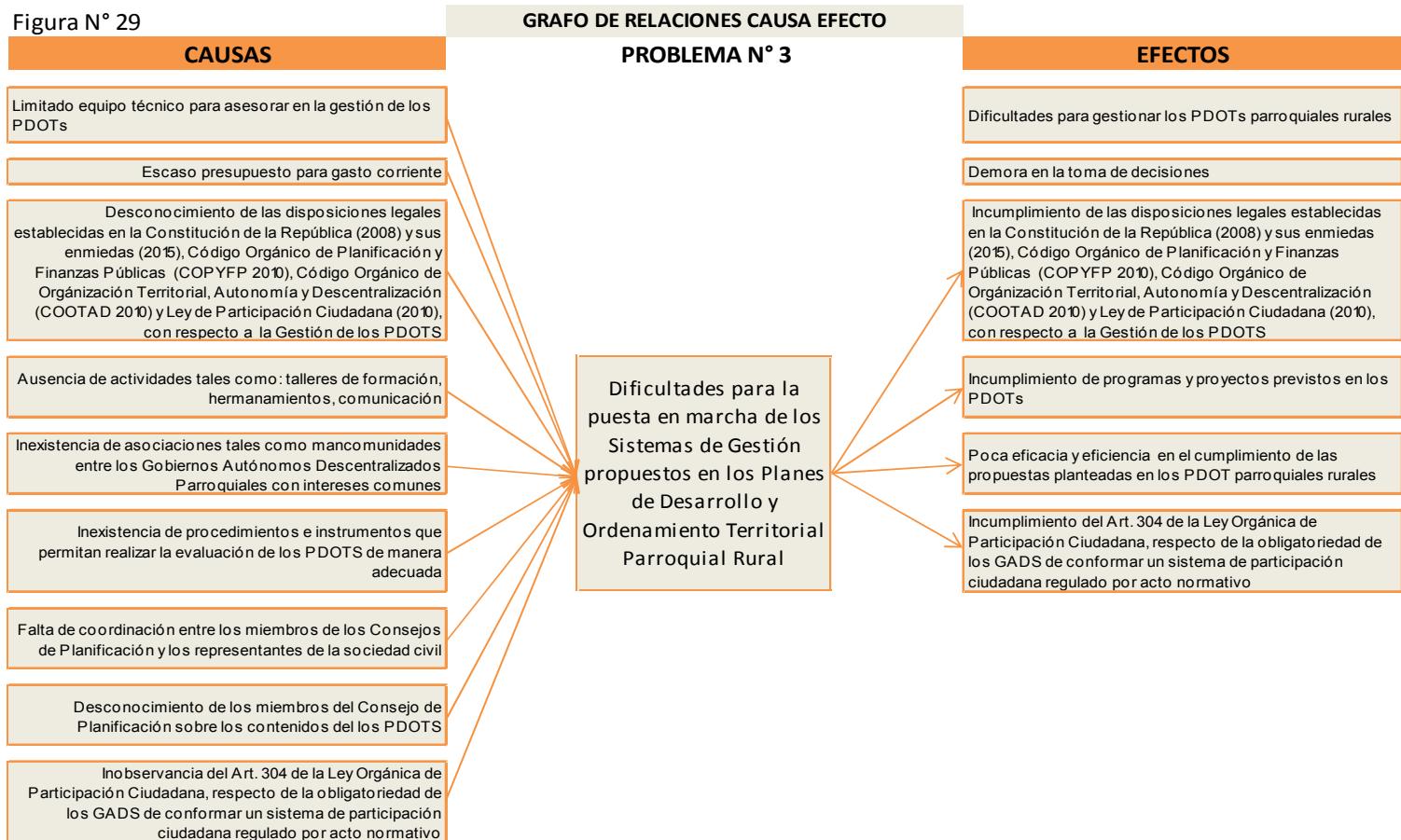


FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



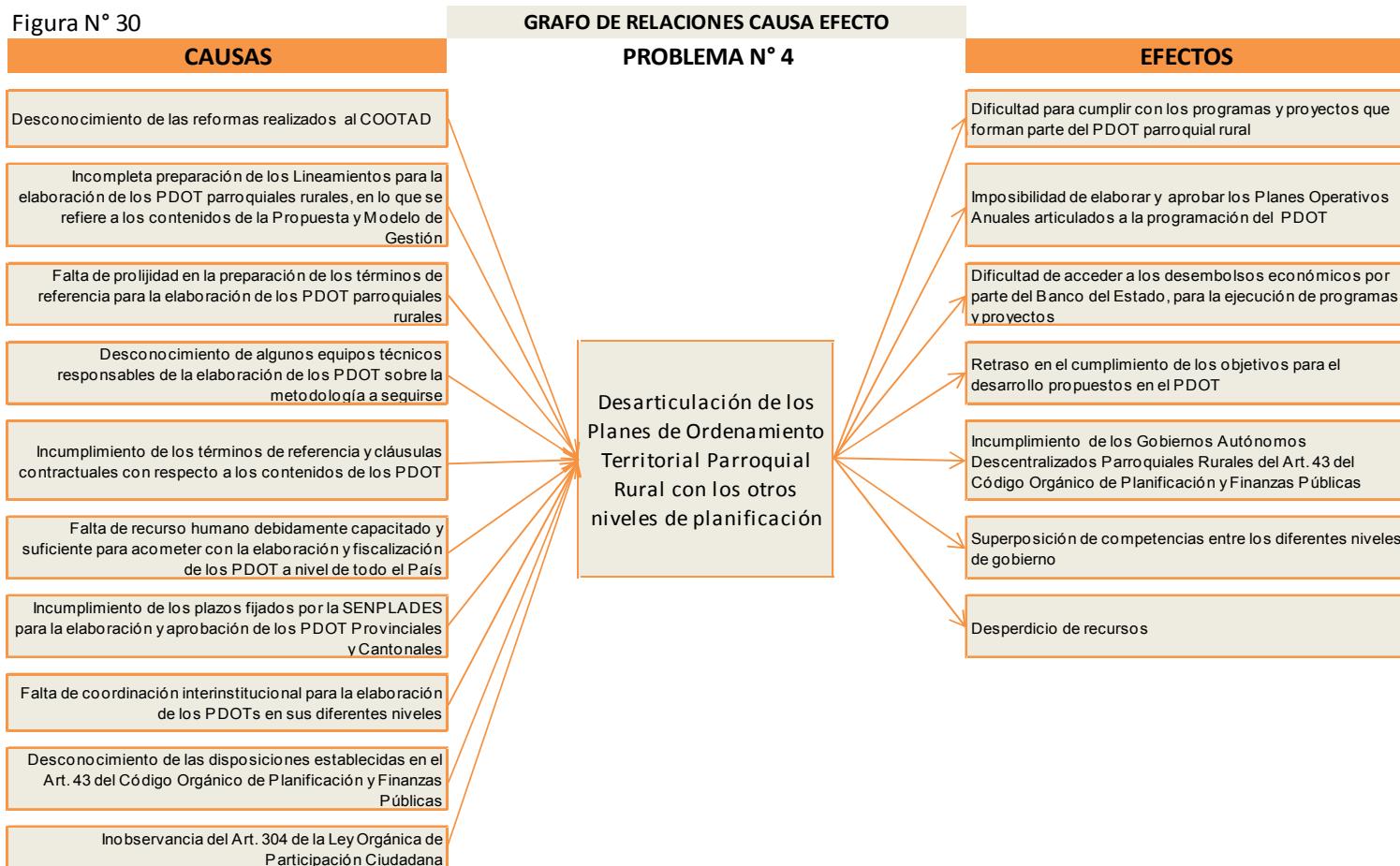
Figura N° 29



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 30



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



Figura N° 31



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 32

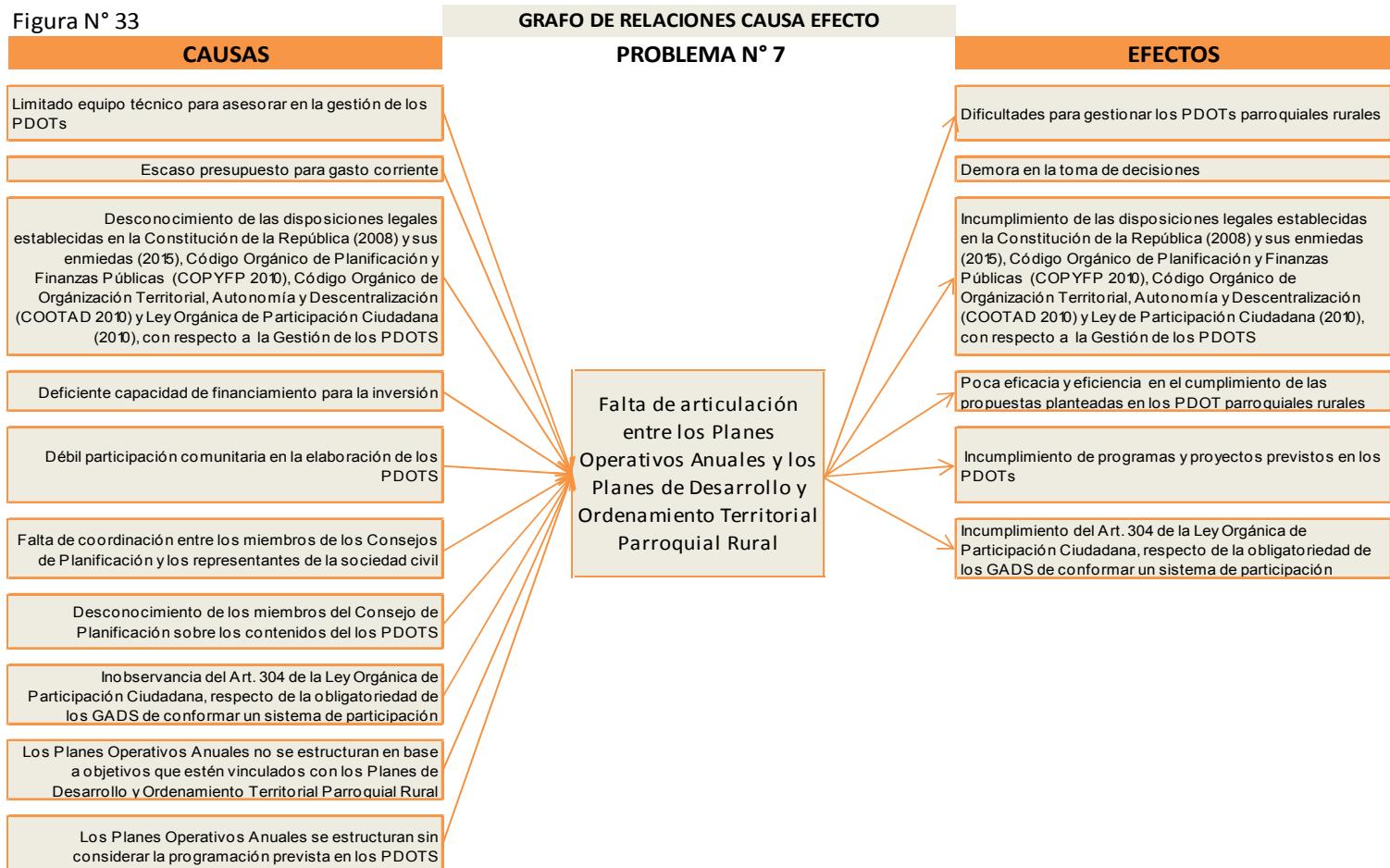


FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



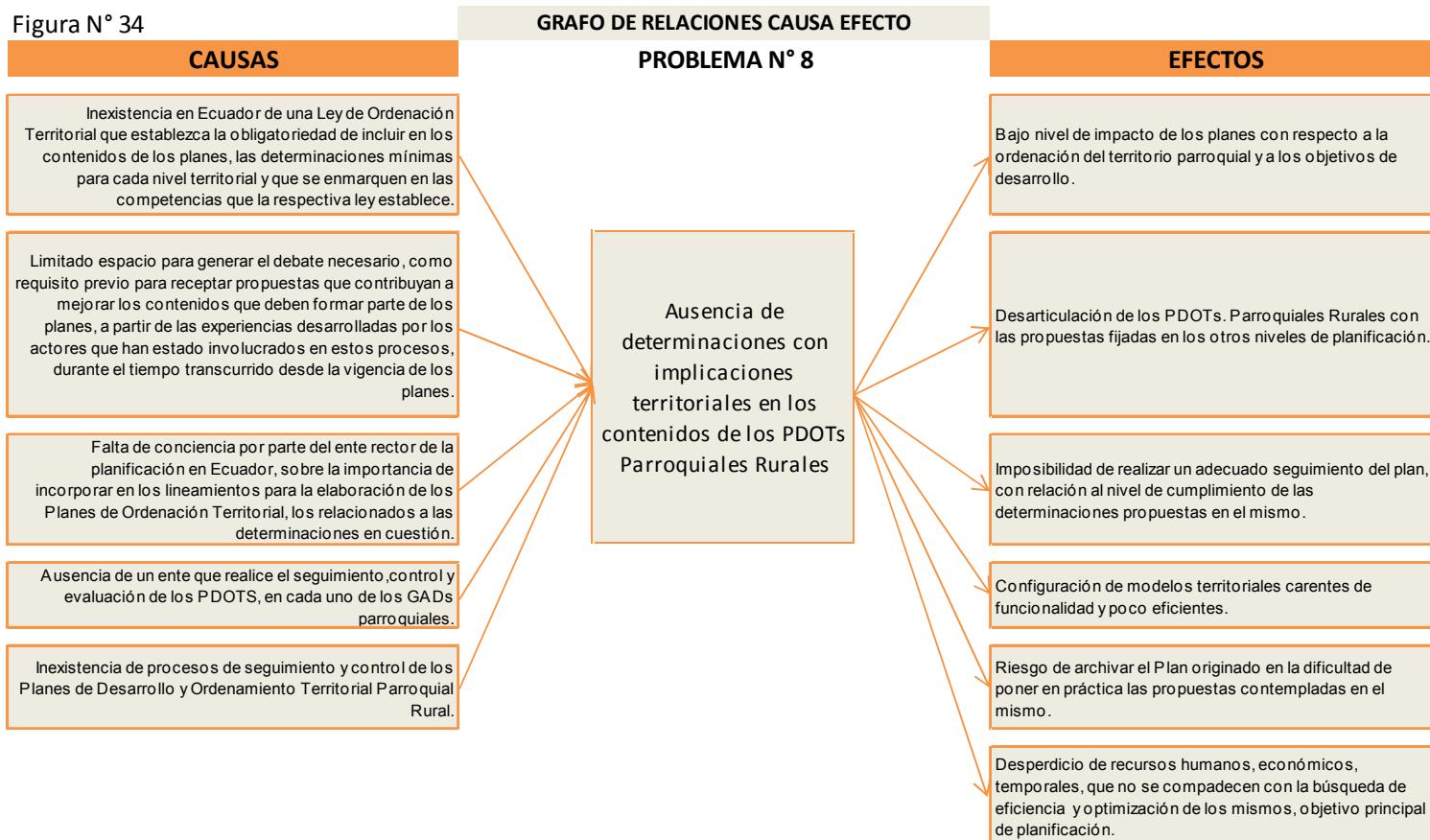
Figura N° 33



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 34



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



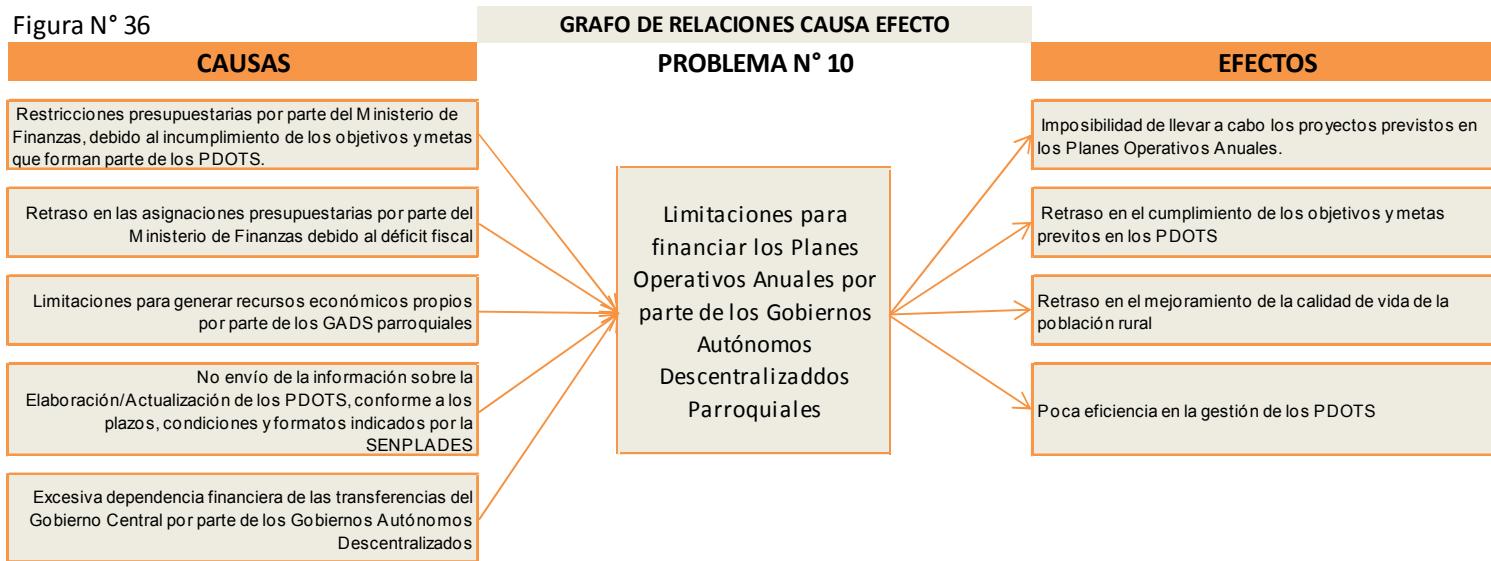
Figura N° 35



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 36

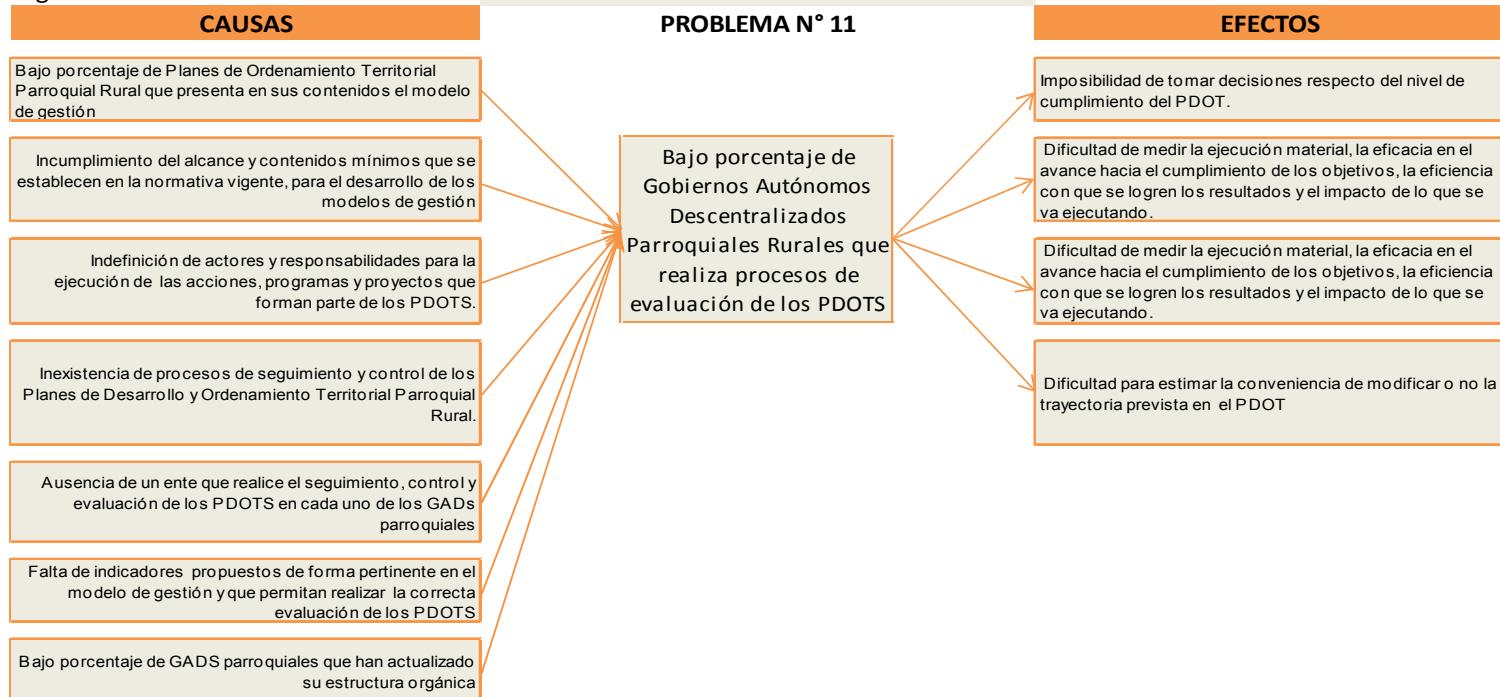


FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



Figura N° 37



FUENTE: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

ELABORACIÓN: Propia



## CAPÍTULO V

### FORMULACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL

#### 1.- ANTECEDENTES

La formulación de la metodología propuesta, responde a la necesidad de establecer un conjunto de estrategias que permitan contribuir a la solución de los problemas identificados, caracterizados y jerarquizados, durante la fase de diagnóstico desarrollada en el capítulo anterior, y que están relacionados, como es lógico suponer, con la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural.

Para contribuir a la solución de los problemas identificados, y puesto que existe una clara analogía entre problemas y objetivos; de forma paralela a los mismos, se plantean un conjunto de objetivos, considerando que un objetivo puede entenderse como la expresión explícita de resolver un problema, atendiendo a los elementos básicos que lo definen: manifestación y sus efectos, causas y agentes implicados, y teniendo en cuenta los atributos que lo describen.

Metodológicamente, todo problema debe quedar contemplado al menos en un objetivo y todo objetivo debe atender al menos a un

problema; la correspondencia no es biunívoca, sino tal que un mismo objetivo puede orientarse hacia varios problemas, y un solo problema puede estar contemplado en varios objetivos.

En el presente caso, se plantea un objetivo general por cada tipo de problema identificado; y, complementando el desarrollo del proceso metodológico, para cada objetivo general, además de los objetivos específicos, se formulan un conjunto de estrategias en atención a tres componentes: legales, conceptuales y procedimentales.

Se procede a continuación a realizar la descripción de los objetivos generales y específicos, formulados como parte de la propuesta metodológica para la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural.

#### 2.- OBJETIVOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL

##### 2.1.- CONCEPTO DE OBJETIVO

Puede definirse que un objetivo es algo a lo que se tiende con pretensiones de conseguirlo; ese algo puede venir definido con mayor o menor nivel de concreción. La formulación de objetivos se traducirá en expresar formalmente la voluntad de resolver los problemas actuales y prevenir los futuros, así como cumplir con las directrices de rango superior, si es que existen, y con las previsiones de los niveles institucionales de rango inferior al del ámbito de estudio.



## 2.2.- OBJETIVOS GENERALES

En atención al tema objeto de estudio en el presente caso, y a los problemas identificados en la fase de diagnóstico, se plantean los siguientes objetivos generales:

- i. Lograr una mejor participación ciudadana en el proceso de elaboración y gestión de los PDOTS parroquiales.
- ii. Disminuir las dificultades para la aprobación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural.
- iii. Reducir las dificultades para la puesta en marcha de los Sistemas de Gestión propuestos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- iv. Mejorar la articulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con los otros niveles de planificación.
- v. Acortar las limitaciones para el funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- vi. Mitigar las dificultades para la conformación del Ente Gestor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- vii. Optimizar la articulación entre los Planes Operativos Anuales y los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- viii. Considerar las determinaciones con implicaciones territoriales en los contenidos de los PDOTs.

- ix. Perfeccionar el seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- x. Atenuar las limitaciones para financiar los Planes Operativos Anuales por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.
- xi. Incrementar el porcentaje de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales que realiza procesos de evaluación de los PDOTS.

## 2.3.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Complementando el sistema de objetivos y en función de los objetivos generales, así como de las causas y efectos de cada uno de los problemas identificados, se proponen los objetivos específicos, resultando ser este nivel el más operativo en términos metodológicos, pues son más concretos, los mismos deben venir expresados de tal forma que:

- Resulte inequívoca la dirección en que se avanza o retrocede en su consecución.
- En la medida de lo posible, tal avance o retroceso sea susceptible de medida, bien de forma directa o indirectamente a través de algún indicador.

Los once grandes objetivos citados se pueden desagregar en un segundo nivel, como puede verse a continuación:



- i. Lograr una mejor participación ciudadana en el proceso de elaboración y gestión de los PDOTS parroquiales.
  - a. Aumentar el nivel de conocimiento sobre las disposiciones legales establecidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), con respecto a la Gestión de los PDOTS.
  - b. Evitar la inobservancia del Art. 304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo.
  - c. Evitar la falta de coordinación entre los miembros de los Consejos de Planificación y los representantes de la sociedad civil.
  - d. Elevar el nivel de compromiso por parte de los actores sociales que integran el Consejo de Participación Ciudadana.
  - e. Fomentar el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, para elevar el nivel de convocatoria en los procesos de participación.
- ii. Disminuir las dificultades para la aprobación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural.
- iii. Reducir las dificultades para la puesta en marcha de los Sistemas de Gestión propuestos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
  - a. Plantear acciones que permitan establecer en forma clara y oportuna, los lineamientos para la elaboración y actualización de los PDOTS.
  - b. Evitar inconsistencias entre los lineamientos establecidos por el organismo rector de la planificación, para la elaboración y actualización de los PDOTS, los términos de referencia y los contratos de consultoría.
  - c. Mejorar los términos de referencia para la contratación de PDOTS parroquiales rurales.
  - d. Proponer mecanismos que permitan disponer de recurso humano suficiente y con el debido conocimiento sobre la metodología utilizada para la elaboración de los PDOTS.
  - e. Evitar el incumplimiento de los términos de referencia y cláusulas contractuales establecidos para la elaboración de los PDOTS, debido a la concentración de consultorías en pocas empresas.
  - f. Mejorar la calidad de los planes de ordenación territorial parroquial rural.



- a. Incrementar el conocimiento de las disposiciones legales establecidas en la Constitución, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, con respecto a la Gestión de los PDOTS.
  - b. Fomentar la asociatividad y el mancomunamiento.
  - c. Facilitar la evaluación de los PDOTS, de manera adecuada.
  - d. Mejorar la coordinación entre los miembros de los Consejos de Planificación y los representantes de la sociedad civil.
  - e. Garantizar que los miembros del Consejo de Planificación, conozcan los contenidos de los PDOTS.
- iv. Mejorar la articulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con los otros niveles de planificación.
- a. Asegurar la elaboración y actualización oportuna de los PDOTS provinciales y cantonales, para lograr una mejor articulación con los PDOTS parroquiales.
  - b. Mejorar la coordinación interinstitucional para la elaboración de los PDOTS en sus diferentes niveles.
- c. Mejorar el conocimiento de las disposiciones establecidas en el Art.43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- v. Acortar las limitaciones para el funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- a. Mejorar el conocimiento de la disposición legal establecida en el Art. 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas
  - b. Asegurar la capacitación permanente de los vocales de las Juntas Parroquiales en temas de gobernanza pública.
  - c. Elevar el interés de los miembros de los Consejos de Planificación por asistir a las sesiones convocadas por el Presidente de la Junta Parroquial
  - d. Aumentar el nivel de preparación de los miembros que conforman los Consejos de planificación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.
  - e. Plantear estrategias que permitan asegurar la disponibilidad suficiente de técnicos con plena competencia en la elaboración y gestión de los planes de ordenamiento territorial parroquial rural.



- vi. Mitigar las dificultades para la conformación del Ente Gestor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
  - a. Mejorar el conocimiento de la disposición legal establecida en el Art. 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas
  - b. Elevar el nivel de información sobre los aspectos legales relacionados con la gestión de los PDTOs.
- vii. Optimizar la articulación entre Planes Operativos Anuales y Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
  - a. Mitigar la deficiente capacidad de financiamiento para la inversión en los GADs Parroquiales, y que limita la consecución de los objetivos de desarrollo, planteados en los respectivos planes.
  - b. Fortalecer la participación ciudadana en la elaboración de los PDTOs.
  - c. Asegurar el cumplimiento del Art.304 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, respecto de la obligatoriedad de los GADs. de conformar un sistema de participación.
  - d. Lograr la articulación entre los objetivos de los Planes Operativos Anuales y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- viii. Considerar las determinaciones con implicaciones territoriales en los contenidos de los PDTOs.
  - e. Conseguir que los Planes Operativos Anuales de los GADs. parroquiales se estructuren considerando la programación prevista en los respectivos PDTOs.



- evaluación de los planes, necesarios para generar los correctivos pertinentes.
- ix. Perfeccionar el seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Elevar el nivel de conocimiento de los equipos técnicos encargados de realizar el seguimiento y control de los PDOTs.
  - Proponer la creación de comisiones para realizar el seguimiento y control de los PDOTs.
  - Asegurar el conocimiento por parte de los miembros de los Consejos de planificación, sobre la importancia de realizar el proceso de seguimiento y control de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
  - Diseñar sistemas de medición, recolección, registro, procesamiento y análisis de datos sobre la materialización de las previsiones de los PDOTs. y sus efectos.
  - Generar sistemas de transmisión de la información a los organismos y agentes socioeconómicos encargados de la gestión de los PDOTs, así como a la población afectada.
  - Asegurar la existencia en los PDOTs., de programas de seguimiento y control, que dispongan de los suficientes indicadores que permitan realizar las mediciones requeridas.
- x. Atenuar las limitaciones para financiar los Planes Operativos Anuales por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.
- Mitigar las restricciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas, debido al incumplimiento de los objetivos y metas que forman parte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
  - Disminuir el impacto generado por el retraso en las asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas debido al déficit fiscal.
  - Acortar las limitaciones para generar recursos económicos propios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.
  - Asegurar el envío oportuno de la información referida a la elaboración/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural, conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el organismo rector de la planificación.
  - Reducir la excesiva dependencia financiera de las transferencias del Gobierno Central por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.



- xi. Incrementar el porcentaje de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales que realiza procesos de evaluación de los PDOTs.
- Elevar el porcentaje de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural que presenta en sus contenidos el modelo de gestión y actualizan su estructura orgánica.
  - Asegurar el cumplimiento del alcance y contenidos mínimos que se establecen en la normativa vigente, para el desarrollo de los modelos de gestión.
  - Lograr una mejor definición de actores y responsabilidades para la ejecución de las acciones y proyectos que forman parte de los PDOTs.
  - Plantear la implementación de procesos de seguimiento, control y evaluación de los PDOTs en cada uno de los GADs parroquiales.
  - Desarrollar mecanismos para garantizar la conformación de un ente que realice el seguimiento, control y evaluación de los PDOTs.
  - Proponer indicadores que permitan realizar la correcta evaluación de los PDOTs.

### **3.- ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL**

La propuesta metodológica para la gestión de los planes de ordenamiento territorial parroquial rural, se sustenta en los objetivos generales y específicos, previamente establecidos; aclarándose que, considerando la interrelación existente, tanto los objetivos iii y ix, como los objetivos v y vi se agrupan en una sola estrategia cada par, es por esta razón, que para el desarrollo de la propuesta se consideran solamente nueve estrategias:

- Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con otros niveles de Planificación.
- Estrategias para la conformación y funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial.
- Estrategias para la articulación entre Planes Operativos Anuales y Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para las determinaciones de los PDOTs.
- Estrategias para la puesta en marcha, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para financiar los Planes Operativos Anuales.
- Estrategias para la evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural



### **3.1.- ESTRATEGIAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL.**

#### **3.1.1.- Observación del Marco Legal**

##### **A. Constitución de la República**

El Título IV Participación y Organización del Poder, Capítulo primero, Sección tercera Participación en los diferentes niveles de gobierno, Artículo 100, establece: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- 1) Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía”

El Título VI Régimen de Desarrollo, Capítulo segundo Planificación participativa para el desarrollo, Artículo 276 determina “El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

- 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 gestión del poder público.

##### **B. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.**

El Título I Principios Generales, Artículo 2, literal b) establece “ La profundización del proceso de autonomía y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población; el literal f) determina como uno de los objetivos de este código “La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso a la participación ciudadana”.

El Título III Gobiernos Autónomos Descentralizados, Capítulo IV Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, Artículo 64, literal C) dispone: “Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial

El Artículo 67, literal b) establece como una de las atribuciones de la junta parroquial: “Aprobar el plan parroquial, de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución”; el literal c) dispone: “Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y



con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural, en el marco de la Constitución y la ley.....”.

**Artículo 302.- Participación ciudadana.**- La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones, de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.

Las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán la obligación de establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas.

**Artículo 303.- Derecho a la participación.**- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos.

La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor



de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad.

**Artículo 304.-** Sistema de participación ciudadana.- Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propia.

#### **C. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPYFP**

Título Preliminar.- De las disposiciones comunes a la planificación y las finanzas públicas, Artículo 2, numeral 2 establece: “Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades”.

El Artículo 5, Numeral 5, dispone: “Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas”.

El libro I De la planificación participativa para el desarrollo, Título I.- De la planificación del desarrollo y la política pública, Capítulo I de la planificación del desarrollo, Artículo 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados establece: “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.

Artículo 13.- Planificación participativa: “El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código.

El sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley”.

En el Título II.- Del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, Capítulo tercero.- De los instrumentos del sistema, Sección tercera.- De los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, Artículo 46 se establece que: “Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.



#### D. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

**Artículo 1.-** Objeto.- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organizaciones lícitas, de manera protagónica en la toma de decisiones que corresponda la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

Art. 66.- Los consejos locales de planificación.- Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones de definirán en la ley que regula la planificación nacional.

#### 3.1.2.- Observación del marco conceptual.

La legitimidad de un plan de ordenación territorial depende del nivel de aceptación social por parte de los agentes socioeconómicos y de la población en general. En tal virtud, es indispensable involucrar a las instituciones, actores relevantes y población del ámbito del plan en todo el proceso técnico que conduce a su elaboración y desde las fases iniciales.

Por otro lado, el procedimiento administrativo que establece la legislación para aprobar los planes exige un trámite formal de participación pública propiciado, dirigido y coordinado por la entidad promotora del plan.

Por consiguiente la participación pública en la elaboración del plan debe ser entendida de dos formas complementarias, siendo éstas las siguientes:

1. Dando entrada a los conocimientos y a la percepción de los agentes socioeconómicos implicados desde el principio y a lo largo de todo el proceso de elaboración técnica del plan. Participación que se va desarrollando de forma continua en tal proceso, pero que adopta métodos formalizados en ciertos momentos o hitos significativos en el desarrollo del plan, cual son la finalización del diagnóstico para verificar la realidad de los problemas y potencialidades detectados, la formalización y jerarquización del sistema de objetivos, el ciclo interativo



generación-evaluación de alternativas, y, por supuesto, en la validación de las propuestas.

2. En la fase específica del trámite de participación pública previsto en el procedimiento administrativo para la aprobación del plan. En este trámite la población se limita a presentar alegaciones al final del proceso, que luego considera el equipo de trabajo y debe ser respondida y en caso de rechazo, justificada.

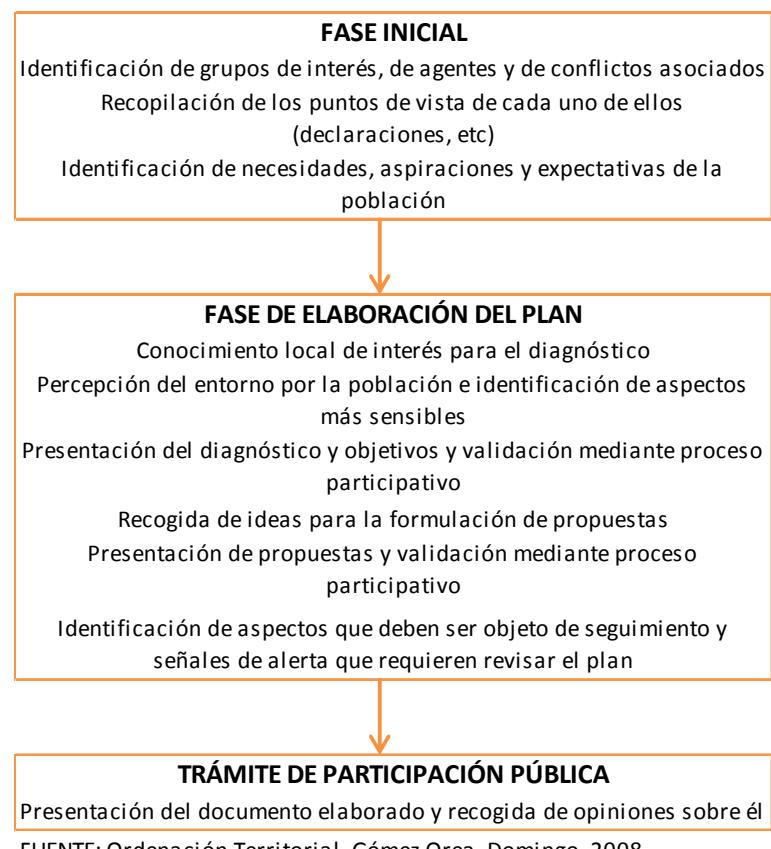
Cualquier aspecto del plan, es o puede ser motivo de información a los agentes socioeconómicos, autoridades y público interesado, y objeto de aportación en forma de conocimiento, interés, compromiso y opinión.

La figura N° 38, esquematiza las tareas a desarrollar en cada una de las fases por las que pasa el proceso de elaboración y aprobación del plan.

Más allá de lo expresado, considerar y dar cauces de participación a la población afectada, es uno de los elementos básicos de credibilidad y confianza del plan, que se justifica por diversos motivos básicos y otros complementarios:

Figura N° 38

Fases y contenido de la participación ciudadana



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia



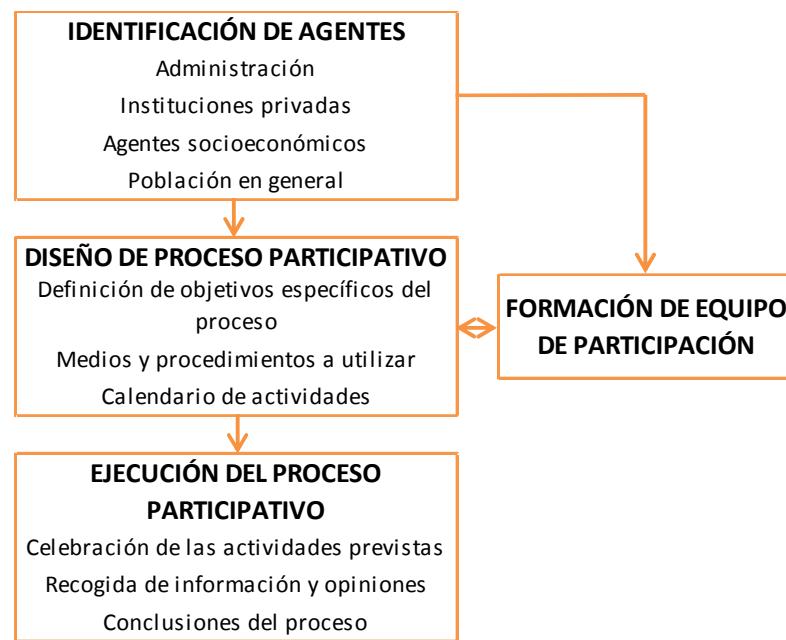
1. Porque lo exige una sociedad que reclama participación y concertación a los procesos de toma de decisiones, los cuales han de ser interpretados en clave de calidad de los ciudadanos y ésta es indisociable de la escala de valores sociales. Se trata, por tanto, de un vehículo para expresar la opinión y las preocupaciones sociales, y en suma, la escala de valores que rige sus comportamientos, que facilitará la aceptación social del plan y reducirá la conflictividad generada por la dificultad de satisfacer todos los intereses facilitando el entendimiento y la concertación
  2. Porque técnicamente se requiere para conocer e interpretar el sistema objeto de atención y para ayudar a la toma de decisiones sobre él. En este sentido, la participación pública exige un esfuerzo de clarificación, sistematización y expresión simple y comprensible, de la información y de los criterios adoptados, que ayuda a los planificadores, evaluadores y decisores a concretar y a precisar sus propias ideas.
  3. Porque el diagnóstico técnico requiere ser complementado con el diagnóstico percibido para obtener un conocimiento suficiente sobre el sistema territorial y sus conflictos, sobre necesidades, aspiraciones y expectativas de la población. Tal información facilita la transparencia y la aplicación del principio de responsabilidad compartida que compromete a todos en la forma de desarrollo, facilita la innovación y evita propuestas de dudosa aceptación; en suma, mejora la eficacia, la eficiencia del proceso y la calidad de las decisiones, proporcionando así legitimidad al plan.
  4. Porque, por último, contribuye a mejorar la cohesión social, a entender lo público como propio, a la concienciación ambiental y a mejorar la confianza en las instituciones; a mejorar la sociedad, en suma
- 3.1.3.- Definición de metodología para el proceso de participación**
- La metodología de participación se puede realizar, tal como muestra la figura 39, en tres fases: identificación de los agentes que deben participar, diseño del proceso de participación y ejecución de tal proceso. A ello se añade la formación de equipos de participación que den la máxima operatividad al proceso.
- 3.1.3.1.- Identificación de agentes clave y formación del Equipo de Participación**
- La determinación de quienes deben intervenir en el proceso es doble: por un lado el equipo redactor del plan deberá identificar a los agentes que puedan proporcionar más información y criterio del proceso de elaboración; por otro lado el Órgano responsable de la Administración identificará a quienes deben participar en el trámite establecido como parte del proceso administrativo.
- Para el primer caso, relativo a la elaboración del plan, conviene involucrar a representantes de la Administración, de los agentes



socioeconómicos seleccionados por consenso entre el equipo de trabajo y de la población.

Figura N° 39

Esquema metodológico para la participación ciudadana



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

Para ello se comienza identificando a los agentes clave de la vida política, económica, social y cultural del ámbito de estudio, sigue con la determinación de sus expectativas y motivaciones, y continúa

propiciando su implicación en el proceso y el enfoque de su atención hacia los elementos y etapas del plan con mayor importancia y significación para ellos mismos.

Es conveniente identificar a los agentes sociales y a los líderes que existen en la zona, para conformar después equipos de participación que se constituyen como grupos de trabajo. La respuesta depende, en gran medida, del contexto social y cultural, pero se pueden identificar de entrada tres tipos de agentes clave:

1. Responsables de la Administración Pública parroquial, municipal, provincial, estatal.
2. Miembros de grupos de intereses económicos, sociales y culturales locales: asociaciones, agrupaciones profesionales, etc.
3. Voluntarios e ilustres de la zona.

La experiencia ha demostrado que grupos por encima de 40 personas aproximadamente, son difíciles de manejar, y por ello la tarea anterior toma una vital importancia; por otra parte las personas que integran el grupo deben cumplir una serie de requisitos:

1. Ser representantes de incidencia en la zona: no sirve identificar a personas que no tengan relevancia en la toma de decisiones.
2. Ser personas con carácter participativo y que se comprometan con el plan: de nada sirve convocar a agentes que no asistan a los talleres y eventos; esto es de vital importancia, ya que la



experiencia ha demostrado que son largos y pesados, y existen ciertos representantes y líderes, que abandonan el proceso.

3. Que exista un equilibrio entre ellos: entre el sector público y privado, entre los distintos sectores económicos: primario, secundario y terciario, diferente tipo de formación y especialidad laboral, etc.

La participación del sector privado es fundamental para la ejecución del plan, es decir, para el cumplimiento de la normativa y el desarrollo de los programas y proyectos de intervención, ya que suele ser reacia a estos procesos, porque los entiende como una limitación a los grados de libertad y a la iniciativa empresarial.

También es importante contar con otros actores y agentes que tienen incidencia en la zona: universidades, ONGs, asociaciones, etc.

En cuanto a los agentes identificados por el Órgano responsable de la Administración, se refiere a las administraciones públicas que tienen competencias específicas en las materias que regula el plan, a otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, afectadas por el plan y al público interesado en particular.

### **3.1.3.2.- Diseño del proceso participativo**

El éxito del plan está ligado a la medida en que la población se sienta identificada e involucrada en él.

Para que la población responda debe tener el sentimiento de que la consulta se efectúa de buena fe y se refiere a temas que tienen un interés para ella. Por lo tanto, es esencial que los métodos, las formas y lo que está en juego se adapten al público interesado.

Los talleres de participación constituyen el medio tradicional más empleado y útil para la difusión de la información del Plan y para la concertación, ofreciendo un marco de debate abierto a toda la colectividad.

En principio los talleres se programan (cuadro N° 27) para cada una de las fases esenciales en la elaboración del plan, incluidos los hitos a los que antes se hizo referencia; los talleres deben ir precedidos de la aportación de la documentación pertinente para cada uno de ellos y de su presentación al auditorio participante. A título de ejemplo se señalan los siguientes:

1. Presentación de la metodología para la realización del plan, así como las primeras impresiones del equipo redactor; con ello se pretende que los integrantes del equipo de participación se vayan conociendo, y que el equipo planificador tome contacto con los líderes locales.
2. Participación a partir de la presentación de las conclusiones más relevantes del diagnóstico, principales problemas, potencialidades, etc.; el objetivo de este taller es que los representantes y líderes sociales, ayuden a identificar otros problemas y potencialidades, y a jerarquizar todos ellos,



operación fundamental para asignar y programar los recursos técnicos, materiales, económicos y financieros.

3. Participación, correspondiente a los objetivos, los escenarios planteados (tendencial, óptimo y de consenso) y la imagen de futuro; con ello se pretende que los integrantes del equipo de participación ayuden a perfeccionar los objetivos y la imagen de futuro y a definir la estrategia para avanzar hacia tales objetivos.
4. Participación sobre las propuestas de acción, regulación y gestión, con el objetivo de que los integrantes del equipo de participación ayuden a identificar y perfeccionar tales medidas, se sientan involucrados en el plan, lo hagan suyo y los divulguen.
5. Participación sobre una presentación del borrador del plan elaborado.
6. Participación sobre los impactos potenciales del plan, su valoración, las medidas correctoras que se proponen y el programa de seguimiento.
7. Comienzo de un período de alegaciones públicas, donde la población podrá expresar sus dudas, disconformidades, inquietudes, etc.

El desarrollo de los talleres exige distintos medios y métodos: aportación de información, mesas de concertación sectorial, encuestas Delphi, etc.

Cuadro N° 27

Ejemplo de formato de tabla para programación de talleres de participación.

| Hito   | Participantes | Lugar | Fecha | Observaciones |
|--|---------------|-------|-------|---------------|
| Prediagnóstico                               |               |       |       |               |
| Diagnóstico                                  |               |       |       |               |
| Objetivos                                    |               |       |       |               |
| Propuestas                                   |               |       |       |               |
| Identificación y valoración de impactos      |               |       |       |               |
| Adopción de medidas correctoras              |               |       |       |               |
| Seguimiento y control de plan y sus impactos |               |       |       |               |

FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia



### 3.1.3.3.- Realización del proceso participativo

Existen tres grandes formas de realizar la participación:

1. Informal mediante conversaciones, entrevistas, recorridos por la zona, etc. a través de las cuales se va adquiriendo conocimiento sobre la realidad social.
2. Formalizada a través de técnicas de investigación social, de las cuales las más comúnmente empleadas son:

*Encuestas:* la más frecuentemente utilizada porque proporciona opiniones subjetivas e información objetiva y verificable. Las encuestas pueden ser cualitativas y cuantitativas, estructuradas o no, orales o escritas, individuales o colectivas y requieren definir el universo de encuestados, elaborar el cuestionario, definir el tamaño de los realmente encuestados, explotar la información y emitir un informe final.

*Entrevistas en profundidad:* se realizan a los denominados *testigos privilegiados*, es decir personas que por su trabajo, experiencia, relaciones o conocimiento directo pueden aportar datos y opiniones más solventes y representativas.

*Reuniones de grupo:* se emplea para extraer información y opinión de grupos constituidos por personas simplemente interesadas o implicadas en el tema elegidas aleatoriamente, por expertos, por líderes, por representantes de grupos de interés, etc., pero deben estar representados todos los segmentos e intereses de la población.

3. Celebración de eventos o actos de participación en los que se reúne a la población cuya participación se desea, se le informa, se le explica lo que se espera de su colaboración y se reciben sus aportaciones. Esta forma de participación se suele asociar a los hitos significativos del proceso, cual es la finalización del diagnóstico para verificar la interpretación que se hace, de ponderar la importancia relativa de las facetas que la forman y de explorar las posibles opciones o medidas a adoptar; la definición del sistema de objetivos para verificar su pertinencia, y ordenarlos o cuantificarlos según su importancia; y la formulación de propuestas y la identificación y valoración de impactos, la propuesta de medidas protectoras, correctoras y compensatorias y el programa de seguimiento del plan.

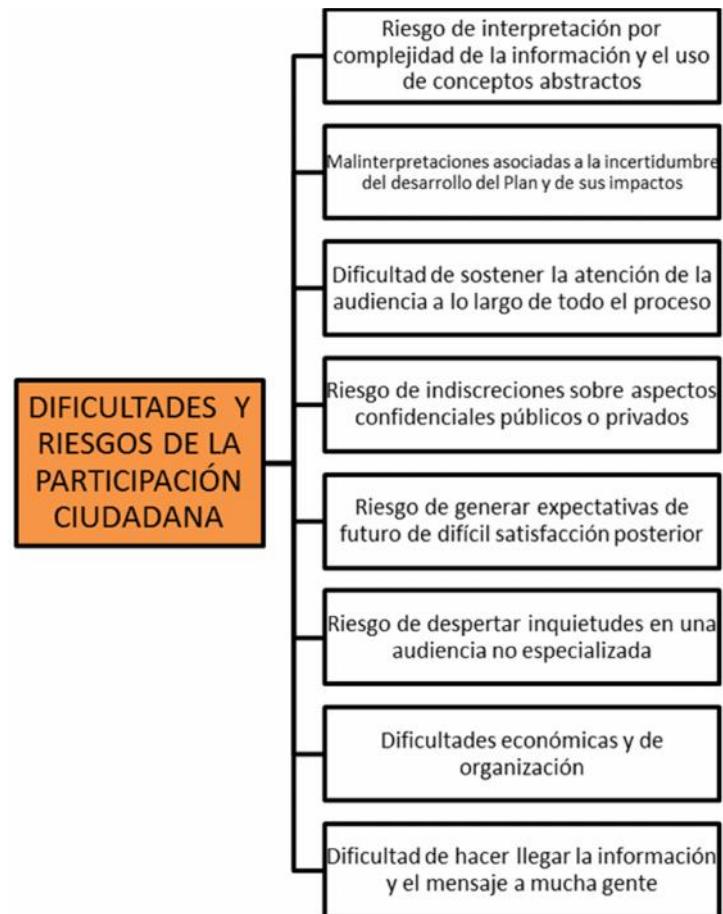
Por otra parte la colaboración se puede realizar en fases: primero a una audiencia restringida formada por iniciados en el tema, incluso con una cierta especialización, para luego ampliar al resto del universo de participantes.

En todo caso la participación ciudadana debe superar el carácter de mero trámite que frustra a la audiencia y compromete procesos futuros; se trata de un riesgo que se une a los derivados de la complejidad de la elaboración de los planes, así como a la incertidumbre asociada a todo planteamiento de futuro.

Todo ello supone dificultades y riesgos que hay que prever antes de iniciar el proceso participativo y que se resumen en la figura N° 40



Figura N° 40  
Dificultades y riesgos del proceso de participación ciudadana



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008  
ELABORACIÓN: Propia

### 3.1.4.- Características de la Participación Ciudadana

#### La participación ciudadana debe:

- i. Integrar la gestión que realiza el GAD Parroquial con la participación de la ciudadanía, sentando las bases y condiciones para que sea eficiente y transparente.
- ii. Proponer procesos de acercamiento y gobernabilidad entre el GAD Parroquial y la población a través de mecanismos de participación ciudadana.
- iii. Tener carácter orgánico y efectivo en la toma de decisiones, es decir, debe existir un uso correcto de los recursos, seguimiento de la ejecución de las decisiones, control, eficacia de la gestión y de los resultados obtenidos.

### 3.1.5.- Componentes de La Participación Ciudadana

Se consideran tres componentes importantes en la gestión de la participación ciudadana:

- i. Planificación y presupuestación participativa
- ii. Organización y participación ciudadana
- iii. Participación, control social y rendición de cuentas.

### 3.1.6.- Instancias de Gobierno

Para ubicar el sistema de participación, se hará una revisión de las instancias de Gobierno.



Encabezando la lista se encuentra, la **Asamblea General** que es el máximo nivel de participación de los GADs Parroquiales rurales ya que direccionan y orientan la acción de largo plazo del CONAGOPARE, pues está compuesta por los presidentes de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales de país o sus delegados debidamente acreditados, quienes participan durante el período para el cual fueron electos.

Seguidamente se encuentra el **Consejo Directivo Nacional**, que es una instancia de gobierno del CONAGOPARE que hace presencia pública y representa los intereses comunes de los GADPR, en defensa de los derechos establecidos en la Constitución y las leyes. Debe estar integrado por los presidentes de las Asociaciones Provinciales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales.

A continuación se encuentra el **Directorio Ejecutivo**, que es una instancia de gobierno encargada de aprobar y controlar el cumplimiento de la planificación operativa financiera y vigilar la gestión del CONAGOPARE. El Directorio Ejecutivo está integrado por el Presidente, Vicepresidente y dos (2) representantes por la Amazonía, dos (2) representantes por la Costa y Galápagos y tres (3) representantes por la Sierra, con sus respectivos alternos, quienes durarán en sus funciones la mitad del período para el cual fueron electos y no podrán ser reelegidos de forma inmediata.

Luego está la **Presidencia**, en donde el Presidente es el representante legal del Consejo, encargado de ejercer la vocería oficial y responsable

de articular relaciones armónicas con instancias internas y externas del CONAGOPARE, coordinar la aplicación de las políticas emanadas de las instancias superiores de gobierno y orientar en el cumplimiento de su planificación y objetivos.

**La Vicepresidencia**, cuyo titular será nombrado por el Consejo Directivo Nacional de entre sus miembros. Durará en sus funciones la mitad del período para el que fue electo. Este reemplazará al Presidente del CONAGOPARE, en el caso de falta o ausencia temporal o definitiva y ejercerá las atribuciones y deberes que le sean delegados.

**Las Comisiones**, en donde el Consejo Directivo Nacional del CONAGOPARE, podrá crear comisiones que fueran necesarias para el cumplimiento de la misión y objetivos institucionales.

**Las Delegaciones**, en donde los delegados del CONAGOPARE que se requieren por mandato de leyes sectoriales para la integración de organismos, serán elegidos por el Consejo Directivo Nacional.

Todos los delegados, comisionados y representantes de los GAPR, ante otros organismos de jurisdicción nacional recibirán la asistencia del CONAGOPARE.

Finalmente el **Comité de Gestión**, es la instancia responsable de la aplicación de las políticas emanadas por los órganos de gobierno, cumplir los objetivos y gestionar el Plan Estratégico, Plan Operativo Anual y Presupuesto del CONAGOPARE. Este Comité está presidido



por el Presidente Nacional o en su ausencia por el Vicepresidente e integrado por los directores titulares de cada área de gestión y los asesores institucionales.

### **3.1.7.- Niveles de Gestión y Planificación Participativa del Territorio.**

A nivel rural el sistema de participación ciudadana trabaja en torno a parroquias. Con este antecedente el sistema cuenta con cinco niveles de organización, planificación y gestión del territorio parroquial, agrupados en tres grandes grupos:

#### **A. Nivel Micro:**

1. Nivel de Diálogo Ciudadano: se hace referencia a la ciudadanía, la población de cada comunidad
2. Nivel de Asambleas Comunitarias: al contar con un comité de bienestar social, que se conforma por miembros que representan a cada comunidad de la parroquia, la población se ancla a los niveles superiores por medio de dichos representantes. Esta es la instancia máxima de la representación de la ciudadanía, ya que los representantes no sólo son los administrativos, sino también se cuenta con los religiosos, educativos, etc., cada uno tiene una estructura conformada por un presidente, secretario o según sus necesidades y capacidades. La comunidad asiste a esta instancia para comunicar al GADP, las decisiones tomadas en las asambleas comunitarias.

#### **B. Nivel Meso:**

3. Asambleas Sectoriales: Para que esta instancia sea efectiva se deben contar con representantes de cada zona, que atiendan las inquietudes de los representantes de las comunidades y que a su vez transmitan las medidas y disposiciones de los niveles superiores a la población, además de la gestión de proyectos a nivel zonal para una cobertura que abarque todo el territorio.
4. Instancias de diálogo ciudadano y concertación: Se llega a la instancia de las comisiones especiales, encargadas de diferentes temas dentro del territorio parroquial.

#### Infraestructura

- Economía, producción y turismo
- Medio ambiente y territorio
- Cultura y patrimonio
- Sociales (Salud, vivienda y educación)
- Grupos sociales, organizaciones de mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, entre otros.

En esta instancia se debe trabajar con una comisión de planificación de la parroquia, con la que cuenta cada GAD Parroquial.

#### **C. Nivel Macro.**

5. Asamblea Parroquial: Representa la máxima instancia de decisión, donde se efectúa y se ratifica los pedidos de los niveles inferiores, que indirectamente son de la población,

y llegan al nivel máximo que corresponde al GAD Parroquial.

En la figura N° 41 se esquematizan los diferentes niveles de gestión y planificación participativa del territorio propuestos.

Figura N° 41

Niveles de gestión y planificación participativa del territorio.



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia

A continuación se describen cada uno de los niveles de gestión y planificación participativa del territorio propuestos en la figura anterior.

#### **Nivel 1: La Ciudadanía**

La base de la pirámide está constituida por la población y sus representantes, que son la plataforma para la instauración de los procesos de toma de decisiones de los niveles del sistema de participación ciudadana.

El funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana SPC, busca canalizar las iniciativas ciudadanas a través de mesas de participación alineadas a los sistemas de desarrollo del PDOT, con lo cual se garantiza la integralidad de la planificación. Estas iniciativas "suben" hacia las instancias técnicas y políticas y son "devueltas" a través de planes operativos consensuados.

Asimismo, en el Art. 95 de la Constitución de la República del Ecuador, se consagra el derecho de participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público y prevé que las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

**Nivel 2: Comités de Bienestar Social.**

Si bien se ubican en la base seguidos de la ciudadanía, estas entidades conforman la directiva de las comunidades, y se pueden conceptualizar como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Los comités de bienestar social, deben ser sometidos a un proceso de elección, donde los habitantes, elijan participativamente a sus autoridades.

Los mecanismos según los cuales serán elegidos los representantes de las comunidades, serán dispuestos por la comunidad conjuntamente con el Gobierno Parroquial y el Consejo de Planificación Parroquial, por medio de elecciones o asambleas comunitarias y elaborando reglamentos de organización y de elecciones de los comités.

**Proceso Electoral**

Cuando el proceso se basa en elecciones comunitarias, el primer punto consiste en conformar el Consejo Parroquial Electoral en Asamblea Parroquial, encabezada por los representantes de las comunidades. Dentro de dicho proceso se debe realizar:

- i. Inscripción de las listas de candidatos de las comunidades (deben integrarse equitativamente por hombres y mujeres).
- ii. Nombrar juntas receptoras del voto.
- iii. Realizar las elecciones en coordinación con el Consejo de Planificación Parroquial y Consejo Electoral.

**Objetivos:**

Los comités de bienestar social comunitario persiguen los siguientes objetivos:

- i. Propender al mejoramiento de los servicios a los moradores de la comunidad.
- ii. Procurar el mejoramiento de la educación, salud, vialidad, ambiente, transporte, deporte y otros servicios con equidad orientados al mejoramiento de la calidad de vida
- iii. Establecer los medios necesarios para desarrollar actividades culturales, deportivas, sociales y de confraternidad creando estímulos y coordinando con el Gobierno Parroquial y otras organizaciones existentes en la Parroquia y fuera de ella.
- iv. Promocionar encuentros comunitarios con los pobladores, tendientes a desarrollar las actividades de capacitación, fomento de la cultura e identidad, buenas prácticas de convivencia, etc.; dando protagonismo especialmente a los grupos de Atención Prioritaria.
- v. Armonizar e incentivar la solidaridad y la cooperación entre los moradores.

- vi. Convertir las casas comunales en centros de encuentro comunitario y/o en centros de información básica.

#### **Organismos Directivos y de Trabajo de los Comités de Bienestar Social Comunitario.**

Está conformado por los siguientes:

- Asambleas Comunitarias
- El Directorio
- Las comisiones

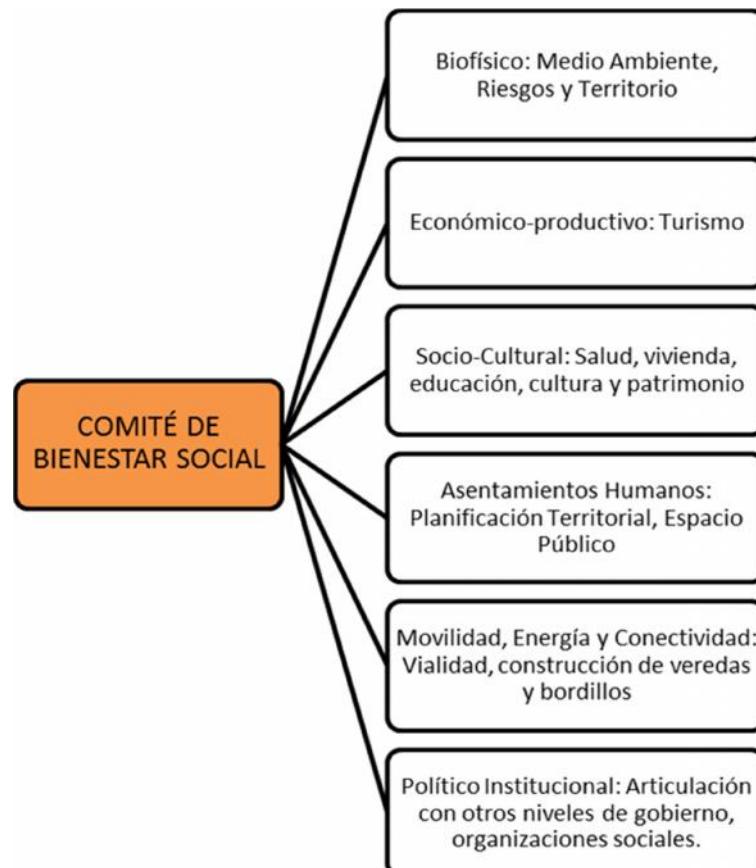
En la figura N° 42, se esquematiza la estructura del comité de bienestar social comunitario, considerando cada uno de los subsistemas que forman parte del Sistema Territorial.

Los comités de bienestar social comunitario tienen por función coordinar las acciones con los actores sociales de cada comunidad y actuar como canal para realizar las gestiones y mantener contacto con el GAD Parroquial.

Además se considera que realicen reuniones de coordinación por lo menos una vez al mes, ya que así lo contempla el COOTAD.

Figura N° 42

Estructura del Comité de Bienestar Social.



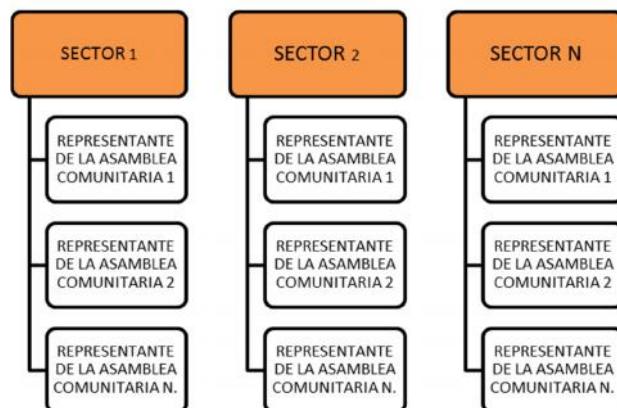
FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



### Nivel 3: Sectores

La definición de los sectores se la realiza por medio de la agrupación de las comunidades de la parroquia, teniendo en cuenta la división política administrativa, por lo que deben poseer características medianamente homogéneas, desde una perspectiva que combine variables poblacionales, territoriales, organizativas, culturales, de inversión parroquial y de equipamiento y servicios comunitarios; por lo tanto, dentro de cada parroquia se deben conformar sectores que agrupen un cierto número de comunidades por cada sector, debiendo aclararse que cada comunidad contará con un representante a la Asamblea Comunitaria, tal como se presenta en la figura N° 43.

Figura N° 43: Representantes de la Asamblea Comunitaria por Sectores.



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia

El objetivo es identificar las centralidades sectoriales parroquiales, para que las comunidades que las conforman se beneficien de los servicios, cabe anotar que se requiere de reconocimiento social para que estos espacios sean capaces de estimular la integración socio cultural, simbólico y expresivo entre las diferentes comunidades.

Se intenta establecer a los sectores como un espacio de participación ciudadana, que actúe como eje de la planificación sectorial, de manera que se conviertan en niveles intermedios que permite concretar y atender las demandas de la población y de los niveles superiores para obtener una visión completa del territorio parroquial.

Esta forma de organización debe permitir la construcción de un sistema espacial que no disperse, más bien que centre, así los habitantes que quizás se beneficiaban de servicios ubicados en el centro parroquial u otras comunidades, ahora tendrán mayor apertura a su propia comunidad o en su propio Sector, en concordancia con su diversidad cultural y social.

Para lo que, se deberá estructurar los comités sectoriales, directivas sectoriales con sus respectivas comisiones, las mismas que deben tener concordancia con la estructura comunitaria parroquial.

### Nivel 4. Análisis Ciudadano por Comisiones

Está conformado por espacios de múltiples sectores de diálogo y concertación, las instancias de diálogo ciudadano, son espacios

ciudadanos con la autoridad local en base a 5 subsistemas de análisis de la realidad local. Estas instancias de diálogo ciudadano serán de reflexión y propuesta. Los ciudadanos y las ciudadanas se auto convocarán o serán convocados por el Consejo de Planificación Parroquial CPP o por el Gobierno Parroquial, en medida que los temas y realidad lo requieran. Estos espacios también serán una instancia de formación.

Para la conformación de las instancias de diálogo ciudadano, por cada subsistema se plantea:

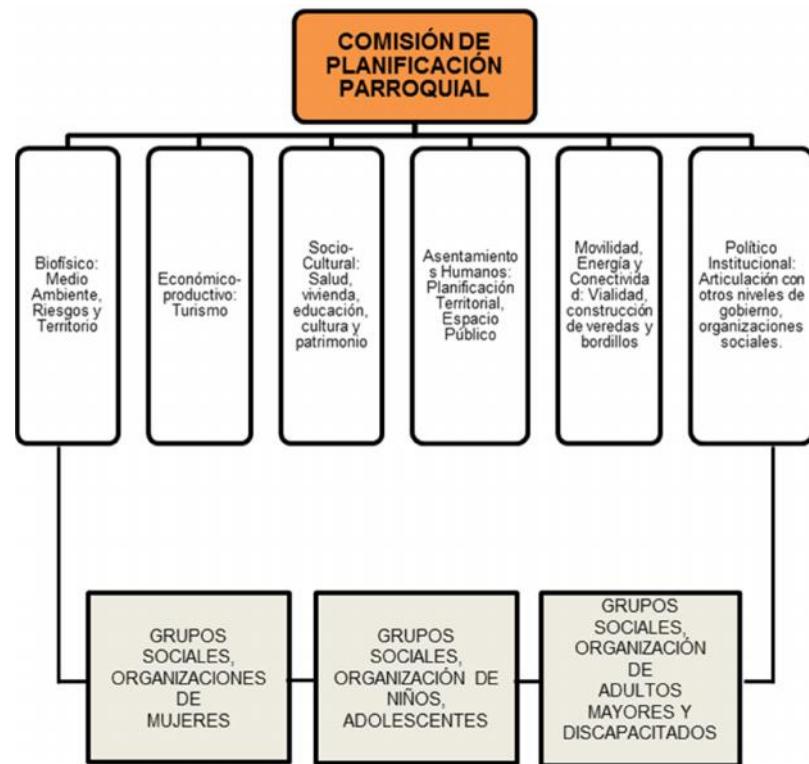
- Un miembro del GAD parroquial.
- Un representante de la Comisión de Planificación Parroquial
- Miembros de los comités de desarrollo comunitario
- Representantes de los grupos sociales.

Las organizaciones sociales e institucionales locales podrán participar en cada uno de los sistemas antes mencionados, o por iniciativa ciudadana.

En la figura N° 44 se esquematiza la conformación de las Comisiones de Planificación por cada uno de los subsistemas del sistema territorial y por cada uno de los tipos de organizaciones sociales.

Figura N° 44

#### Comisiones de Planificación



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia.



## Nivel 5: Instancias responsables del PDOT Parroquial

### Conformación de los Consejos de Planificación.

Se trata de una instancia de instrumentación de la participación ciudadana encargada de promover la participación organizada de la población en los procesos de planificación participativa a ser desarrollados a nivel parroquial, donde el Gobierno Local Parroquial tiene la responsabilidad de formular el plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial en coordinación con el Consejo de Planificación Parroquial.

Además se trata de una instancia encargada de llevar adelante el proceso de coordinación y cooperación en la “definición y ejecución de las políticas públicas, lo que incluye la formulación, seguimiento, control y evaluación de los PDOTs para garantizar que sus resultados estén dirigidos hacia el desarrollo del buen vivir de la población.

### Mecanismos de participación de los consejos de planificación.

Entre los mecanismos de participación que utiliza el Consejo de Planificación se encuentra la asamblea local, que es considerada como la máxima instancia de participación, planificación y consulta para la toma de decisiones de la planificación parroquial para el buen vivir de sus habitantes, para garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía.

## Asambleas Locales

Estas asambleas deben contar con los representantes de las comunidades, para que la participación ciudadana sea equitativa, ordenada y permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática.

Estos espacios son idóneos para el diálogo y la concertación, y para mejorar la oportunidad de atender los problemas que existen en las comunidades de la parroquia.

### Principales Características

Las asambleas locales son espacios multisectoriales que hacen posible que todos los grupos sociales tengan voz y puedan escuchar y entender al otro en la búsqueda de una solución en conjunto. Este espacio permite el diálogo entendido como un proceso en el que las personas se reúnen para construir confianza y entendimiento mutuo, más allá de las diferencias y para generar resultados positivos a través de la conversación. Por ende, el espacio provee la oportunidad para construir capacidades locales que ayudarán a construir un tejido social.

Las asambleas locales deben ser:

- **Inclusivas:** Ya que todos aquellos que sean parte de una situación problemática, puedan formar parte o verse representado en un proceso de diálogo, donde todos los

participantes deben encontrar solución a los problemas sin depender de otras instancias.

- **Equitativas:** Cuando se trata de la toma de decisiones y el tema del poder, que en muchos países de Latinoamérica es desigual, por lo cual las asambleas deben fomentar la equidad en varios aspectos, tales como el de género, el de condición social, económica, entre otros.
- **Legítimas:** Deben contar con legitimidad suficiente, es decir, tener muy claro los objetivos que persigue, el proceso a seguir, la estructura de la participación, el poder de decisión de los actores y la metodología que se va a aplicar.
- **Voluntarias:** Todos los participantes deben actuar voluntariamente sin ningún tipo de presión ni coerción.
- **Comprometidas:** Ya que los actores deben cumplir a cabalidad los acuerdos a los que llegue la asamblea.

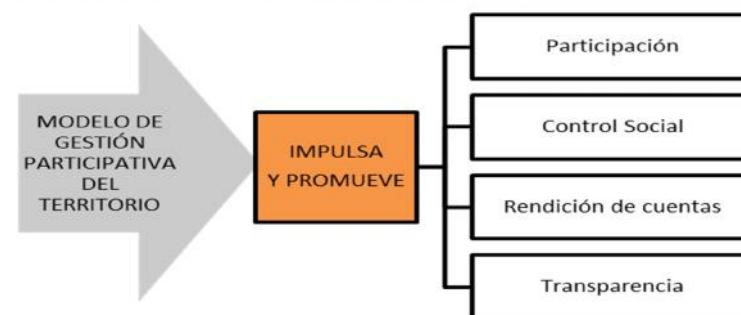
El modelo de gestión participativa del territorio se ha de realizar por medio de mecanismos que fortalezcan la planificación, el desarrollo y el ordenamiento territorial, a nivel micro (proyectos y obras), meso (programas) y macro (políticas, estrategias, planes, visión, misión de desarrollo)

Se proponen tres líneas estratégicas para viabilizar la Planificación y Gestión Participativa del Territorio:

- Desarrollo de capacidades: asistencia técnica y capacitación a actores públicos nacionales y locales para mejorar su capacidad técnica de gestión de acuerdo al PDOT.
- Comunicación, difusión de los PDOTs y articulación entre entidades públicas nacionales y locales: apoyo técnico e institucional para crear, formalizar y desarrollar mecanismos sostenibles de coordinación y comunicación entre los niveles gerenciales y técnicos de entidades públicas relacionadas con el desarrollo y el ordenamiento territorial, (LOPC. Art. 64).
- Sistema de información territorial: estandarizar, facilitar el acceso, difundir datos del PDOT, Sistema Local de Información Territorial (SLIT).

Figura N° 45

Mecanismos de participación



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia.



### 3.1.8.- Mecanismos de Participación

Los mecanismos de participación ciudadana son los instrumentos que en la Constitución de la República del Ecuador 2008 se han creado con el fin de que el pueblo participe en el libre ejercicio de su soberanía, tome decisiones en determinados asuntos de interés nacional, municipal y local.

Entre los principales mecanismos de participación se encuentran:

**A. Silla vacía:** Consiste en que durante las sesiones del Gobierno Parroquial que son públicas, existirá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse con el propósito de participar en un debate en la toma de decisiones en asuntos de interés colectivo. Las personas que participan con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente.

Cuando el Gobierno Parroquial realiza la convocatoria a sesión ordinaria o extraordinaria, difundirá a través de los medios disponibles que considere adecuados los temas a tratarse, de manera que las personas interesadas en participar en la sesión, como ocupante de la Silla Vacía, para cada tema, puedan acreditarse hasta veinte y cuatro horas antes de la sesión ordinaria o doce horas antes de la sesión extraordinaria, en la Secretaría del Gobierno Parroquial, la misma que procederá a la acreditación de los representantes de las

organizaciones ciudadanas, mediante la verificación del documento de delegación. No se aceptará la participación de distintos representantes de una misma organización.

**B. Audiencia Pública:** Se considera una instancia de participación habilitada por el GAD Parroquial, por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar sus decisiones o acciones

Las solicitudes de este tipo de mecanismo de participación deben ser obligatoriamente atendidas por el GAD Parroquial, la ciudadanía puede solicitar una audiencia pública al GAD con el objeto de: solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y, debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.

Los resultados alcanzados por medio de la audiencia pública, serán ampliamente y oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda darle seguimiento.

**C. La revocatoria de mandato:** La solicitud de revocatoria del mandato de las autoridades electas, se debe presentar al Consejo Nacional Electoral y se seguirán los requisitos según lo estipulado en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.



**D. Las veedurías ciudadanas:** Se consideran como modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de las autoridades electas, a las que tiene derecho la ciudadanía, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas. Estas se regirán por la Ley de Participación Ciudadana y por el Reglamento General de Veedurías que es responsabilidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

### **3.1.9.- La aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación TIC en los procesos de participación para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.**

La implementación de herramientas que viabilizan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, permite fortalecer la relación entre los ciudadanos y sus autoridades, posibilita que la confianza de los primeros en los segundos, pueda mantenerse durante el mandato, en base a conservar vivo el vínculo de la representación. Esto es posible gracias a las facilidades para comunicarse, realizar requerimientos y efectuar consultas de manera interactiva, que en la actualidad brindan las TIC.

Al conservar activa la relación entre el gobernante y el ciudadano, mediante procesos virtuales y presenciales que permiten la comunicación y, por consecuencia, la cercanía entre ambos, se logra

mantener la credibilidad institucional, contribuir a la gobernabilidad local y nacional y fortalecer la democracia participativa.

El auge de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), ha permitido un mayor acercamiento entre la Administración Pública y los ciudadanos, sustentado, sin duda por la incorporación de los smartphones en la sociedad, y el uso casi globalizado de las redes sociales. En este contexto, surgen nuevos escenarios de debate que incentivan la participación ciudadana, involucrando a la población en la toma de decisiones.

El uso de las TIC por parte de los Gobiernos Parroquiales Rurales, para la elaboración/actualización y gestión de sus PDOT, permitirá agilizar los procesos y darlos a conocer a la población, incrementar la transparencia y la participación ciudadana.

La aplicación de las TIC en los procesos administrativos, además de mejorar gestiones internas, propicia una administración más transparente, cercana y accesible, con todas las ventajas que ello implica, sobre todo si se considera la optimización necesaria de los recursos.

La proliferación de la tecnología móvil y el uso de numerosas aplicaciones que están disponibles actualmente, han permitido crear ciudades más eficientes y mejor conectadas; sin embargo, para que las soluciones sean sostenibles, es necesario priorizar la participación ciudadana y el liderazgo.



Aunque está mucho por hacerse, cada vez es más frecuente el surgimiento de novedosas herramientas y plataformas web, que buscan fomentar la participación del ciudadano. Existen muchos ejemplos al respecto, sería importante desarrollar herramientas específicas para su aplicación en los Gobiernos Parroquiales Rurales, considerando las particulares características y reales limitaciones del medio rural.

### **3.1.10.- La participación en el contexto rural.**

En el medio rural, por lo general la identidad es un rasgo característico del mismo y que se constituye en una de sus fortalezas, sin embargo, no se da un proceso de participación incluyente, equitativa, tan necesaria para la elevación de la calidad de vida.

Si en las diferentes etapas de formulación de los PDOT en el medio urbano, resulta indispensable la participación de la comunidad, en el medio rural, es aún más importante cuando se pretende intervenir en un contexto con valores y visiones muy diversas por parte de las diferentes etnias y nacionalidades.

Para tratar de entender a la población rural en todas sus manifestaciones, es necesario despojarnos de nuestro modo particular de ver el mundo, de nuestro concepto de desarrollo y de bienestar, anular el juicio y tratar de mirar con sus ojos, si nuestro objetivo es contribuir a la inclusión y la equidad y no desde la demagogia y el poder.

Los territorios considerados como rurales son espacios geográficos cuyo grado de cohesión proviene de un singular tejido social, de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso que les dan especificidad regional. Bajo esta percepción, el territorio sirve como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, al mismo tiempo de ser el objetivo del desarrollo económico.

En los territorios rurales existe la participación de varios actores (instituciones, asociaciones, poderes públicos, empresas, etc); elementos materiales (equipamiento, infraestructura) e inmateriales como el saber hacer, las formas seculares de organización y las pautas de comportamiento colectivo. Por tanto, los procesos de desarrollo de los territorios rurales contienen nociones de aprendizaje y el saber hacer y la cultura de organización local constituyen su núcleo fundamental.

El criterio de la comunidad local se asume como base fundamental para la construcción de los procesos de desarrollo. Disponer de gente para desarrollar propuestas se constituye en una herramienta para impulsar una cultura de corresponsabilidad y permite que la comunidad, de forma colectiva e individual, se sienta vinculada a la forma de entender el territorio como un espacio común que provee de bienes, servicios y satisfactores suficiente para vivir con calidad.



Por ello, la inclusión de la participación con principio se convierte en el proceso básico de democratización de la planificación territorializada del medio rural, que si bien incrementa la complejidad de la gestión del desarrollo, a la larga facilita la organización del territorio y fomenta entre la comunidad local la idea de pertenencia, de cohesión y el sentimiento de formar parte de una proyecto colectivo.

Finalmente, la gestión pública en beneficio de los territorios rurales basada en la participación incluyente e institucionalizada, debe fortalecer la visión de comunidad como eje fundamental de integración rural y promover una vida digna y reconstitutiva de las tradiciones y las culturas populares, bajo la premisa de que el desarrollo sustentable es posible,

### **3.2.- ESTRATEGIAS PARA LA APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL.**

#### **3.2.1.- Observación del marco legal**

##### **A. Constitución de la República del Ecuador**

El Artículo 267 en su numeral 1, establece que los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

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

El Artículo 64, literal d) determina como una de las funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural “Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo: el de ordenamiento territorial y las políticas públicas: ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial....”

Por otro lado, el Artículo 67, literal b) establece como una de las atribuciones de la junta parroquial rural “Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución”.

Por su parte, el Artículo 70 en su literal c) establece como atribución del presidente o presidenta de la junta parroquial rural “Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial en concordancia con el plan cantonal y provincial de desarrollo, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley.



### **C. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

En el Título II Del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, Capítulo tercero De los Instrumentos del Sistema, Sección tercera De los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, Artículo 47, se establece que “Para la aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado. De no alcanzar esta votación, en una nueva sesión se aprobará con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes”.

#### **3.2.2.- Observación del marco conceptual**

La aprobación de un plan se trata de un procedimiento administrativo en el que se contempla la participación y concertación que ha debido estar presente en todo el proceso de elaboración del plan. Tal procedimiento supone una salvaguarda para la tarea del técnico planificador que le permite elaborar su avance del plan con cierta osadía, aunque siempre basada en una racionalidad técnica objetivamente beneficiosa para el conjunto de la sociedad y con visión de largo plazo, pero que puede no ser aceptada por unos agentes socioeconómicos con una visión de corto plazo, intereses contrapuestos y diferente capacidad de intervención.

La aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, constituye un requisito obligatorio, el mismo que se

establece en la normativa legal antes descrita, y que tiene por objetivo darle al plan la característica de Ley: es decir, se convierte en un mandato que se debe cumplir necesariamente.

Para dar cumplimiento a lo que dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y en concordancia con los problemas y objetivos, tanto generales como específicos, vinculados a la aprobación de los PDOTs Parroquiales Rurales, se plantean estrategias relacionadas con los siguientes aspectos:

#### **3.2.3.- Procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural.**

En lo que respecta a la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; es indispensable que antes de iniciar con estos procesos, se cuente, en forma oportuna, con los lineamientos detallados para la elaboración y/o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, mismos que, luego de ser elaborados, deben ser socializados a todos los agentes involucrados, por parte del organismo rector de la planificación en el Ecuador. Esto permitirá elevar el nivel de cumplimiento en la elaboración de los PDOTs, tanto en lo que respecta a los contenidos, como a los plazos fijados para su entrega, lo que sin lugar a dudas, contribuirá a cumplir oportunamente con la aprobación de los PDOTs.



### **3.2.3.1.- Elaboración de los términos de referencia para la contratación de los planes**

Los términos de referencia para la elaboración y/o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural, deben elaborarse guardando total relación con los lineamientos que, para el efecto, han de ser previamente desarrollados y socializados por la SENPLADES; esto, con el fin de evitar inconsistencias que pueden generar dificultades durante la elaboración y aprobación de los PDOTs.

Los términos de referencia, deben ser elaborados en forma totalmente clara, evitando ambigüedades que puedan generar dudas y conflictos legales entre las partes y partiendo siempre de certezas legales.

Para establecer los términos de referencia TDR por parte de cada uno de los GADs Parroquiales Rurales, previo a la contratación para la elaboración y/o actualización de los PDOTs; además de ajustarse a los lineamientos emitidos por el organismo rector de la planificación, se debe considerar también los acuerdos y resoluciones emanados por el mismo, con respecto a los plazos que se deben cumplir, tanto para la elaboración, como para la aprobación de los PDOTs.

Con respecto a los plazos fijados, para la elaboración y aprobación de los PDOTs, éstos deben ser reales y razonables, sobre todo si se considera la necesaria participación ciudadana que debe existir durante todo el proceso, con el fin de evitar forzosos cambios en las resoluciones emitidas por parte del organismo rector de la planificación,

futuras ampliaciones de plazo concedidas por los GADs, incumplimiento en la entrega de los PDOTs por parte de las consultoras contratadas y finalmente dificultades para aprobar oportunamente los PDOTs.

Si se observa que los PDOTs Parroquiales Rurales, deben necesariamente articularse a los PDOTs de nivel provincial y cantonal considerando las determinaciones en ellos propuestas, significa que estos últimos, al ser de rango superior, deberían cumplir a raja tabla con los plazos establecidos para su elaboración y aprobación, de no ser así, es lógico suponer que este desfase repercutirá en la oportuna elaboración y aprobación de los PDOTs de nivel parroquial rural.

Pero además de los aspectos considerados en líneas anteriores para la elaboración de los términos de referencia, es indispensable que se reflexione sobre el perfil que deberá reunir cada uno de los profesionales que conformarán el equipo consultor que asumirá la realización de los estudios, aspecto que deberá estar estrechamente relacionado con los problemas y potencialidades de la parroquia objeto de estudio, por lo que es recomendable, que la elaboración de los TDR, se encargue a profesionales con experiencia en la elaboración de PDOTs y con pleno conocimiento del contexto objeto de estudio.

### **3.2.3.2.- Disponibilidad de suficiente recurso humano con formación en ordenamiento territorial**



Si se considera que el Ecuador está conformado por 24 provincias, 221 cantones y 812 parroquias rurales, se requieren elaborar/actualizar un total de 1057 planes de ordenación territorial en todo el país, mismos que de acuerdo con el Artículo 1 de los lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, expedidos mediante la resolución 003-2014 CNP emitida por el Consejo Nacional de Planificación y publicada en el Registro Oficial N° 261 el 5 de junio de 2014, debían aprobarse en un plazo máximo de 9 meses contados desde la posesión de sus máximas autoridades, en el caso de los PDOTs cantonales y metropolitanos y en un plazo máximo de 5 meses, -contados desde la fecha de aprobación prevista para el nivel municipal o metropolitano- en el caso de los planes provinciales y parroquiales.

De la descripción realizada, se concluye que, para la elaboración de los planes cantonales se requirieron en todo el País durante el lapso de 9 meses de 442 profesionales solamente para las funciones de dirección y fiscalización y en el caso de los planes provinciales y parroquiales durante el lapso de 5 meses se requirieron de 1672 profesionales para las mismas funciones; esto sin considerar los demás profesionales que deben formar parte del equipo de planificadores, que de requerirse, muy probablemente implique la necesidad de 4300 profesionales trabajando durante 14 meses en la elaboración de los PDOTs,

La breve reflexión realizada, evidencia la imperiosa necesidad de contar en el Ecuador con el suficiente recurso humano debidamente capacitado para afrontar la responsabilidad de participar en la elaboración, fiscalización, seguimiento, control y evaluación de los PDOTs, en todos los niveles de planificación, he aquí algunas ideas que pueden contribuir a suplir el déficit existente en esta materia, las mismas se plantean a continuación:

- A. Formar en las Universidades profesionales preparados para afrontar los retos de la descentralización y el ordenamiento territorial, tanto a nivel de pregrado como de postgrado y capacitación continua.
- B. Encaminar los contenidos en carreras específicas, tales como Arquitectura, Agronomía, Derecho, Economía, Ingeniería, Sociología, que garanticen la formación con una visión de carácter interdisciplinario.
- C. Considerar en los centros de educación superior, la pertinencia de abrir nuevas carreras a nivel de pregrado, que permitan satisfacer la demanda social en temas relacionados a la planificación y el ordenamiento territorial.
- D. Mantener en los centros educativos superiores la formación de postgrado en ordenamiento territorial.
- E. Ampliar el debate sobre Ordenamiento Urbano y Territorial mediante la realización de Foros y Simposios de Desarrollo Urbano y Ordenamiento territorial.



- F. Fomentar la realización de Congresos Nacionales e Internacionales sobre Ordenamiento Urbano y Territorial
- G. Realizar por parte de las Universidades, programas de vinculación con la colectividad para la capacitación permanente de los funcionarios de elección y carrera que forman parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y están involucrados en la planificación y gestión del desarrollo.
- H. Desarrollar, mantener y ampliar en las Universidades, los programas de investigación sobre Ordenación Territorial, mediante la utilización de nuevos métodos y tecnologías actuales, con énfasis en el nivel local y regional.

### **3.2.3.3.- Garantizar la democratización en la contratación de estudios.**

Si bien es verdad, Ecuador tiene un déficit de recurso humano debidamente capacitado para la elaboración de los PDOT, sin embargo, aquello no justifica la concentración de consultorías para su realización; esta situación, contribuye a bajar la calidad de los mismos en algunos casos y al incumplimiento en la entrega de los planes en otros. En este contexto, se vuelve indispensable buscar mecanismos que permitan garantizar la democratización de la contratación pública. Se plantean entonces algunos mecanismos para mitigar este problema:

- A. Realizar reformas en la Ley de Contratación Pública, Ley de Consultorías y sus Reglamentos, para evitar la polarización de contratos en un limitado número de empresas consultoras.

- B. Formar profesionales con suficiente conocimiento en la elaboración de Términos de Referencia y Fiscalización de PDOTs, a través de programas de capacitación continua.
- C. Realizar por parte de la Contraloría General del Estado, auditorías a los procesos de adjudicación, contratación y entrega - recepción de los PDOTs.

#### **3.2.3.4.- Definición del proceso administrativo para la aprobación de los planes.**

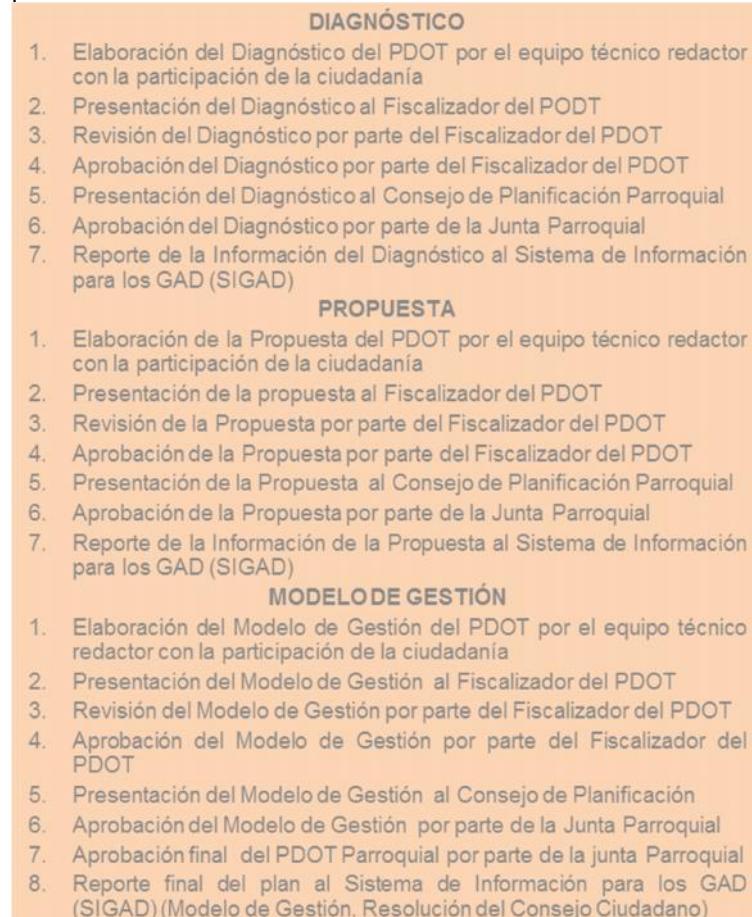
La formulación de un PDOT comprende la superación de tres etapas: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión. En el caso de los PDOT Parroquiales Rurales, aquello implica la realización de algunos pasos más concretos, con el fin de garantizar, por un lado, la legitimidad del PDOT y por otro, el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. La realización de este proceso se resume en cuatro grandes hitos:

- A. Impulso de la Administración competente.
- B. Formulación del plan a nivel de avance en sus tres etapas.
- C. Oficialización del plan. El documento que surge del equipo redactor solo tiene la consideración de un mero avance técnico sin carácter de plan. Tal condición la adquirirá a través de un proceso de participación, concertación y adaptación conducente a convertirlo en el documento vinculante capaz de cumplir las previsiones de la legislación que lo contempla. La Figura N° 46 ilustra una propuesta para dicho proceso.
- D. Gestión, o aplicación de plan.



Figura N° 46

Procedimiento administrativo general para la aprobación de un plan.



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia

### 3.3.- ESTRATEGIAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL CON OTROS NIVELES DE PLANIFICACIÓN.

#### 3.3.1.- Observación del marco legal.

##### A. Constitución de la República.

Para garantizar una correcta articulación de los planes de ordenamiento territorial parroquial rural con los otros niveles de planificación, es fundamental observar aquellas disposiciones legales establecidas en la Constitución de la República, de manera especial las contempladas en los Artículos: 242, 261, 262, 263, 264 y 267, que establecen las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno, éstos son: Nacional, Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial.

Por otro lado, el Artículo 280, establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo será de carácter obligatorio para el Sector Público e indicativo para los demás sectores. Estableciéndose, de esta forma, la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo con la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Pero también según el Artículo 313.-“El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos,



de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determine la ley”.

#### **B. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD.**

De este cuerpo legal es pertinente observar los siguientes artículos:

Art. 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

- b) Planificar, construir la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;
- c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;

Artículo 296.- Ordenamiento territorial.- "...La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital...", ésta disposición legal se sustenta en la competencia exclusiva de carácter horizontal o global asignada por la Constitución a los gobiernos municipales: "regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural".

Artículo 299.- Determina que: “ El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como parte del sistema nacional descentralizado de planificación participativa”



### **C. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

Artículo 10.- Planificación Nacional.- Establece que: “La planificación nacional es 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 determine 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”.

Artículo 43.- Estipula que: “Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo

observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”.

En este cuerpo legal, también interesa el Artículo 53 que identifica y caracteriza como parte de los instrumentos complementarios, a la “Estrategia Territorial Nacional”. Destacándose en este artículo que ella es un instrumento de planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por la entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

### **D. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones**

De este cuerpo legal, interesan los Artículos 34, 35 y 36 que disponen:

Artículo 34.- “El Gobierno nacional podrá autorizar el establecimiento de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) como un destino aduanero, es espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten, nuevas inversiones, con los incentivos que se detallan en la presente normativa, los que estarán condicionados al cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en este Código, de conformidad con los parámetros que serán fijados mediante norma reglamentaria y los previstos en los planes de ordenamiento territorial”.



Artículo 35.- Ubicación.- Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico se instalarán en áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, considerando condiciones tales como: preservación del medio ambiente, territorialidad, potencialidad de cada localidad, infraestructura vial, servicios básicos, conexión con otros puntos del país..."

Artículo 36.- Tipos.- Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico podrán ser de los siguientes tipos:

- a. Para ejecutar actividades de transferencia y de desagregación de tecnología e innovación
- b. Para ejecutar operaciones de diversificación industrial....;y,
- c. Para desarrollar servicios logísticos...".

Se convierten entonces en instalaciones o equipamientos cuyo emplazamiento generará fuertes impactos en varios aspectos de los territorios escogidas para el efecto, tanto es así, que el mismo cuerpo legal señala expresamente que ella considerará entre otros los parámetros formulados por los planes de ordenamiento territorial.

### **3.3.2.- Observación del marco conceptual**

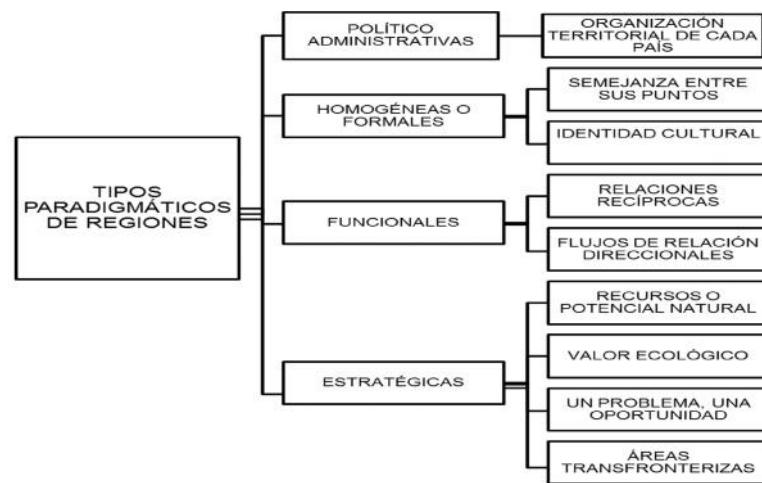
Antes de proponer los mecanismos para la articulación de los PDOTs Parroquiales Rurales con otros niveles de planificación, es preciso realizar las siguientes reflexiones:

- Que el sistema territorial se concibe como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad.
- Que el sistema territorial generalmente se refiere a tipos paradigmáticos de regiones (ver Figura N° 47).
- Que en el Ecuador las unidades territoriales paradigmáticas corresponden a las que se presentan en la Figura N° 48.
- Que el sistema territorial del Ecuador se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior e integran a las de nivel inferior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no implica que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores.
- Que la jerarquía de los sistemas territoriales en el caso del Ecuador se define por cinco niveles territoriales, mismos que deben articularse a través de los planes desarrollados para cada nivel territorial, pero además debe considerarse la necesaria coordinación de organismos sectoriales nacionales y locales (ver Figuras N° 49 y 50).



Figura N° 47

Tipos Paradigmáticos de Regiones en General



FUENTE: Ordenación Territorial. Gómez Orea, Domingo, 2008

ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 48

Sistema territorial ecuatoriano de conformidad con la organización territorial establecida en la Constitución.

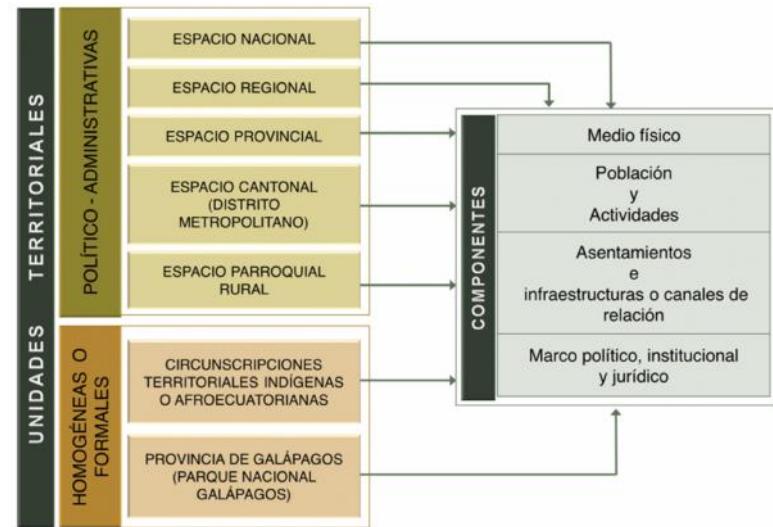
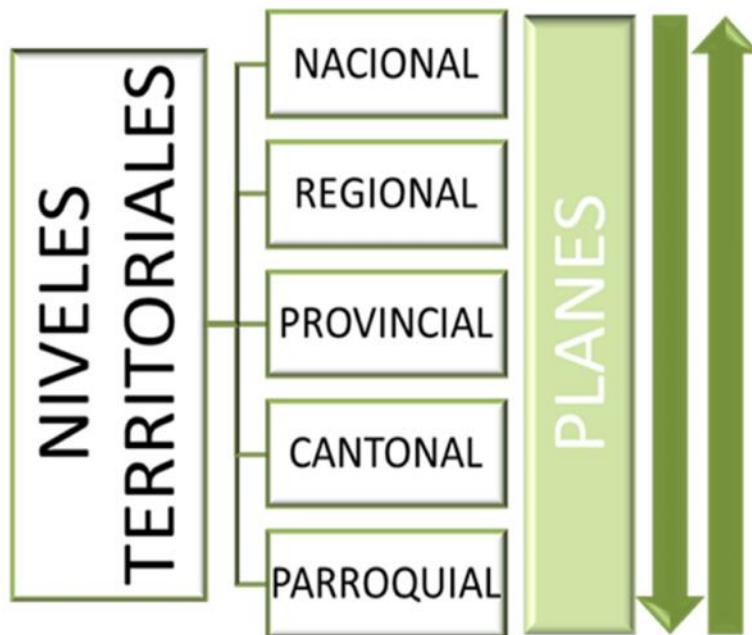
Fuente y Elaboración: PAUTA CALLE, Fernando; ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR, 1<sup>a</sup> EDICIÓN, CUENCA, MONSALVE MORENO, 2013

Figura N° 49

Niveles Territoriales del Ecuador y su Articulación a través de los Planes.



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia

Figura N° 50

SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR:

Coordinación entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango a través de los Planes de Ordenación Territorial



FUENTE Y ELABORACIÓN PAUTA CALLE, Fernando; ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR, 1<sup>a</sup> EDICIÓN, CUENCA, MONSALVE MORENO, 2013

Con el mismo propósito, es necesario traer a la memoria los principios que rigen la ordenación territorial, y que necesariamente deben ser



observados con miras a garantizar una adecuada articulación entre los planes de ordenación territorial correspondientes a los diferentes niveles, estos principios son:

- **Principio de coherencia.**- Indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en que debe ser atendido.
- **Principio de referencia.**- Entiende los planes correspondientes a niveles territoriales superiores como referencia vinculante para los inferiores.
- **Principio de subsidiariedad.**- Establece cómo cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible o, de otra forma, las instancias administrativas superiores solo deben interferir en aquello que puedan atender los niveles inferiores cuando éstos no lo hagan.
- **Principio de contracorriente.**- Señala cómo desde los ámbitos territoriales inferiores se participa en el impulso, en la concepción, en la formulación y en las determinaciones de los planes de niveles territoriales superiores.
- **Principio de corresponsabilidad.**- Señala la responsabilidad de todos en la forma en que evoluciona y se va formando el sistema territorial.

Sin duda alguna, considerar estos principios permitirá guiar los procesos de articulación entre planes de distintos niveles territoriales;

pero además, la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes organismos sectoriales, tanto nacionales, como locales.

En esta misma línea de reflexión, Domingo Gómez Orea al referirse a la descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos señala que: "La existencia de diferentes organismos administrativos de carácter sectorial con competencias superpuestas sobre un mismo territorio suele adolecer de descoordinación en sus acciones, lo que produce desánimo en los agentes socioeconómicos y en la población, un plan de ordenación territorial, en la medida que define con nitidez la acción de cada entidad, se comporta en el mejor instrumento de coordinación, no sólo entre las actividades administrativas, sino entre todas aquellas fuerzas que intervienen en la evolución del sistema.

Este papel de la planificación como generadora de una cultura de la racionalidad y la coordinación entre fuerzas diferentes, debe ser resaltado en la medida en que, frecuentemente, los efectos de un plan no están tanto en el cumplimiento taxativo y rígido de sus determinaciones, cuanto en el hecho de posibilitar y exigir la coordinación entre los múltiples entes administrativos, tanto de carácter sectorial y rango similar, como de índole territorial y diferente nivel. La coordinación se extiende, además, a los agentes socioeconómicos de carácter privado, como forma de garantizar la coherencia de las realizaciones y la consecución de objetivos a largo plazo" (Gómez Orea, 2008: 70-71).

### 3.3.3.- Definición de procesos para la articulación de los planes de ordenación territorial parroquial rural con otros niveles de planificación.

#### 3.3.3.1.- Identificación de los tipos de articulación.

Las normas constitucionales, en sus artículos: 242, 261, 262, 263, 264 y 267, disponen un conjunto de articulaciones obligatorias entre los cinco niveles o rangos antes precisados, y que pueden ser evidenciadas con mayor claridad en la Figura N° 51, de cuya observación se pueden identificar cuatro tipos de articulaciones:

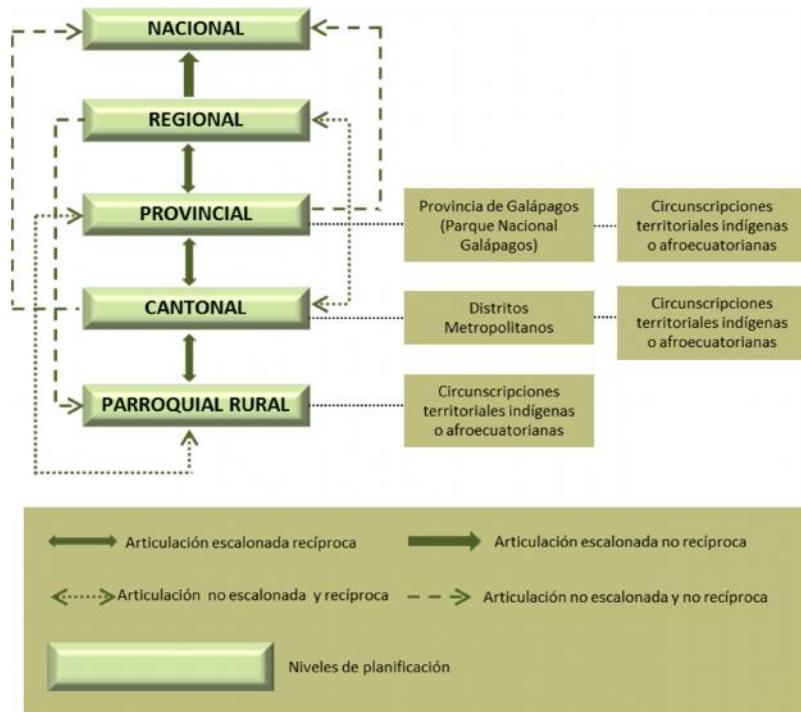
- Articulación escalonada no recíproca
- Articulación escalonada recíproca
- Articulación no escalonada y recíproca
- Articulación no escalonada y no recíproca

Del análisis de la Figura N° 51 se puede mencionar que la planificación nacional y la parroquial rural, se relacionan con los otros tres rangos en términos de que las planificaciones regional, provincial y cantonal deben articularse con la nacional y la parroquial rural. Por otro lado, las planificaciones regional, provincial y cantonal, es decir las de los tres niveles intermedios, se articulan con las otras cuatro.

Es visible que la “cabeza” de la planificación (la nacional) se muestre fuertemente determinadora de la totalidad del sistema de planificación; cuestión que se pone en evidencia cuando se norma que la

planificación de los rangos regional, provincial y cantonal deben articularse a la nacional y sin que esta determinación ocurra recíprocamente, ni por lo menos con el nivel regional.

Figura N° 51: Ecuador: Articulaciones entre los niveles de planificación previstos por la Constitución



Fuente y Elaboración: PAUTA CALLE, Fernando; ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR, 1<sup>a</sup> EDICIÓN, CUENCA, MONSALVE MORENO, 2013



Este enfoque encuentra una notable correspondencia con las disposiciones del Artículo 280 de la Constitución, que forman parte del “Régimen de Desarrollo” y que dicen:

“El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuestos del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

Las articulaciones recíprocas entre todos los rangos de planificación otorgan a la misma el atributo de integrada, por lo que se la define como aquella que integra y relaciona los distintos niveles de planificación, de manera tal que sus planes surjan de un proceso único de planificación al que aportan todos ellos de acuerdo a roles específicos. Siendo así, es deseable para superar la ausencia explícita de articulación de la planificación nacional con las de los otros rangos inferiores, que su formulación, actualización y revisión considere y valore adecuadamente las realidades y características de las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, a más obviamente de las nacionales, a fin de que las articulaciones obligatorias que dispone la Constitución, esto es de la planificación regional, provincial y cantonal con la nacional, sea posible y sobre todos provechosa; y,

Salvando lo que sucede entre los rangos nacional y regional, es posible señalar que se constituye en primera instancia una articulación escalonada recíproca, en la cual se genera una relación directa de un determinado rango con los inmediatamente inferior y superior; es lo que sucede entre las planificaciones regional, provincial, cantonal y parroquial rural. Pero además se observa que existen otras relaciones distintas del sistema piramidal –por ejemplo del nivel provincial con el nacional y con el parroquial rural, a más de la articulación vertical con los rangos regional y cantonal– y que si bien pueden tornar más complejas las relaciones entre ellos, también puede ser entendida como la búsqueda de una visión más completa, dinámica y de retroalimentación de la planificación en relación a las unidades territoriales que conforman un determinado nivel, afirmación plenamente cierta para el caso de las planificaciones regional, provincial y cantonal.

En este sentido, se hallan al menos tres formas adicionales de articulación: la escalonada no recíproca, entre los rangos de planificación regional/nacional; la no escalonada y recíproca, que enlaza a los niveles regional/cantonal y provincial/parroquial rural; y, la no escalonada y no recíproca, entre los rangos provincial/nacional, cantonal/nacional, y regional/parroquial rural.

De la revisión realizada a las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno, se observan aquellas que tienen el carácter de



transversales o globales y que conservan una estrecha relación con éstos. Se trata de las siguientes:

- a) La otorgada a los GADs provinciales en el Artículo 263, Numeral 4 de la Constitución: "La gestión ambiental provincial", que mantiene una íntima relación con la ordenación territorial, puesto que la consecución de todo objetivo, propósito, política o estrategia respecto de la gestión ambiental, tiene en ella al instrumento primario para tal efecto. En tal virtud, si la ordenación territorial define "la estructura espacial en la que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos", ella constituye entonces un espacio normativo de la gestión ambiental.
- b) Las concedidas a los gobiernos municipales en el Artículo 264, Numeral 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"; y Numeral 2: "Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón". Se trata de dos competencias intrínsecamente relacionadas con el aspecto fundamental de la ordenación territorial, pues la regulación y control del uso del suelo suponen la identificación,

distribución, organización y regulación de las actividades en el territorio.

Las estrategias de articulación constituyen el mecanismo mediante el cual, el GAD parroquial coordina con otros niveles de gobierno y entidades públicas, temas que no son de su competencia o sobre los cuales tienen competencias compartidas, con el fin de resolver problemas o fortalecer potencialidades del territorio.

Se debe establecer por cada política o estrategia de articulación, un conjunto de intervenciones interrelacionadas y coordinadas según la línea de acción propuesta. Estas intervenciones son de dos tipos:

- a) **Programas, proyectos y actividades:** con requerimiento presupuestario, temporalidad, componentes y resultados esperados (indicadores y metas de gestión), según corresponda. Así como su alineación a la fase de propuesta (políticas, objetivos, metas e indicadores).
- b) **Agenda Regulatoria:** definición de orientaciones normativas, para la implementación de ordenanzas, acuerdos y resoluciones con especificación de objeto y alcance.

### **3.3.3.2.- Formulación de programas, proyectos y actividades.**

#### **A. Programa.**

Es un instrumento mediante el cual se prevé la utilización de medios que permitirán el cumplimiento de los objetivos estratégicos de



desarrollo, y se conforma por un grupo de instrumentos de categorías de menor nivel programático que vendrían a ser los proyectos o actividades. Estos últimos contribuyen al proceso de producción y provisión de bienes y servicios de la parroquia.

Cabe mencionar que al formular un programa, éste debe prever tanto la inversión que se va a realizar, como las políticas a las que va a contribuir para el cumplimiento de lo planificado.

#### **B. Proyecto.**

Como parte de los programas, constituye una herramienta para crear un producto o servicio único, partiendo de objetivos, actividades, metodologías y metas.

Los proyectos tienen el mayor nivel de concreción de todos los instrumentos de planificación, se refieren a un lugar y aspecto concreto. Están conformados por un conjunto de actividades interrelacionadas y valoradas monetariamente.

#### **C. Actividad.**

Es la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción del programa o proyecto.

A continuación en los Cuadros N° 28, N° 29 y N° 30 se presentan las matrices para la presentación de programas, proyectos, actores

involucrados y otros aspectos para cada componente del sistema territorial.

#### **3.3.3.3.- Agenda Regulatoria**

La Agenda Regulatoria es una herramienta de la planificación que reúne el conjunto de ordenanzas, acuerdos y reglamentos de temas prioritarios para su legislación, planteadas para el cumplimiento del PDOT en coordinación con otros niveles del gobierno.

Los tipos de actos administrativos e instrumentos normativos que conforman la agenda regulatoria aplicables para las parroquias son los siguientes:

**A. Acuerdos y Resoluciones:** Son instrumentos de efectos particulares emitidos por los funcionarios directivos del GAD sobre asuntos administrativos y procedimientos internos de la entidad. Son utilizados con el fin de expedir los instrumentos y disposiciones necesarias que operativicen normas o decisiones de mayor jerarquía.

**B. Reglamentos:** Los Reglamentos son instrumentos emitidos por la máxima autoridad que establecen el régimen de funcionamiento del GAD o sus órganos, servicios y dependencias.

En el Cuadro N° 31 se realiza una propuesta de matriz para la agenda regulatoria.



Cuadro N° 28

Matriz para la presentación de programas, proyectos y actividades, según componentes del sistema territorial

| N° | COMPONENTE                                       | PROGRAMAS | PROYECTOS                    | ACTIVIDADES |
|----|--|-----------|------------------------------|-------------|
| 1  | BIOFÍSICO  | P1        | P1P1<br>P1P2<br>P1P3<br>P1PN |             |
| 2  | SOCIO CULTURAL                                   | P2        | P2P1<br>P2P2<br>P2P3<br>P2PN |             |
| 3  | ECONÓMICO PRODUCTIVO                             | P3        | P3P1<br>P3P2<br>P3P3<br>P3PN |             |
| 4  | ASENTAMIENTOS HUMANOS                            | P4        | P4P1<br>P4P2<br>P4P3<br>P4PN |             |
| 5  | MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD                | P5        | P5P1<br>P5P2<br>P5P3<br>P5PN |             |
| 6  | POLÍTICO, INSTIUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA | P6        | P6P1<br>P6P2<br>P6P3<br>P6PN |             |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 29

Matriz para la presentación de estrategias de articulación, objetivos del PNBV, objetivos estratégicos, categorías de ordenación, programas, programas, presupuesto, tiempo de ejecución, indicador de gestión, meta, fuente de financiamiento y responsable de la ejecución, según componentes.

| N° | COMPONENTE  | ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN | OBJETIVO PNBV | OBJETIVO ESTRATÉGICO | CATEGORÍA DE ORDENACIÓN | PROGRAMA | PROYECTO             | PRESUPUESTO | TIEMPO DE EJECUCIÓN | INDICADOR DE GESTIÓN | META | FUENTE DE FINANCIAMIENTO | RESPONSABLE DE EJECUCIÓN |
|----|---|----------------------------|---------------|----------------------|-------------------------|----------|----------------------|-------------|---------------------|----------------------|------|--------------------------|--------------------------|
| 1  | BIOFÍSICO   |                            |               |                      |                         | P1       | P1P1<br>P1P2<br>P1PN |             |                     |                      |      |                          |                          |
| 2  | SOCIO CULTURAL                                    |                            |               |                      |                         | P2       | P2P1<br>P2P2<br>P2PN |             |                     |                      |      |                          |                          |
| 3  | ECONÓMICO PRODUCTIVO                              |                            |               |                      |                         | P3       | P3P1<br>P3P2<br>P3PN |             |                     |                      |      |                          |                          |
| 4  | ASENTAMIENTOS HUMANOS                             |                            |               |                      |                         | P4       | P4P1<br>P4P2<br>P4PN |             |                     |                      |      |                          |                          |
| 5  | MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD                 |                            |               |                      |                         | P5       | P5P1<br>P5P2<br>P5PN |             |                     |                      |      |                          |                          |
| 6  | POLÍTICO, INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA |                            |               |                      |                         | P6       | P6P1<br>P6P2<br>P6PN |             |                     |                      |      |                          |                          |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 30

Presupuesto, Cronograma, Actividades, Fuentes de Financiamiento y Responsable de la Ejecución de los programas y proyectos planteados

| Nº | COMPONENTE  | OBJETIVO ESTRATÉGICO | PROGRAMA | PROYECTO             | ACTIVIDADES | PRESUPUESTO   |      |      |      |      | FUENTE DE FINANCIAMIENTO | RESPONSABLE DE EJECUCIÓN |
|----|---|----------------------|----------|----------------------|-------------|---------------|------|------|------|------|--------------------------|--------------------------|
|    |   |                      |          |                      |             | PRESUP. ANUAL | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019                     |                          |
| 1  | BIOFÍSICO   |                      | P1       | P1P1<br>P1P2<br>P1PN |             |               |      |      |      |      |                          |                          |
| 2  | SOCIO CULTURAL                                    |                      | P2       | P2P1<br>P2P2<br>P2PN |             |               |      |      |      |      |                          |                          |
| 3  | ECONÓMICO PRODUCTIVO                              |                      | P3       | P3P1<br>P3P2<br>P3PN |             |               |      |      |      |      |                          |                          |
| 4  | ASENTAMIENTOS HUMANOS                             |                      | P4       | P4P1<br>P4P2<br>P4PN |             |               |      |      |      |      |                          |                          |
| 5  | MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD                 |                      | P5       | P5P1<br>P5P2<br>P5PN |             |               |      |      |      |      |                          |                          |
| 6  | POLÍTICO, INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA |                      | P6       | P6P1<br>P6P2<br>P6PN |             |               |      |      |      |      |                          |                          |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 31

Matriz para Agenda Regulatoria

| Nº | COMPONENTE  | OBJETIVO ESTRÁTÉGICO | TIPO DE INSTRUMENTO NORMATIVO             | TÍTULO | ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN | OBSERVACIÓN |
|----|---|----------------------|---|--------|----------------------------|-------------|
| 1  | BIOFÍSICO   |                      | Acuerdo N°<br>Resolución N°<br>Reglamento |        |                            |             |
| 2  | SOCIO CULTURAL                                    |                      | Acuerdo N°<br>Resolución N°<br>Reglamento |        |                            |             |
| 3  | ECONÓMICO PRODUCTIVO                              |                      | Acuerdo N°<br>Resolución N°<br>Reglamento |        |                            |             |
| 4  | ASENTAMIENTOS HUMANOS                             |                      | Acuerdo N°<br>Resolución N°<br>Reglamento |        |                            |             |
| 5  | MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD                 |                      | Acuerdo N°<br>Resolución N°<br>Reglamento |        |                            |             |
| 6  | POLÍTICO, INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA |                      | Acuerdo N°<br>Resolución N°<br>Reglamento |        |                            |             |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia

### 3.3.3.4.- Consideración de las determinaciones de nivel territorial superior.

La obligación legal que establece el COOTAD en relación a la inscripción y articulación de la ordenación territorial regional, provincial y parroquial rural en la ordenación territorial cantonal y que se sustenta en la competencia exclusiva de carácter horizontal global asignada por la Constitución a los gobiernos municipales: “regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, implica, por un lado, que las determinaciones de los planes de ordenación territorial regional, provincial y parroquial rural se han de inscribir en las determinaciones de los planes de ordenación territorial cantonal; y, por otro, que las primeras se han de articular a las segundas.

En el mismo sentido el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas refiriéndose al nivel cantonal, señala que “las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados”, ubicando en el sitio preciso la competencia relacionada al uso y la ocupación del suelo, correspondiente a los gobiernos municipales.

Queda claro entonces, que las determinaciones de los planes de ordenación territorial parroquial rural, deben inscribirse necesariamente en las determinaciones de los planes de ordenación territorial cantonal, pues esta figura está llamada a cumplir el rol principal de integrador de las determinaciones de los planes de ordenación territorial de los otros niveles de gobierno en su ámbito espacial de actuación.



Serán entonces los planes de ordenación territorial cantonal los que cumplan las funciones de coordinación e integración obligatoria con todos los otros organismos territoriales: Estado Central, Consejos Regionales, Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales, a fin de viabilizar la integración de las determinaciones de los planes de su responsabilidad en los territorios cantonales.

Por tanto, los planes de ordenación territorial cantonal están llamados a precautelar que las distintas determinaciones de todos los planes, formen parte de un todo o conjunto territorial que atienda o responda a los requerimientos de los modelos territoriales objetivos previstos por dichos instrumentos.

Pero adicionalmente, es necesario que los proyectos contemplados en los planes de ordenamiento territorial parroquial, y que tienen que ver con la planificación y mantenimiento de la red vial parroquial rural, se ejecuten en coordinación con los gobiernos provinciales.

### **3.4.- ESTRATEGIAS PARA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL ENTE GESTOR DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL.**

#### **3.4.1.- Observación del marco legal**

##### **A. Constitución de la República del Ecuador.**

Artículo 255.- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la

presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.

Artículo 267.- “Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

#### **B. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.**

Artículo 64.- Funciones.- Este artículo merece ser observado, puesto que, establece cuáles son las funciones del Gobierno parroquial rural, las mismas que están directamente vinculadas a la gestión de los planes de ordenación de ordenación territorial parroquial rural.

Artículo 67.- Atribuciones de la junta parroquial rural.- Establece las atribuciones de la junta parroquial, mismas que tienen estrecha relación con la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural, sobre todo en sus literales a), b), c), d), e), f), g), j), k), n), p), r), s), t), y u).

Artículo 70.- Atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural, de este artículo interesan los siguientes literales: c), g),



h), i), j), l), o), r), u), y v), puesto que están directamente vinculados a la gestión de los PDTs.

### **C. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

De este código, es importante observar los siguientes artículos: 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17, 19; pero además, revisten importancia los siguientes:

Artículo 28.- Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- “.....Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales el Consejo de Planificación estará integrado de la siguiente manera:

1. El Presidente de la Junta Parroquial;
2. Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial
3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos específicos.

Artículo 29.- Funciones.- Son Funciones de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

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

2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y,
6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

#### **3.4.2- Observación del marco conceptual**

El Ente Gestor del Plan, es la organización encargada de conducir la materialización del plan de forma ágil y eficaz, y actuar como animador y catalizador de las actuaciones públicas y privadas, éste, basa su correcto funcionamiento en los siguientes aspectos:

- Nivel de conocimiento, por parte de los miembros del ente gestor, sobre las disposiciones legales que rigen respecto de las funciones que le corresponden en el ámbito de la gestión de los planes.



- Estructura del ente gestor ajustada a las características específicas del ámbito del plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural.

### **3.4.3. Definición del proceso para la conformación y funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural**

#### **3.4.3.1.- Determinación de las funciones del Ente Gestor del Plan**

La materialización de las propuestas que forman parte del plan requiere de una organización ágil y dinámica que urja a la administración pública en el cumplimiento de compromisos que se deducen del plan, anime a la iniciativa privada y, en general, se responsabilice de la gestión del plan.

Con este propósito, es necesario establecer las principales funciones del ente gestor, las mismas que se pueden concretan en los siguientes puntos:

- Animación a los agentes públicos y privados para que materialicen las propuestas que en plan les haya asignado.
- Control, velando para que todas las medidas, tanto normativas como de inversión, se realicen dentro de las previsiones del plan y se ajusten a derecho.
- Coordinación, entre las actuaciones de todos los agentes públicos y privados, dentro de las previsiones del plan, y de

forma coherente con las actuaciones de otro origen que se desarrollen en su ámbito territorial. Por otro lado coordinará las acciones de promoción y difusión realizadas para las administraciones que intervengan en el plan.

- Seguimiento, del estado de materialización de cada una de las fases del plan y de cada una de las actuaciones que lo forman. Para ello se tomarán en cuenta indicadores físicos y financieros ajustados al carácter específico de cada determinación y conforme a lo estipulado en el propio plan. En función de ello propondrá las modificaciones y adaptaciones adecuadas-
- Evaluación, identificación, estimación y valoración de los efectos del plan en todos los aspectos relevantes y sectores.
- Elaborar informes sobre su actividad en relación con todas las funciones enunciadas a las autoridades responsables.

Pero además de las funciones anteriormente enumeradas y que pueden considerarse como generales, es importante manifestar que, en cada contexto territorial, éstas deben enmarcarse en las disposiciones legales que al respecto rigen; convendrá entonces hacer alusión a aquellas que corresponden en el caso del Ecuador.

Así, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su Artículo 29, establece como funciones del Consejo de Planificación, las siguientes:



1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y,
6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

#### **3.4.3.2.- Definición de la estructura del Ente Gestor del PDOT.**

La estructura del ente gestor será específica para cada plan, sin embargo de aquello, y con el propósito de lograr mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones anteriormente indicadas, es posible enumerar algunas características de tipo general que puede orientar su diseño. En principio contará con:

- A. Un **órgano político**, que represente a la mayor parte de agentes socioeconómicos implicados en el plan, con funciones de dirección. En concreto la representación abarcará, al menos, las distintas administraciones públicas responsables del plan o implicadas de alguna forma relevante en él, los organismos financiados, los sindicatos, las asociaciones de todo tipo y los particulares.
- B. Un **órgano técnico** u oficina técnica con funciones ejecutivas y dependiente del anterior, que debe ser ágil de tal manera que su brazo ejecutivo ha de contar, en términos relativos, con pocos efectivos; debe disponer de gran autonomía, quedando desvinculado de las urgencias políticas; debe actuar de forma flexible, dentro de los márgenes de libertad que admite el plan; debe contar con el respaldo de los poderes públicos y debe, por fin actuar con la seguridad científico técnica para lo que conviene dotarle del oportuno asesoramiento.

Además el ente gestor puede contar con la colaboración de instituciones docentes de investigación capaces de dar solvencia técnica y científica a la gestión, así como algún tipo de asesoría jurídica. En este sentido, es fundamental el apoyo que pueden tener los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, por parte de las Universidades, mediante la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional para la capacitación permanente de los funcionarios de elección y carrera que forman parte de los Gobiernos



Autónomos Descentralizados y que estén involucrados en la planificación y gestión del desarrollo.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su Artículo 28 establece cómo deberán conformarse los Consejos de Planificación.

#### **3.4.3.3.- Definición de la unidad responsable de la ejecución del PDOT parroquial rural.**

El GAD parroquial es la entidad encargada de la ejecución; y, específicamente el técnico de infraestructura es la persona que coordina la ejecución del PDOT.

Se debe mencionar la conveniencia de estructurar una unidad responsable del PDOT como máxima autoridad de planificación. El número de técnicos, que conformarán la unidad, dependerá del tamaño del GAD, pudiendo variar desde una persona hasta la integrada por un grupo de técnicos multidisciplinarios.

Las funciones básicas que le corresponden a esta unidad responsable, consisten en:

- La coordinación y seguimiento técnico interno de la ejecución del PDOT (Preparación de informes de cumplimiento y documentos para tratar en el Comité Interno)
- Aplicación de las estrategias de articulación con el Ejecutivo y con otros niveles de gobierno (provincial y cantonal)

- Preparar documentos e informes para ser el vínculo entre el GAD parroquial con el Consejo Provincial en temas de PDOT.
- Prepara documentos para ser el vínculo con el Consejo de Participación Ciudadana.

#### **3.4.4.- Definición de la propuesta para la gestión institucional.**

Los gobiernos parroquiales para promover el desarrollo humano y sostenible de la población, deberán fortalecer la identidad, administración y participación comunitaria, mediante la coordinación, gestión y negociación con las instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, para la ejecución de los diferentes programas y proyectos; a continuación y con el propósito de mejorar la gestión institucional de los GADs parroquiales, en el Cuadro N° 32 se esquematiza la metodología que a continuación se describe:

Cuadro N° 32: Metodología para la gestión institucional

| ADMINISTRACIÓN  | ORGANIZACIÓN   | GESTIÓN DE PROCESOS  | ADMINISTRACION DE PROYECTOS  |
|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Adecuado funcionamiento logrando eficacia y eficiencia</li><li>▪ Normas y reglamentos COOTAD</li><li>▪ Capacidades del GADPR</li><li>▪ Evaluación del desarrollo del GADPR: Control interno</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Planificación y Dirección</li><li>▪ Informe de Gestión</li><li>▪ Servicios y resultados</li><li>▪ Estructura organizativa</li><li>▪ Estructura funcional</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Gobernantes o estratégicos</li><li>▪ Operativos</li><li>▪ Habilitantes de apoyo</li><li>▪ Habilitantes de asesoría</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Características básicas</li><li>▪ Gestión ambiental</li><li>▪ Roles y responsabilidades</li><li>▪ Fases</li><li>▪ Elaboración de perfiles</li><li>▪ Reportes</li></ul> |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



### 3.4.4.1.- Administración

La administración del gobierno autónomo descentralizado parroquial permite plasmar la misión organizativa cumpliendo los objetivos o metas planteadas. Se preocupa desde la estructura organizacional hasta la administración económica, ya que tiene relación directa con la productividad parroquial y permite construir el bienestar de la comunidad, a través del establecimiento de lineamientos que optimizan el aprovechamiento de los recursos.

La administración del gobierno parroquial es indispensable para el adecuado funcionamiento, simplifica el trabajo al implantar principios, métodos y procedimientos para lograr la mayor rapidez y efectividad.

#### A. Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial

El GADPR es el órgano de gobierno de la parroquia, comisionado para la aprobación, seguimiento y evaluación del PDOT, así como para la emisión de normatividad aplicable en su territorio. Su objetivo es velar por el cumplimiento de las políticas, normas, lineamientos y directrices emanadas de los organismos del proceso de participación ciudadana y control social, además controlar la gestión administrativa y técnica.

Se encuentra integrado por los vocales, elegidos por votación popular, de entre los cuáles el más votado lo presidirá, es decir, el máximo representante del gobierno parroquial es el presidente de la junta parroquial.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), determina las funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial, que son tres:

- De legislación, normatividad y fiscalización.
- De ejecución y administración; y,
- De participación ciudadana y control social.

Estas funciones de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales apuntan al desarrollo sustentable de la parroquia, desarrollando e impulsando políticas de equidad mediante el sistema de participación ciudadana. Los GADPR, tienen la obligación de elaborar el PDOT, ejecutar sus competencias, vigilar la ejecución de obras, fomentar la inversión y el desarrollo económico, promoviendo la protección integral y colaboración de los moradores.

#### B. Evaluación del desarrollo institucional.

Los gobiernos parroquiales deben proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la eficiencia y eficacia de las operaciones, fiabilidad de la infraestructura financiera, cumplimiento de leyes y normas que sean aplicables.

En cuanto al control interno que deben llevar, deben disponer de información apropiada sobre el resultado de los objetivos operacionales de la institución, elaborar de forma íntegra los estados financieros públicos y cumplir las leyes y normas aplicables.

### 3.4.4.2.- Organización.

En la organización del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural interviene directamente la ciudadanía bajo los lineamientos del sistema de participación ciudadana en los procesos de planificación, ejecución y control de proyectos, a más de las actividades propias de la gestión del GAD.

El GADPR, tiene como eje la Participación Ciudadana, que es la Asamblea Local, a través de la cual se implantan otras instancias previstas por la ley, que dan origen a una organización de apoyo en equipo, no jerárquica (ver Figuras N° 52 y 53).

Figura N° 52

Estructura organizativa del GADPR



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia

### 3.4.4.3.- Gestión de Procesos

Los procesos son las diferentes actividades que se ejecutan, las cuales deben estar enlazadas entre sí para generar un desarrollo, que busca el fortalecimiento institucional mediante la mejora de la capacidad de gestión, conocimientos y destrezas que permitan cumplir con las responsabilidades para el desarrollo parroquial. Estos procesos se ordenan y clasifican en función del grado de contribución o valor agregado que aportan al cumplimiento de la misión del gobierno parroquial, se describe a continuación (ver Cuadro N° 33):

- Procesos Gobernantes o Estratégicos:** Direccionan la gestión del gobierno parroquial a través de la expedición de políticas, normas, lineamientos y directrices que los procesos operativos y de apoyo deben tomar en cuenta para su ejercicio. Los procesos gobernantes de la parroquia rural, son responsabilidad del gobierno parroquial (Presidente, Vicepresidente y Vocales), en el marco de las regulaciones vigentes. El Consejo de Planificación interviene en el proceso de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial de largo plazo.
- Procesos Operativos:** Ejecutan actividades y desarrollan proyectos destinados a generar productos y prestar servicios orientados a satisfacer las necesidades de los moradores, fomentar el desarrollo sostenible y sustentable de la parroquia.



Pueden hacerlo directamente, en cooperación o a través de terceros, en cuyo caso, las actividades de vigilancia corresponden al gobierno parroquial.

- c) **Procesos Habilitantes de Apoyo:** Proveen a los procesos gobernantes y operativos de recursos y servicios que facilitan la gestión del gobierno parroquial. Los procesos habilitantes de apoyo de la parroquia rural son desarrollados por el personal contratado para el desempeño de labores relacionadas con la prestación de servicios administrativos y financieros, bajo las regulaciones legales y reglamentarias vigentes.
  
- d) **Procesos Habilitantes de Asesoría:** Prestan soportes con su conocimiento especializado a los otros procesos y regularmente son provistos por las entidades asociativas, son de naturaleza consultiva. Los procesos habilitantes de asesoría de la parroquia rural son facilitados, principalmente, por las entidades asociativas: Asociaciones Provinciales y CONAGOPARE, las cuales prestan a los GADs Parroquiales Rurales el soporte especializado: administrativo, técnico, legal, de comunicación e información, para facilitar la ejecución de los demás procesos, así como para fortalecer las interrelaciones de los Gobiernos Parroquiales con otros niveles del gobierno y entidades.

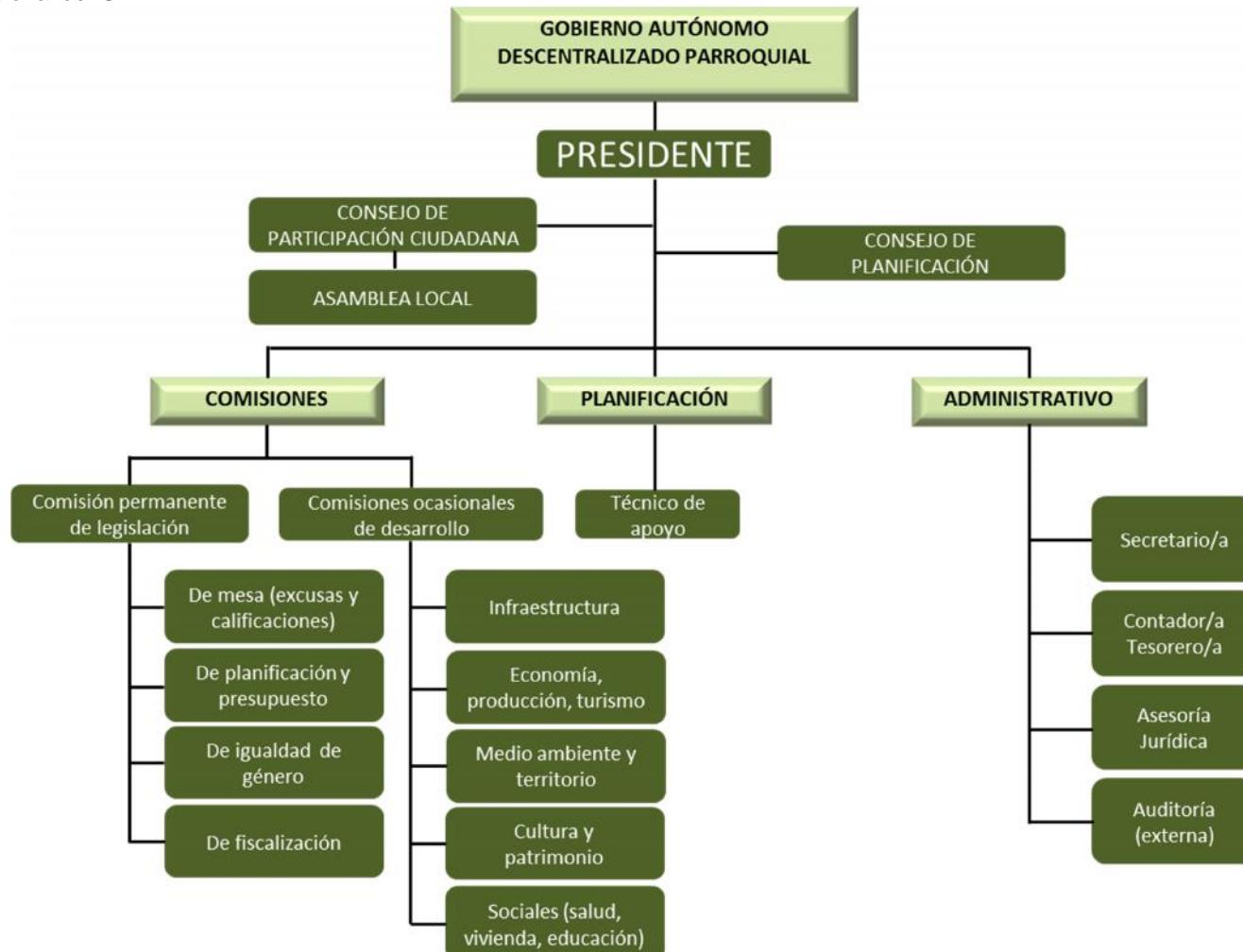
#### 3.4.4.4.- Administración de Proyectos

A través de la misma se deben establecer políticas, normas y procedimientos que aseguren la gestión de proyectos de manera que se puedan generar los resultados acordados dentro del alcance, el tiempo y costo definidos y asegurando la calidad de los productos previstos.

El proyecto es una forma de organizar el proceso de ejecución de un plan, en el cual se desarrollan actividades interrelacionadas y ordenadas que buscan un objetivo común, se cumplen bajo la responsabilidad de una persona o equipo de trabajo y en un tiempo determinado, y cuentan con las siguientes características:

- El desarrollo de tareas está limitado temporalmente.
- Existe un objetivo o resultado definido a conseguir.
- Las tareas que abarca el proyecto tienen un carácter de especial, no rutinario.
- Implica regularmente la actividad de varias personas que cumplen distintos roles.
- Deben ser vigilados durante el período de duración del proyecto para evitar desfases de tiempo, costos o impactos sobre procesos rutinarios.

Figura N° 53  
Estructura Funcional del GADPR



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 33

Procesos del GADPR

| PROCESOS DEL GADPR  |  |   |   |
|---|--|---|---|
| GOBERNANTES   | OPERATIVOS   | HABILITANTES DE APOYO   | HABILITANTES DE ASESORÍA  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestionar el GADPR.</li> <li>▪ Desarrollar e implementar el Sistema de Participación Ciudadana.</li> <li>▪ Planificar el Desarrollo y Ordenamiento Territorial de largo plazo</li> <li>▪ Gestionar recursos financieros</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos.</li> <li>▪ Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, preservación de la biodiversidad y protección del ambiente.</li> <li>▪ Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados por otros niveles de gobierno.</li> <li>▪ Promover la organización de los ciudadanos de las comunas y demás asentamientos rurales.</li> <li>▪ Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestión del recurso humano.</li> <li>▪ Gestión de servicios administrativo s.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificación Operativa, Monitoreo y Evaluación.</li> <li>▪ Patrocinio y soporte jurídico.</li> <li>▪ Comunicación e información a la ciudadanía.</li> </ul> |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



### **3.5.- ESTRATEGIAS PARA LA ARTICULACIÓN ENTRE PLANES OPERATIVOS ANUALES Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL.**

Las estrategias propuestas para la articulación entre los planes operativos anuales y los planes de ordenamiento parroquial rural, y que buscan contribuir al cumplimiento de los objetivos planteados para la solución de los problemas identificados en el capítulo de Diagnóstico sobre esta materia, basan su desarrollo en aspectos legales, conceptuales y metodológicos, los mismos se desarrollan a continuación

#### **3.5.1. Observación del marco legal**

##### **A. Constitución Política de la República del Ecuador.**

La Constitución de la República, dispone que el Sistema Nacional de Planificación (SNP) fije los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, determine –en forma descentralizada- las metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, y oriente la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

De igual forma, establece que el Sistema Nacional de Planificación esté a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República.

##### **B. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.**

El Artículo 70, literal f) de este cuerpo legal, establece como una de las atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural “Elaborar participativamente el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme el plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración de la junta parroquial para su aprobación”.

##### **C. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.**

El Artículo 49 de este cuerpo legal determina que “Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo”.

##### **D. Decreto Ejecutivo N° 1372 de 2014.**

Para cumplir con el mandato constitucional, se expidió el Decreto Ejecutivo N° 1372 de 2014, que crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuya competencia, entre otras, es apoyar la elaboración de los diversos procesos de planificación por parte de las entidades nacionales.



#### **E. Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal**

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, establece en su artículo 2, la obligación para cada institución del sector público de elaborar el Plan Plurianual, Institucional para cuatro años y Planes Operativos Anuales que servirán de base para la Programación Presupuestaria.

#### **F. Reglamento Sustitutivo al Reglamento a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal**

El Reglamento Sustitutivo al Reglamento a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, señala en el Art. 3.- “Los planes de las entidades y organismos del sector público no financiero evidenciarán las relaciones costo beneficio de los gastos mediante indicadores que relacionen la valoración de productos, resultados, metas o beneficios esperados de la ejecución de programas y proyectos, con el monto de recursos que se emplearán para lograrlos o con sus costos. Estas relaciones deberán estar de acuerdo con la metodología que establezca SENPLADES, lo cual se verificará en los respectivos procesos de evaluación”

Finalmente, el artículo 4 del mismo cuerpo legal, expresa que para determinar la consistencia de los planes institucionales con los planes de gobierno, SENPLADES aprobará los instructivos metodológicos que se requieran y que serán de aplicación obligatoria, y cada entidad y

organismo del sector público no financiero brindará a ese organismo las facilidades necesarias para que verifique tal consistencia en los aspectos que esa Entidad considere relevantes

##### **3.5.2.- Observación del marco conceptual**

###### **3.5.2.1.- Plan Operativo Anual.**

La planificación operativa se concibe como la desagregación del Plan Plurianual de Gobierno y los Planes Plurianuales Institucionales en objetivos estratégicos, indicadores, metas, programas, proyectos y acciones que se impulsarán en el período anual. Consideran como base lo siguiente: función, misión y visión institucionales; los objetivos, indicadores y metas del Plan Plurianual de Gobierno; y, su correspondencia con otros planes o agendas formuladas.

Los planes operativos anuales tienen como propósito orientar la ejecución de los objetivos gubernamentales; convierten los mismos en pasos claros y en objetivos y metas evaluables a corto plazo.

Una de las utilidades que ofrece la planificación operativa es el reajuste de los objetivos, metas, programas, proyectos y acciones a las condiciones y circunstancias que se presentan cada año, y a los cambios no previstos.

###### **3.5.2.2.- El Plan Operativo Anual y su relación con el Plan Plurianual.**



Cada uno de los Objetivos Estratégicos, metas e indicadores, así como los programas, proyectos, acciones y actividades del Plan Operativo Anual deben corresponderse con los objetivos, metas e indicadores que propone el Plan Plurianual Institucional. De esta manera, se garantizará que la acción institucional se inscriba en las grandes líneas de acción gubernamental.

### **3.5.2.3.- Vinculación de la Planificación con el Presupuesto**

El Plan Operativo Anual es un instrumento que vincula la planificación con el presupuesto, es la base para elaborar la proforma presupuestaria. El Plan Operativo supone concretar lo planificado en función de las capacidades y la disponibilidad real de recursos.

### **3.5.2.4.- ¿Quiénes elaboran el POA?**

La formulación del Plan Operativo Anual, por parte de las entidades nacionales, debe realizarse dentro de un proceso de interacción institucional interno, entre sus diferentes instancias orgánicas (direcciones / gerencias / departamentos / divisiones / jefaturas / procesos / subprocesos / entre otros). Su coordinación debe estar a cargo de la Dirección de Planificación o quién asuma este rol.

### **3.5.3.- Definición del proceso para la elaboración del Plan Operativo Anual**

#### **3.5.3.1.- Definición de criterios para la formulación del Plan Operativo Anual.**

Se debe formular de conformidad con los lineamientos que a continuación se determinan:

- a) Cada institución elaborará el Plan Operativo Anual (POA) de acuerdo al instructivo metodológico presentado por la SENPLADES y a las Directrices Presupuestarias definidas por el Ministerio de Finanzas.
- b) El Plan Operativo Anual (POA) debe sustentarse en los grandes objetivos, metas e indicadores gubernamentales, establecidos en el Plan Plurianual de Gobierno.
- c) El Plan Operativo Anual (POA) se ajustará a las disposiciones legales y se compatibilizará con el presupuesto asignado a la institución.
- d) El POA se registrará en la página Web de la SENPLADES establecida para el efecto, solamente después de que se haya registrado el Plan Plurianual Institucional.

#### **3.5.3.2.- Reporte del Plan Operativo Anual (POA)**

- a) Un vez que las entidades del sector público no financiero elaboren el POA institucional lo pondrán en conocimiento de la SENPLADES, a través de la página Web de la SENPLADES definida para el efecto.
- b) La SENPLADES brindará asistencia técnica e informática para el ingreso de la información del POA correspondiente.



- c) El POA debe ser aprobado por la autoridad institucional respectiva de cada entidad y constituirá el instrumento básico de la Proforma Presupuestaria.

### **3.5.3.3.- Plan Operativo Anual ajustado.**

A partir de la publicación oficial del Presupuesto General del Estado, aprobado para el correspondiente año y conforme la información presupuestaria contenida en el e-SIGEF, cada una de las instituciones del sector público no financiero elaborará el Plan Operativo Anual ajustado.

Se utilizarán las matrices e instructivos metodológicos definidos por la SENPLADES para la programación y se considerará inobjetablemente el monto de recursos asignados a cada institución.

El plan operativo debe ser conocido y remitido por la autoridad institucional respectiva de cada entidad a efectos de coordinar acciones futuras institucionales.

### **3.5.3.4.- Instructivo para la elaboración de la matriz del Plan Operativo Anual.**

El presente instructivo constituye una guía para la formulación e ingreso del Plan Operativo Anual; en éste se citan los conceptos de las diferentes variables que lo conforman y los procedimientos para llenar la matriz, a fin de facilitar su elaboración.

SENPLADES ha definido una plataforma informática para introducir la información del Plan Operativo Anual, a través de la página Web de la institución. En dicha plataforma, las Entidades deberán elaborar e ingresar su Plan Operativo Anual, conforme a los requerimientos de la matriz del Plan.

La matriz del Plan Operativo Anual consta de tres partes:

1. La primera parte considera información relacionada con el código institucional, el nombre de la institución, el “Tipo de Norma” –Ley, Decreto, Acuerdo, Resolución, entre otros- y el “Número” respectivo de su expedición, y el “Número” del Registro Oficial y “Fecha” de su publicación. Además consta información de Misión y Visión Institucionales.  
Toda esta información es la misma que se requiere para el Plan Plurianual Institucional y una vez ingresada se copiará automáticamente en la matriz del POA.
2. La segunda parte identifica información relacionada con los objetivos, metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010.  
Toda la información del PND, es la misma que se requiere para el Plan Plurianual Institucional y una vez ingresada se copiará automáticamente en la matriz del POA.
3. La tercera parte se refiere a las “Estrategias de Acción Institucional” y demanda requerimientos de información de: prioridad, objetivo estratégico institucional, indicador de gestión



del objetivo, meta de gestión del objetivo, tiempo previsto para alcanzar la meta (en meses), programación trimestral en % de la meta, presupuesto del objetivo estratégico institucional, responsable del objetivo estratégico institucional, y los programas, proyectos, acciones y actividades claves.

A continuación se detallan los conceptos de cada una de las variables y la forma cómo se debe elaborar el formulario.

#### **A. Primera Parte: Datos Institucionales.**

##### **i. Código Institucional e Institución.**

El código institucional es un número que identifica a las diferentes instituciones que perciben recursos del Presupuesto del Estado, y proviene del “Catálogo de Sectores, Instituciones y Unidades Ejecutoras del Sector Público” elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La institución se define como el organismo que desempeña una función de interés público y persigue la consecución de fines o propósitos específicos.

La información que se ingrese en el Plan Plurianual Institucional se copiará automáticamente en la matriz del POA.

##### **ii. Función institucional principal según mandato legal.**

Es el rol que cumple la institución de conformidad con el mandato legal. Se señalará la función principal y más importante que cumpla la institución.

La Base Legal se define como la norma legal que otorga competencias y responsabilidades a la Institución. Se deberá registrar el “Tipo de Norma” –Ley, Decreto, Acuerdo, Resolución, entre otros- y el “Número” respectivo de su expedición. Además, se señalará el “Número” del Registro Oficial y “Fecha” de su publicación.

La información que se ingrese en el Plan Plurianual Institucional se copiará automáticamente en la matriz del POA.

##### **iii. Misión**

Es la declaración precisa de lo que se aspira, debe y tiene que hacerse para llegar a cumplir la Visión. Una vez definida la Misión, se sus mismos elementos se obtienen los lineamientos estratégicos y políticos.

La entidad registrará la Misión establecida en su Plan Estratégico.

La información que se ingrese en el Plan Plurianual Institucional se copiará automáticamente en la matriz del POA.

**iv. Visión**

Es una declaración amplia y suficiente, compuesta por un conjunto de ideas que proveen el marco de referencia del rumbo de lo que la Entidad aspira ser en el futuro. De los elementos de la Visión se derivan los Objetivos Estratégicos institucionales.

La entidad registrará la Visión establecida en su Plan Estratégico.

La información que se ingrese en el Plan Plurianual Institucional se copiará automáticamente en la matriz del POA.

**B. Segunda Parte: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017****i. Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017**

Son los grandes propósitos establecidos por el Gobierno Nacional que servirán de guía para su gestión y que están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017.

En función de las competencias institucionales, se deberá seleccionar el(es) objetivo(s) correspondiente(s) meta(s) de

gobierno e indicador(es) que marca(n) el rumbo de la gestión de cada entidad.

**ii. Meta(s) del Objetivo(s) del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017**

Las metas están definidas como estados o condiciones futuras que contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Plan Plurianual de Gobierno. Están expresadas desde un enfoque de derechos humanos, donde los individuos y la sociedad ejerzan plenamente sus derechos; se enuncian en términos cualitativos y se orientan a conseguir propósitos de carácter nacional.

En función de las competencias institucionales, se deberá seleccionar una o varias metas de los objetivos del Plan Plurianual con los cuales la entidad se identificó y coadyuva a su logro.

**iii. Indicador(es) del Objetivo(s) del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.**

Se selecciona con el propósito del objetivo. Constituyen la expresión del cumplimiento de los objetivos. Están asociados al beneficio alcanzado que logran los grupos meta y miden los efectos de la acción gubernamental.



Sobre la base del objetivo y de la meta, se deberá seleccionar uno o varios indicadores que a criterio de la entidad considere que es o son la expresión más representativa de la gestión institucional.

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, se encuentran las Metas del Gobierno que deben consignarse en la matriz del POA.

La información de “indicadores” que se ingrese en el Plan Plurianual Institucional se copiará automáticamente en la matriz del POA.

### **C. Tercera Parte: Estrategias de Acción Institucional**

#### **i. Prioridad.**

Se debe seleccionar el orden de prioridad de los Objetivos Estratégicos Institucionales ingresados, siendo primero (1) el de mayor prioridad. Por facilidad, la prioridad se la debe indicar independientemente del orden en que se haya ingresado los Objetivos Estratégicos Institucionales.

La información de “Prioridad” que se ingrese en el Plan Plurianual Institucional se copiará automáticamente en la matriz del POA.

#### **ii. Objetivo Estratégico Institucional**

Las instituciones son quienes mejor conocen la realidad del sector en el que realizan sus acciones; en ese sentido, son quienes pueden realizar los diagnósticos más acertados acerca de una realidad específica e identificar los problemas más importantes. Una vez que la institución tiene claro el diagnóstico, es la misma institución quien define la prioridad de los problemas identificados, en función de la disponibilidad de recursos para atenderlos. Por tanto, los Objetivos Estratégicos de la institución son la respuesta a los problemas priorizados e identificados por la propia entidad, y que se consiguen mediante la ejecución de programas, proyectos, acciones y actividades clave.

Los Objetivos Estratégicos, entonces, permitirán que las autoridades, funcionarios y trabajadores de la institución sepan identificar qué es lo prioritario. Los Objetivos Estratégicos deben ser relevantes y al mismo tiempo ser un reto o desafío institucional.

Adicionalmente, los Objetivos Estratégicos se entienden como los propósitos hacia dónde quiere llegar la Institución para contribuir al cumplimiento del Plan de Gobierno de acuerdo al mandato legal. Los Objetivos Estratégicos Institucionales deben coadyuvar al logro de los objetivos y



metas del Plan Plurianual de Gobierno. Deben estar identificados en los diferentes procesos de planificación desarrollados por la Institución –Plan Plurianual Institucional- y por tanto guardarán coherencia con los lineamientos y estrategias definidos en el mismo.

La entidad definirá y registrará los Objetivos Estratégicos Institucionales considerados más importantes, con un máximo de siete (7), debidamente jerarquizados, que evidencien la naturaleza intrínseca, la razón de ser de la institución, y que coadyuven al logro de los objetivos gubernamentales. Los Objetivos Estratégicos deberán promover la transparencia y eficiencia de la gestión institucional.

*Ejemplo: OEI: Incrementar la recaudación del impuesto a la renta:*

*Este objetivo estratégico institucional contribuye al Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, y se articula con la Meta 2.2 Reducir el coeficiente de Gini a 0,44 de dicho objetivo, y con el indicador: Gini antes de impuestos/Gini después de impuestos de dicha meta.*

No será necesario ingresar la información “objetivo estratégico institucional” al registrar el POA en la página Web de SENPLADES, pues fue registrada ya al momento de ingresar dicha información en el Plan Plurianual Institucional (PPI).

### **iii. Indicador de Gestión del Objetivo**

La medición es requisito de la gestión. Lo que no se mide no se puede gestionar y, por tanto, no se puede mejorar. Un indicador es una magnitud asociada a una característica de la gestión institucional que permite, a través de su medición en periodos sucesivos y por comparación con el estándar establecido, evaluar periódicamente dicha característica y verificar el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos establecidos.

Los indicadores de gestión son aquellos sobre los cuales las instituciones pueden incidir directamente. Deben ser específicos, medibles y relevantes.

Se deberá identificar el o los indicadores de gestión más importantes para cada objetivo estratégico institucional.

El indicador de gestión debe especificar la unidad de análisis (personas, hogares), y la medida que puede ser



número, porcentaje, proporción, razón, promedio, taza demográfica, mediana, índice, tasa de crecimiento, hectárea, km<sup>2</sup>, horas, días o meses.

*Ejemplo: Participación de la recaudación del Impuesto a la Renta en relación al PIB. Unidad de medida: porcentaje*  
La información de “Indicador de Gestión del Objetivo” que se ingrese en el Plan Plurianual Institucional se copiará automáticamente en la matriz del POA.

#### **iv. Meta Anual de Gestión del Objetivo**

La meta anual de gestión constituye la expresión cualitativa del Objetivo, es decir, de lo que se pretende lograr en el año, y se expresa en términos relativos o absolutos. La meta de gestión es el compromiso de la gestión institucional. Se deberá anotar la meta de gestión más importante para cada objetivo estratégico planteado.

*Ejemplo: Incrementar el porcentaje de la recaudación de Impuesto a la Renta frente al PIB en un 20%. Es decir pasar de una participación del impuesto a la renta del 3.7 en el año 2013 al 4.4 en el 2014.*

Se debe tener cuidado al registrar la meta en el POA; específicamente, se debe registrar el valor de la meta

correspondiente al porcentaje programado para el año en cuestión en el Plan Plurianual Institucional (PPI).

#### **v. Tiempo previsto y programación temporal de la meta.**

En el tiempo previsto para alcanzar la meta se refiere al tiempo requerido para el cumplimiento de la meta en el año en cuestión. Se deberá indicar el número de meses que demande alcanzar la meta.

Una vez determinado el tiempo, se deberá programar el cumplimiento de la meta trimestralmente y de manera porcentual, lo cual debe ser ingresado en la “programación trimestral de la meta en porcentaje”.

*Ejemplo: Un año. Se pretende tener un avance de la meta de un 10%, 30%, 20% y 40% durante cada trimestre, respectivamente.*

#### **vi. Presupuesto del Objetivo Estratégico Institucional**

Es el valor de los recursos monetarios (sean éstos de gasto corriente o de inversión) que se requieren para cada objetivo estratégico institucional.

En función de los techos presupuestarios establecidos por el Ministerio de Finanzas, la institución ingresará el



presupuesto referencial que se requiere utilizar en cada objetivo estratégico institucional, de acuerdo a las prioridades institucionales. El detalle presupuestario no será ingresado en este instrumento.

No será necesario ingresar esta información al registrar el POA en la página Web de SENPLADES, pues ésta ya fue registrada al momento de ingresar el Plan Plurianual Institucional (PPI).

#### **vii. Responsable del Objetivo Estratégico Institucional**

Es la unidad técnica y/o administrativa de la institución y su titular, definidos como responsables del cumplimiento del objetivo estratégico.

#### **viii. Programas, Proyectos, Acciones y Actividades Claves**

La entidad señalará los programas, proyectos, acciones y actividades más relevantes para el logro del Objetivo Estratégico Institucional y que serán ejecutadas en el transcurso del año.

- **Programa:** Es un conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica secuencial,

afinidad y complementariedad, agrupados para alcanzar un objetivo común.

- **Proyecto:** Es un conjunto ordenado de acciones que con su operación permiten resolver problemas específicos de la comunidad y que implican la asignación racional de recursos.
- **Acciones:** Son las grandes orientaciones o caminos a seguir para el logro de los objetivos de la entidad.
- **Actividades:** Son las tareas que responden a cada una de las metas propuestas, ordenadas en forma lógica y secuencial, con el propósito de conseguir los resultados esperados.

Se deberá registrar los programas, proyectos, acciones y actividades más relevantes, máximo hasta siete, por cada Objetivo Estratégico Institucional. Se recomienda que la información registrada agrupe varios programas, proyectos, acciones y actividades.

A continuación en el Cuadro N° 34 se presenta un modelo de matriz para la elaboración de los Planes Operativos Anuales en los GADs parroquiales rurales.



Cuadro N° 34.

Matriz para la elaboración del POA de un GADPR.

| OBJETIVOS DEL PNBV<br>2013-2017     | METAS DEL OBJETIVO<br>DEL PNBV 2013-2017 | INDICADORES DEL<br>OBJETIVO DEL PNBV<br>2013-2017 | PRIORIDAD | OBJETIVO<br>ESTRATÉGICO<br>INSTITUCIONAL OEI | INDICADOR DE<br>GESTIÓN DEL<br>OBJETIVO | METAANUAL DE<br>GESTIÓN DEL<br>OBJETIVO | TIEMPO PREVISTO<br>PARA ALCANZAR LA<br>META (MESES) | PROGRAMACIÓN TRIMESTRAL EN<br>PORCENTAJE DE LA META |    |     |    | PRESUPUESTO DEL<br>OBJETIVO<br>ESTRATÉGICO<br>INSTITUCIONAL | RESPONSABLE DEL<br>OBJETIVO<br>ESTRATÉGICO<br>INSTITUCIONAL | PROGRAMAS | PROYECTOS | ACCIONES | ACTIVIDADES CLAVES |
|-------------------------------------|--|---|-----------|--|---|---|---|---|----|-----|----|---|---|-----------|-----------|----------|--------------------|
|                                     |  |   |           |  |   |   |   | I   | II | III | IV |   |   |           |           |          |                    |
|                                     |  |   |           |  |   |   |   |   |    |     |    |   |   |           |           |          |                    |
| TOTAL PRESUPUESTO DE LA INSTITUCIÓN |  |   |           |  |   |   |   |   |    |     |    |   |   |           |           |          |                    |

FUENTE: [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

ELABORACIÓN: Propia.



### **3.6.- ESTRATEGIAS PARA LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL**

#### **3.6.1.- Observación del marco legal**

Como producto del análisis realizado a los problemas que la ordenación territorial debe resolver en Ecuador y que forman parte del Capítulo I, del análisis de marco legal vigente desarrollado en el Capítulo II y de los problemas identificados en el Capítulo IV, y que se relacionan con la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural, al momento de la formulación de la propuesta, se advierte la ausencia de una Ley Orgánica sobre la Ordenación Territorial que establezca entre sus disposiciones, la exigencia de considerar las determinaciones con incidencia territorial en la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural; en este escenario, se vuelve imperiosa la necesidad de legislar sobre esta materia, con el propósito de cubrir este vacío, que limita enormemente la efectividad de los planes, originada en la imposibilidad de exigir la consideración de dichas determinaciones en su elaboración. Actualmente, se conoce que se encuentra debatiendo la citada ley al interior de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, se advierte la existencia en Ecuador, de propuestas desarrollados en este sentido, y que fueron abordadas en el Capítulo III, es el caso de la obra bibliográfica: “ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR” cuyo autor es Fernando Pauta Calle; su lectura, evidencia

la necesidad de considerar un conjunto de orientaciones metodológicas a la hora de plantear las determinaciones – o propuestas- que deben formar parte de los planes de ordenación territorial en todos los niveles.

#### **3.6.2.- Observación del marco conceptual**

Previo a la formulación de la propuesta sobre las determinaciones referidas anteriormente, es preciso aclarar en qué consisten éstas.

Las Determinaciones de un plan, no son otra cosa, que el conjunto de propuestas del mismo, que forman parte de la fase de planificación y que están referidas a los siguientes componentes:

- A. Modelo territorial,
- B. Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo,
- C. Programa de actuaciones positivas; y,
- D. Medidas para la gestión del plan.

Estos componentes son los que Fernando Pauta Calle propone desarrollar como parte del Sistema de Ordenación Territorial y Urbanística Integrada, a través de la Estrategia Territorial Nacional, de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural y de los Planes Generales, Parciales y Especiales de Ordenación Urbanística, pero cada uno de ellos con respecto a las determinaciones vinculadas a las dimensiones territoriales de las categorías o aspectos del desarrollo humano en los diferentes niveles de la organización territorial.



A continuación y en función de los componentes considerados se enumeran las determinaciones referidas.

### **3.6.3.- Definición de las Determinaciones para los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural**

Es preciso aclarar que las determinaciones que a continuación se enumeran, no han sido descritas, puesto que esta tarea ya se desarrolló ampliamente con en el Capítulo N° 3 de este trabajo de investigación.

#### **3.6.3.1.- Determinaciones específicas**

##### **A. Modelo territorial objetivo parroquial rural**

- i. Objetivos estratégicos específicos.
- ii. Medio Físico.
- iii. Población y actividades.
- iv. Asentamientos e Infraestructuras o canales de relación.

##### **B. Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural**

- i. Normas relativas a la población y actividades.

- ii. Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

#### **3.6.3.2.- Determinaciones comunes con el plan de desarrollo parroquial rural**

##### **A. Actuaciones territoriales**

- i. Plan de equipamiento comunitario.
- ii. Plan de mantenimiento de la vialidad.
- iii. Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias.
- iv. Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y protección del ambiente.
- v. Planes cuyas competencias se encuentran centralizadas.

##### **B. Medidas para la gestión del Plan de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural y su correspondiente plan de desarrollo.**

- i. Diseño de un ente gestor.
- ii. Diseño del sistema de gestión.
- iii. Programa de puesta en marcha.
- iv. Programa de seguimiento y control.
- v. Presupuesto para la gestión.



### **3.7.- ESTRATEGIAS PARA LA PUESTA EN MARCHA, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL.**

#### **3.7.1. Observación del marco legal**

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su Capítulo IV Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, Artículo 64, establece, entre otras, como función del gobierno autónomo descentralizado parroquial, elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

Por otro lado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) en su Artículo 6, Numeral 4. Seguimiento y evaluación de la planificación y finanzas públicas, establece que: "El seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas consiste en compilar, sistematizar y analizar la información sobre lo actuado en dichas materias para proporcionar elementos objetivos que permitan adoptar medidas correctivas y emprender nuevas acciones públicas. Para este propósito de debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las entidades, organismos y

empresas del sector público en función del cumplimiento de las metas y la programación fiscal y del Plan Nacional de Desarrollo.....".

El mismo cuerpo legal en su Artículo 17 establece que será la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo la que elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales; pero también que serán los gobiernos autónomos descentralizados los que elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo, y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación.

Asimismo, la citada Norma Legal en su Artículo 29, establece, entre otras, como función de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno.

El Art. 50.- Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, establece que los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran; además, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados, formulará los lineamientos



de carácter general para el cumplimiento de esta disposición, los mismos que serán aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.

Finalmente, el Art. 50 del COPYFP, se refiere a la información sobre el cumplimiento de metas y dice: "Con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del Art. 272 de la Constitución los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.

### **3.7.2.- Observación del marco conceptual**

La puesta en marcha, seguimiento y control del plan, consiste en pasar a la fase ejecutiva en la que se materializan las propuestas de acuerdo con lo establecido en las determinaciones y en seguir y controlar la forma de su ejecución de acuerdo con lo previsto en el plan

Comporta las tareas siguientes:

- Diseño del ente gestor
- Sistema de gestión
- Indicadores para la gestión
- Programa de puesta en marcha
- Programa de seguimiento y control
- Presupuesto para la gestión.

Seguir y controlar un plan significa conocer el grado y la forma en que se aplican sus determinaciones, así como la medida en que están alcanzando sus objetivos, esto requiere contar con información sobre:

- Los medios movilizados para alcanzar los objetivos
- Las realizaciones, o transformación de los medios en realidades
- Los resultados o efectos directos, es decir, las consecuencias inmediatas generadas.

Tal información se hace operativa a través de indicadores, aplicados por la entidad gestora.

Las bases del sistema de gestión están constituidas por las funciones definidas para el ente gestor y los dos brazos que lo forman, que se completa con la definición de los flujos de decisiones, la toma y tratamiento de datos y los flujos de información entre los diferentes elementos de su estructura.

Los flujos de decisiones van de arriba hacia abajo, es decir, desde el grupo representativo, político, que ostenta la dirección del ente, hacia el grupo técnico operativo, que tiene un papel subordinado respecto de aquél; los flujos de información se dirigen en sentido contrario, del grupo técnico al grupo director, y de éste a las diferentes instituciones representadas en él; por su parte las asesorías informan directamente al grupo técnico y, a través de él, al grupo decisor de las instituciones.



### **3.7.3 Definición del proceso para la puesta en marcha, seguimiento y control del plan.**

El proceso de seguimiento comprende la recopilación y análisis de información que permita verificar y cuantificar los resultados de las acciones realizadas, así como el progreso en el cumplimiento de la meta propuesta para el año de análisis (meta anualizada). Con esto se busca proporcionar alertas de manera oportuna que permitan retroalimentar las políticas públicas en los territorios.

Dichos procesos son instrumentos mediante los cuales los actores institucionales junto con la población, establecen lineamientos en busca de lograr la unidad y desarrollo territorial.

Bajo esta perspectiva, el seguimiento o monitoreo hace referencia al análisis de la información recopilada que ha sido expresada mediante la construcción de los indicadores, que responden a los objetivos planteados en la fase de propuesta del PDOT. Sin embargo, el seguimiento no consistirá únicamente en reportar resultados, sino en efectuar un análisis de aquellas situaciones o acciones a destacar, así como de aquellas que deben ser corregidas, identificando las causas y consecuencias del incumplimiento de las metas; es decir complementándolo con una evaluación.

El seguimiento debe contener una dimensión técnica y una dimensión política, en la que se exponga la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar a los ciudadanos acerca de las acciones

realizadas, de institucionalizar procesos y estructuras de control que permitan responsabilizar acciones, y además, la necesidad de valorar y justificar la participación ciudadana, donde el supuesto básico para realizar estos procesos debe ser que el evaluar las políticas públicas debe entenderse como la capacidad que tienen estas para entender los derechos y demandas sociales y ciudadanas.

Con el propósito de dar seguimiento y monitorear el avance en el cumplimiento de las metas y la ejecución de los programas y proyectos, se elaborará un informe de Seguimiento al cumplimiento del PDOT con periodicidad anual, que incorpore un análisis de las alertas y recomendaciones obtenidas de los procesos de seguimiento al cumplimiento de las metas y a la ejecución de las intervenciones, éste deberá contener al menos:

#### **A. Seguimiento al Cumplimiento de Metas del PDOT:**

- i. Análisis de la tendencia de los indicadores y el porcentaje de cumplimiento de la meta para el año.
- ii. Análisis de las causas de las variaciones en el indicador.

#### **B. Seguimiento a la implementación de las intervenciones**

- i. Análisis del avance físico o de cobertura de los programas y/o proyectos implementados.



- ii. Análisis del avance presupuestario de los programas y/o proyectos implementados.

### C. Conclusiones y recomendaciones.

#### 3.7.3.1.- Seguimiento al cumplimiento de metas.

##### i. Análisis de tendencia de los indicadores y porcentaje de cumplimiento de la meta para el año.

La metodología para realizar este análisis consistirá en comparar el dato real obtenido en el año de análisis, con el valor de la línea base. Adicionalmente, se realizará el análisis entre el valor propuesto como meta anual para el año de análisis y el valor efectivamente alcanzado en ese mismo año, categorizando la condición del indicador de acuerdo al criterio expuesto en el Cuadro N° 35

Adicionalmente, se generará una categoría denominada “Sin Información”, dentro de la cual se encontrarán aquellos indicadores que no disponen de información debido a que las fuentes para su cálculo se actualizan en un período mayor al planteado para el proceso de seguimiento y evaluación, es decir, mayor a un año.

Finalmente, se analizará el porcentaje de cumplimiento de la meta propuesta, identificando la dirección o tendencia del indicador, es decir, si es creciente o decreciente, y posterior a ello se realizará el cálculo correspondiente al porcentaje de cumplimiento de la meta con las fórmulas que se detallan en el Cuadro N° 36 y N° 37

Cuadro N° 35: Análisis de tendencia y porcentaje de cumplimiento

| CONDICIÓN DEL INDICADOR   | CATEGORÍA DEL INDICADOR                   |  |
|---|---|--|
| Si el dato real del indicador para el año de análisis igual o superior a la meta anualizada (considerar la tendencia del indicador)                       | Indicador cumplido                        |  |
| Si el dato real del indicador para el año de análisis es inferior a la meta anualizada pero conserva la tendencia menor de lo esperada para el indicador. | Indicador con avance menor de lo esperado |  |
| Si el dato real del indicador para el año de análisis registra una tendencia opuesta al comportamiento esperado   | Indicador con problemas                   |  |

FUENTE: SENPLADES

ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 36

Fórmula de cálculo para porcentaje de cumplimiento de la meta

| DIRECCIÓN DEL INDICADOR | FÓRMULA DE CÁLCULO PARA PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LA META PARA EL AÑO DEL ANÁLISIS (i)     |
|-------------------------|--|
| Creciente               | $\frac{\text{meta al año } i - \text{valor indicador al año } i}{\text{meta al año } i} * 100$ |
| Decreciente             | $\frac{\text{valor indicador al año } i - \text{meta al año } i}{\text{meta al año } i} * 100$ |

FUENTE: SENPLADES  
ELABORACIÓN: Propia

**ii. Análisis de las causas de las variaciones en el indicador.**

De manera complementaria se deberá identificar las causas que han provocado las variaciones del indicador, a través del análisis de las principales intervenciones que se implementan en el territorio, problemas presentados en el período de análisis, comportamiento de las variables que podrían influir en la variación del indicador de análisis.

Cuadro N° 37

Ejemplo de aplicación de la fórmula de cálculo para porcentaje de cumplimiento de la meta

| INDICADOR   | DIRECCIÓN DE INDICADOR | DATOS DEL INDICADOR                                       | PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LA META |
|---|------------------------|---|---------------------------------------|
| Incidencia de pobreza por ingresos  | Decreciente            | Valor del indicador año 2014: 27%<br>Meta año 2014: 26.3% | $\frac{27 - 26.3}{26.3} * 100 = 88\%$ |
| Porcentaje de viviendas con sistemas adecuados de eliminación de excretas | Creciente              | Valor del indicador año 2014: 28.2%<br>Meta año 2014: 28% | $\frac{28 - 28.2}{28} * 100 = 101\%$  |

FUENTE: SENPLADES  
ELABORACIÓN: Propia



Para este análisis se utilizará el concepto de causa-efecto, que consiste en determinar cuáles son las causas o factores que provocan los resultados obtenidos y las tendencias observadas, basando en un principio de causalidad y no de casualidad.

#### **3.7.3.2.- Seguimiento a la implementación de las intervenciones.**

Este proceso permitirá evidenciar el estado de avance en la implementación de las intervenciones planteadas.

##### **i. Análisis del avance físico o de cobertura de los programas y/o proyectos implementados.**

El análisis de porcentaje de avance físico o de cobertura de los programas y proyectos ejecutados en el año de análisis, se realiza mediante la comparación entre el avance del programa o proyecto presentado y la meta propuesta para dicha intervención planteada para el mismo período.

Asimismo, se presentará una categorización del avance del proyecto, de acuerdo a los criterios del siguiente cuadro:

Cuadro N° 38

Análisis de avance físico o de cobertura de los programas

| RANGOS DEL PORCENTAJE DE AVANCE FÍSICO Y/O DE COBERTURA | CATEGORÍA            |
|---|----------------------|
| De 70% a 100%   | Avance óptimo        |
| De 50% a 69,9%  | Avance medio         |
| De 0% a 49,9%   | Avance con problemas |

FUENTE: SENPLADES

ELABORACIÓN: Propia

##### **ii. Análisis de avance presupuestario de los programas y/o proyectos implementados.**

Este tipo de análisis se realiza entre el valor codificado para el año, monto de la asignación presupuestaria para el programa o proyecto; y, los valores devengados para el mismo período.



Al igual que el análisis de avance físico o de cobertura se incorporará una categorización dependiendo del porcentaje de ejecución presupuestaria, que permita calificar el avance en la ejecución del presupuesto del programa o proyecto, como se indica a continuación en el Cuadro N° 39.

Cuadro N° 39

Análisis del avance presupuestario de los programas y/o proyectos

| RANGOS DEL PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA | CATEGORÍA               |
|---|-------------------------|
| De 70% a 100%                                     | Ejecución óptima        |
| De 50% a 69,9%                                    | Ejecución media         |
| De 0% a 49,9%                                     | Ejecución con problemas |

FUENTE: SENPLADES

ELABORACIÓN: Propia

Finalmente, se analizará de manera conjunta el avance de la intervención física y presupuestaria, evidenciando la concordancia en la ejecución del programa o proyecto.

A fin de poder tomar medidas correctivas oportunas al presentarse el caso, se sugiere que los análisis de ejecución presupuestaria y avance físico o cobertura de los programas o proyectos, se realicen con una periodicidad no mayor a un año, y en caso de contar con los recursos necesarios de manera trimestral.

### 3.7.3.3 Conclusiones y recomendaciones.

El informe deberá incluir conclusiones respecto a los resultados encontrados y recomendaciones sobre los problemas identificados en los análisis anteriores.

## 3.8 ESTRATEGIAS PARA FINANCIAR LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES.

Previo a la formulación de estrategias para financiar los planes operativos anuales, se considera pertinente la revisión del marco legal y conceptual relacionado con el financiamiento de los POAs, para ello se parte de que el mismo, guarda estrecha relación con los presupuestos participativos, con el financiamiento de los PDOTs parroquiales rurales y, por supuesto, con la disponibilidad de recursos



suficientes para su ejecución. Esta revisión facilitará posteriormente la formulación de algunas propuestas estratégicas, encaminadas a atenuar las limitaciones que tienen los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales para financiar sus PDOTs y por ende sus POAs.

### **3.8.1. Observación del marco legal**

La Constitución de la República de 2008, define como prioridad nacional crear un modelo de acumulación y desarrollo, que sea sustentable y que permita erradicar la pobreza a través de la redistribución equitativa de recursos. Para ello establece como principios fundamentales de la planificación del desarrollo nacional y la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

En concordancia con dichos principios, la Constitución establece para la planificación un rol articulador de la gestión pública, un carácter integrador y coordinador de los espacios desconcentrados y descentralizados de gobierno, una función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y otra de integración nacional de la acción estatal.

De ahí que el nuevo modelo político fortalece al Gobierno Central y a los GAD, diferenciando y clarificando competencias a través de lo

establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. De igual manera, el marco legal, a través del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, da por primera vez remarcada importancia a la planificación territorial, vinculándola taxativa e inexorablemente a todo el proceso de utilización de recursos públicos. Esta ligación va más allá de la simple articulación entre inversión y planificación, pretende operar como un mecanismo que garantice el cabal cumplimiento de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno a fin de lograr la efectiva gestión del territorio y, en última instancia, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Para ello se contempla la creación del Sistema Nacional Descentralizados de Planificación Participativa, asociado a éste, el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, que pretende articular la gestión presupuestaria con el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas.

En este contexto, la construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en una visión del territorio, presenta grandes desafíos en cuanto a la inversión pública. De modo que ésta articule las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

El Artículo 260 de la Constitución de la República del Ecuador 2008, Capítulo Cuarto, “Régimen de Competencias”, Título V, “Organización



Territorial del Estado", determina que "El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno".

De acuerdo al numeral 2, Artículo 267 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que es competencia exclusiva de los gobiernos parroquiales rurales: "Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

Por otro lado, el numeral 7 del mismo artículo, determina también como competencias exclusiva de los gobiernos parroquiales rurales: "Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Con respecto a los recursos el Artículo 271 de la Constitución de la República, determina que "Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado Central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la

cuenta única del tesoro nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados".

El Artículo 272 de la norma suprema estable también que: "La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados, será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

- 1) Tamaño y densidad de la población
- 2) Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 3) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

El literal e) Artículo 64 del COOTAD, establece como una de las funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: "Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley".

El literal b) artículo 65 del COOTAD, faculta a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales: "Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los



presupuestos participativos anuales; en concordancia con el numeral 2 del Artículo 267 de la Constitución.

Asimismo, el literal g) del Artículo 65 faculta a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales: "Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; ésto en concordancia con el numeral 7 del Artículo 267 de la Constitución.

El Artículo 163 del COOTAD, sobre los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados, establece que: "De conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial.

Artículo 164.- Criterios.- La finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán en forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros.

Sobre el financiamiento de obligaciones, el Artículo 166 establece: "Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley".

En lo que se refiere a la información presupuestaria, el Artículo 168 del COOTAD, estable que: "Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y transparencia de la información pública. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que por razones de fuerza mayor, no disponen de un dominio web institucional, utilizarán medios apropiados a sus condiciones.

Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados remitirán trimestralmente, la información financiera y presupuestaria, a través de



documentos físicos y medios digitales, de sus cédulas presupuestarias y balances financieros, al ente rector de las finanzas públicas y al ente técnico rector de la planificación nacional, para efectos de consolidación de la información financiera nacional. En el caso de incumplimiento deliberado de esta obligación será sancionado con el veinticinco por ciento (25%) de la remuneración básica unificada de la máxima autoridad.

La administración financiera de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser acorde y cumplir con las disposiciones legales respecto de los principios, normas y procedimientos técnicos que se establecen en materia contable y presupuestaria del sector público no financiero.”

Art. 173.- Transferencias del presupuesto general del Estado.- Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; lo que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

Por otro lado, el Título VI, Recursos Financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en su Capítulo III: Ingresos Propios de los GADs, detalla en la sección cuarta, en cuanto a los Gobiernos Parroquiales Rurales, el artículo 187 establece como ingresos propios los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y

del espacio público parroquial. De igual manera, los Gobiernos Parroquiales podrán contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado y los que provengan de cooperación internacional, legados, donaciones, y actividades de autogestión.

En cuanto a la transferencia de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad, en el Artículo 192 se especifica que: “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El Artículo 211, establece que: Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período.

Los ingresos provenientes del endeudamiento constituyen ingresos no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes, es



decir programas y proyectos de mediano y largo plazo debidamente priorizados en sus respectivos planes de desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo.

Los gobiernos autónomos parroquiales rurales podrán financiarse con fondos provenientes del Banco del Estado, de conformidad con la ley constitutiva.

El Artículo 213 dispone que: “.....En el último semestre del período para el cual fueron elegidas las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, no podrán asumir compromisos presupuestarios que no consten en el plan operativo anual aprobado por las instancias de participación ciudadana y el respectivo órgano legislativo, salvo los dispuestos por la ley”.

Sobre el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados, el Artículo 215 determina que: “El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a

los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior”.

El Artículo 216 indica que el ejercicio financiero de los gobiernos autónomos descentralizados se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, y para que ese período deberá aprobarse y regir el presupuesto. No podrá mantenerse ni prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior.

Desde el Artículo 235 al 243, se mencionan las disposiciones referentes a la formulación del presupuesto. Entre las que se menciona que el total de las dependencias de los GAD, deberá preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual (POA) así como también el presupuesto correspondiente para el siguiente año, en donde se contemplarán todos los ingresos y egresos de conformidad con lo establecido en el PDOT.

Le corresponde a la dirección financiera efectuar antes del 30 de julio, una estimación provisional para el próximo período y hasta el 15 de agosto se entregará el resultado definitivo del cálculo.

Se menciona también la trascendencia de la participación ciudadana tanto en la priorización del gasto, como en la aprobación del anteproyecto del presupuesto previa a su presentación al órgano legislativo correspondiente.

### **3.8.2.- Observación del marco conceptual**



El financiamiento es el acto mediante el cual una organización se dota de dinero para la ejecución de un determinado proyecto. La puesta en marcha de los proyectos considerados en los POAs, anuales y en los PDOTs parroquiales rurales, en cualquiera de sus fases, requiere la disponibilidad de recursos suficientes para su ejecución, por lo que en algunos casos, conseguir el financiamiento para tal efecto, es un paso ineludible.

### **3.8.3.- Definición del proceso para financiar los Planes Operativos Anuales.**

Además del marco legal vigente y en atención al marco conceptual, el proceso para financiar los Planes Operativos Anuales, se estructura en base a los tres componentes que se enumeran a continuación y se describen posteriormente.

- Identificación de las formas de financiamiento.
- Identificación de fuentes de financiamiento para la ejecución de los POAs.
- Recomendaciones para el financiamiento de los POAs.

Estos componentes se detallan a continuación:

#### **3.8.3.1.- Identificación de las formas de financiamiento.**

Las fuentes de financiamiento pueden pertenecer a distintas clases, distinguiéndose en primera instancia dos opciones:

**A. Financiamiento interno:** La reinversión de los beneficios producidos por la institución se considera una fuente de financiamiento interna, no tiene vencimientos a corto plazo y tampoco la entidad tendrá costo alguno en la financiación

**B. Financiamiento externo:** Sus fuentes son las más interesantes, puesto que con ellas se introduce el concepto de endeudamiento. Se acude a un financiamiento externo cuando las entidades no pueden afrontar una inversión mediante sus propios recursos, pero sin embargo, el proyecto parece suficientemente rendidor como para justificar el costo de la financiación (es decir, los intereses), y además generar utilidades para la organización.

#### **3.8.3.2.- Identificación de fuentes de financiamiento para la ejecución de los POAs.**

Los préstamos bancarios son el recurso más común de financiamiento.

En el caso de los GADs parroquiales, ha sido el Banco de Desarrollo la entidad que ha contribuido para el financiamiento de sus competencias.

El Banco del Desarrollo cumple un rol fundamental, puesto que atiende las necesidades de financiamiento de inversión pública de los GAD, a la vez que forma parte del nivel central de gobierno, lo que le permite actuar como articulador de la política pública nacional. Esa



posición privilegiada hace que el Banco contribuya a la coherencia del uso de los recursos públicos, a la materialización del vínculo entre planificación territorial articulada por competencias y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Por tanto, el Banco del Desarrollo, como una institución financiera de la banca pública de desarrollo, fomenta la articulación de las políticas públicas, la inversión local y el fortalecimiento institucional de los GAD, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El esquema de financiamiento para el desarrollo, que se efectiviza a través del Banco del Estado, ocurre por medio de dos mecanismos:

- El financiamiento de inversión pública en infraestructura a través de programas y productos financieros, especialmente diseñados conforme las competencias de los GADs.
- La provisión de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento Institucional y la Gestión Territorial de los GAD.

### **3.8.3.3.- Recomendaciones para el financiamiento de los POAs.**

Es importante considerar algunas recomendaciones que, además de la alternativa de financiamiento a través de créditos ante organismos financieros como el Banco del Desarrollo, permitan disponer de los recursos económicos necesarios para la ejecución de los POAs y consecuentemente de los PDTOs. Estas recomendaciones son las siguientes:

- Realizar convenios de colaboración interinstitucional entre los GADs y las Instituciones de Educación Superior, con el fin de optimizar recursos en los siguientes procesos:
  - Elaboración; actualización, seguimiento y evaluación de PDTOs;
  - Formulación de Proyectos;
  - Fiscalización de estudios y obras de infraestructura;
  - Capacitación y fortalecimiento institucional, etc.
- Poner en práctica la competencia “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.
- Articulación de proyectos con entidades del sector público y privado para buscar el cofinanciamiento
- Desarrollar la cogestión, a través del fortalecimiento de la **minga comunitaria** como espacio de participación, encuentro social, estrategia para desarrollar el sentido de pertenencia; pero sobre todo, para reducir costos en aquellas actividades que sea posible.
- Considerar como una oportunidad la disposición legal establecida en el Artículo 272 de la norma suprema, con respecto a la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados; claro está, que aprovechar la misma para mejorar los ingresos de los GADs parroquiales rurales, implica por un lado, llevar a cabo una administración



eficiente y por otro, el cumplimiento de las metas previstas para el año, tanto en el PDOT como en el respectivo POA.

- La suscripción de convenios con los gobiernos provinciales, municipales y con las respectivas comunidades beneficiarias, para la prestación de servicios en forma directa, por contrato o gestión compartida, como se establece en el Artículo 275 del COOTAD.
- Formar **mancomunidades** entre gobiernos parroquiales con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer los procesos de integración.

### **3.9.- ESTRATEGIAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL**

#### **3.9.1.- Observación del marco legal**

EL COPYFP, en el título II.- Del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, Capítulo Tercero.- De los instrumentos del sistema, Sección Tercera.- De los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, Artículo 50.- Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial establece: "Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran.

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

Por otro lado, el COOTAD, en el Título VI.- Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación; Capítulo III.- La participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Artículo 304.- Sistema de participación ciudadana, literal b, establece que el sistema de participación ciudadana se constituye para: "Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública".

#### **3.9.2.- Observación del marco conceptual**

##### **3.9.2.1.- Evaluación y seguimiento en el contexto de la evaluación de programas.**

La evaluación en su definición más amplia, es un tipo de investigación aplicada que intenta determinar el valor de un esfuerzo, de una innovación, una intervención, algún servicio o enfoque determinado (Robson 1993). Según Solarte (2004), una primera tendencia la concibe como un mecanismo para determinar resultados de una intervención con el objeto de tomar decisiones de carácter gerencial, mientras que una segunda la considera como un proceso



constructivista inherente a la acción social, que permite reflexionar y construir colectivamente propuestas para el mejoramiento de la sociedad; esta última le da a la evaluación un alcance más amplio y deliberativo que cuestiona la sociedad, el Estado y la ideología que lo sustenta.

La evaluación es considerada hoy un elemento primordial dentro de la denominada Nueva Gerencia Pública (NGP) que busca introducir lógicas de administración privada en el sector público y concentrarse en el logro de resultados (Olías de Lima 2001).

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), la evaluación puede cubrir diferentes aspectos tales como pertinencia, logro de objetivos, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. La evaluación determina el valor del programa o política y la información que provee debe permitir tomar decisiones, tanto para beneficiarios como financieros.

### **3.9.2.2.- La evaluación en el contexto de la gestión y el desarrollo territorial.**

La evaluación, es una disciplina que, en el campo político y social, facilita el aprendizaje de la sociedad y control de los ciudadanos hacia sus gobernantes (House 1994; Ospina 2001). Pedir cuentas a estos requiere conocimiento e información, lo cual se consigue mediante procesos evaluatorios que develen ante la opinión pública y la

ciudadanía lo que el gobierno hace y los resultados de sus políticas. El tema de la evaluación de proyectos y programas públicos no es un tema nuevo y la preocupación actual por la evaluación de la gestión pública se enmarca incluso dentro de una agenda mundial de reforma al Estado y modernización de las instituciones públicas. Puede hablarse además de un cambio de paradigma en la administración pública de los últimos años cuyas manifestaciones concretas varían de país a país, pero cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes (Ospina 2001).

Según la CEPAL (1998), en un esfuerzo por modernizar la gestión pública se generaron diversas iniciativas para enfrentar la ineficiencia de la organización burocrática, con dos líneas teóricas: el neoinstitucionalismo y el gerencialismo. La primera hace énfasis en la relación entre políticos y burócratas, mientras que la segunda busca incorporar elementos de la administración privada en la gerencia pública, particularmente conceptos como calidad, eficiencia, incentivos, valor y flexibilidad.

Según la CEPAL (1998), la modernización se concentra en la aplicación de principios, técnicas y prácticas de gestión para aumentar el impacto y la eficiencia de los programas y proyectos. Los principios utilizados son: equidad, focalización, impacto, participación ciudadana, articulación, flexibilidad, entre otros. En el campo de la gestión pública, los programas y proyectos sociales juegan un papel indispensable



como materialización u operacionalidad de las políticas públicas (CEPAL 1998).

### **3.9.3. Definición del proceso para la evaluación de los planes de ordenación territorial parroquial rural**

El proceso para evaluar los planes de ordenación territorial parroquial rural, se estructura en base a tres componentes, a saber:

- Definición del modelo conceptual para la evaluación
- Definición del ciclo del seguimiento y evaluación en los procesos de planificación territorial de los POT
- Definición de elementos claves para la construcción del modelo

Estos componentes se detallan a continuación:

#### **3.9.3.1.- Definición del modelo conceptual para la evaluación.**

El modelo se basa en el enfoque de evaluación de cadena de resultados (Vedung 1997; CEPAL 1998) en donde se determinan los productos, efectos e impactos del POT, el cual se integra con un análisis de la gestión institucional y el diseño del plan. La evaluación utiliza un enfoque mixto (Greene y Caracelli 1997) que integra métodos cuantitativos y cualitativos, cada uno orientado a información específica para la cual es pertinente, por ejemplo, elementos cuantitativos para medir diferentes temas del territorio y cualitativos para valorar la percepción de los diferentes actores.

Así mismo, la evaluación a realizar a partir de la formulación de los POT será concomitante (es decir, que pretende analizar los resultados en cualquier momento durante la ejecución o realización de los POT), teniendo en cuenta que la evaluación territorial es un proceso permanente, continuo, de indagación y valoración de la planificación y gestión territorial, de la ejecución y la finalización de los planes, programas y proyectos del proceso de construcción territorial (INAP 1997). El modelo plantea la realización de la evaluación y el seguimiento ex post, después de iniciada la fase de operación del Plan y de sus programas o proyectos, analizando principalmente la población objetivo (impacto), producción del plan, sus programas o proyectos (eficiencia y eficacia) y su capacidad de gestión (efectividad).

Se definen cuatro niveles evaluativos:

- Nivel I: Suficiencia y articulación;
- Nivel II: Productos y gestión de proyectos;
- Nivel III: Gestión Administrativa; y,
- Nivel IV Impactos y efectos.

Estos cuatro niveles se complementan con un análisis de articulación y suficiencia, lo que permite una evaluación más integral de la gestión, partiendo del análisis de marco lógico donde se ligan actividades, resultados, propósitos y objetivos de un programa y sus proyectos, políticas, indicadores necesarios, fuentes de información e hipótesis en los planteamientos establecidos en los POT. Estas dimensiones se aplican a una serie de variables claves que constituyen la planificación



del territorio y reflejan el alcance de la gestión realizada en múltiples dimensiones.

### **3.9.3.2.- Definición del ciclo del seguimiento y evaluación en los procesos de planificación territorial de los POT.**

Tanto el seguimiento como la evaluación en la planificación territorial son un proceso continuo y sistemático, que debe implementarse de manera paralela con la puesta en marcha del POT.

El seguimiento para el caso de los POT podría definirse como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a las administraciones y a los principales actores o interesados, en este caso en la planificación territorial, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta del mismo, en el logro de resultados.

La evaluación en la gestión territorial es un ejercicio selectivo que intenta determinar, de manera sistemática y objetiva, los progresos del POT hacia un efecto o impacto determinado. La evaluación no es un proceso aislado, sino un ejercicio que se integra a la formulación y ejecución del plan para identificar ajustes que permitan retroalimentar la formulación. Este ciclo plantea implícitamente una profunda relación entre planificación y evaluación en la medida en que se alimentan mutuamente y constituyen base del aprendizaje institucional.

Por tanto, es importante que el modelo que se plantee propenda no solo por determinar una evaluación por objetivos predeterminados

(modelo clásico) sino que, además, permita analizar el grado de avance de unos efectos e impactos deseables, mediante el seguimiento y la evaluación de varios niveles conceptuales que involucran diferentes dimensiones del ordenamiento y la gestión territorial produciendo, asimismo, información útil (que retroalimente) a los actores involucrados en estos procesos.

### **3.9.3.3.- Definición de elementos claves para la construcción del modelo**

Es preciso analizar la pertinencia de un modelo para la evaluación y el seguimiento a la gestión del ordenamiento de los territorios, a partir de los planteamientos estipulados en los PDOT, considerando, además, que dichos planes fueron construidos bajo directrices y políticas previamente establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir. Es decir, el diseño de un modelo podría plantear niveles conceptuales comunes a todos los territorios del país, pero con énfasis diferentes, de acuerdo a las necesidades y situaciones particulares de cada región.

Es pertinente establecer elementos de diseño a partir de los conceptos y el estudio del arte de la evaluación en el contexto de la evaluación de proyectos y programas sociales, así como de las políticas de planificación territorial establecidas en la actualidad en el Ecuador.

#### **A. Perspectivas de análisis**



La Planificación territorial puede ser explicada desde dos perspectivas: la territorial y la institucional.

Desde la perspectiva territorial se analiza el ámbito geoespacial y aquellas actividades que potencian el desarrollo de los aspectos físicos, económicos, sociales, demográficos y culturales, incluyendo los POT, su diseño y ejecución.

La perspectiva institucional analiza la planificación a nivel de las entidades administrativas, centralizadas o descentralizadas, que conforman el gobierno de la entidad territorial. Se incluyen los diferentes planes de las dependencias del estado, desde lo estratégico hasta lo operacional.

A través de la planificación territorial se establece el rumbo de acción de forma convenida entre la ciudadanía y el gobierno, el cual es operacionalizado mediante los planes de las diferentes instituciones que tratan los problemas identificados, buscando soluciones y orientando las acciones a nivel institucional.

#### **B. Utilización de enfoques cuantitativos**

Es oportuno el uso de enfoques de evaluación cuantitativos, que permitan analizar y realizar el seguimiento a los diferentes temas del territorio mediante información que pueda ser

medible para respaldar las decisiones a tomar de una forma más objetiva, sin desconocer la posibilidad de incluir información cualitativa.

De esta forma, se pretende que el modelo permita que las decisiones a tomarse no se basen solamente en opiniones sino en datos y estudios sistemáticos sobre los procesos, los productos y el impacto de la acción de los poderes públicos.

La medición del desempeño debe incluir fundamentalmente los productos medibles que se generan a partir de los recursos involucrados, los resultados en relación con los objetivos propuestos y, el impacto en la sociedad y el medio ambiente.

#### **C. Niveles evaluativos**

Es preciso fijar los distintos niveles en los que se centrarán los procesos de evaluación, tales como la población objetivo, el impacto, la producción y la capacidad de gestión, e incluir dentro de estos niveles el análisis de los planteamientos del POT en cuanto a su coherencia, articulación y suficiencia, etc.

#### **D. Áreas o dimensiones de impacto**

Considerando el anterior punto, es necesario fijar áreas de impacto en los diferentes componentes del Plan para,



inmediatamente, realizar su respectiva evaluación. Es conveniente que sea un ente o una unidad externa la que evalúe el impacto global de las acciones de la administración. Por otro lado, las distintas entidades de la administración, deben realizar el seguimiento y evaluación de las acciones en los niveles de utilización de recursos, implantación de procesos y obtención de resultados a corto plazo. Cada unidad o entidad de la administración debe ser responsable de su propia planificación, en función de contribuir a la obtención de los objetivos plasmados en el plan. La evaluación de la gestión de las distintas entidades debe enfocarse en establecer los logros obtenidos en esta dirección. De la misma forma, es indispensable que en los procesos de planificación y evaluación se involucren activamente los diferentes actores, incluida la misma comunidad.

#### **E. Interrogantes a resolver**

El modelo de evaluación y seguimiento debe responder a interrogantes tales como: suficiencia, articulación, cumplimiento de metas u objetivos, desarrollo del modelo territorial o físico (impacto), y ejecución de proyectos, y para tal efecto deben fijarse indicadores apropiados. La respuesta a estos interrogantes permitirá el análisis evaluativo que, a su vez, retroalimentará los esfuerzos de planificación.

Por otro lado, es imprescindible analizar la coherencia entre políticas, objetivos, metas y actividades del modelo de marco lógico y la importancia, como eje primordial para el desarrollo de los modelos de gestión y organización.

#### **3.9.4.- Modelo organizativo para las administraciones parroquiales**

Debe considerarse la necesidad de plantear un modelo organizativo para las administraciones parroquiales que permita estar acorde a las necesidades de planificación y evaluación territorial cuya función objetivo debería ser maximizar el impacto externo y la eficiencia interna de la siguiente forma: Impacto/Productos/Procesos/Actividades/Modelo de Gestión/Modelo de Organización.

Asimismo, para desarrollar estos enfoques de trabajo, tanto para la planificación como para un adecuado sistema de evaluación y seguimiento del territorio, es preciso conformar estructuras con conocimientos y habilidades en temas como: enfoque al trabajo multidisciplinario en los distintos temas del desarrollo y el ordenamiento, manejo de metodologías actualizadas de planificación y evaluación, manejo de metodologías de planificación territorial en sus diferentes componentes y manejo de nuevas tecnologías, tales como los Sistemas de Información Geográfica, análisis estadístico, tecnologías de la información y comunicación, software especializado, entre otros, para la gestión de proyectos y la toma de decisiones. Conocimientos de legislación territorial y del desarrollo, Gerencia de



Proyectos y participación ciudadana y metodologías de socialización y/o participación.

Además, el modelo de evaluación debe ser operativo e informar oportunamente sobre el estado de la gestión territorial, sin convertirse en un sistema complejo que requiera una dedicación mayor que los mismos procesos de planificación. Por tanto, debe establecer un mínimo de indicadores claves, que permitan ser medidos constantemente sin necesidad de grandes inversiones. De igual forma, debe plantear un modelo de organización institucional para su correcto funcionamiento, que permita la actualización permanente de los indicadores como parte de los procesos mismos de gestión de cada una de las entidades a cargo de las temáticas en los territorios.

Para la construcción del modelo es preciso que los GAD Parroquiales cuenten con un Sistema de Información Geográfica actualizado, que les permita vincular información espacial, y no espacial, y facilite el análisis y seguimiento de la gestión territorial. Dicho sistema debe poder informar, con la debida oportunidad, sobre los distintos fenómenos o progresos en la implementación de los diferentes proyectos o actividades del Plan, con información veraz y bajo parámetros de calidad. Actualmente, los SIG son una tecnología muy importante dadas las posibilidades que ofrecen para vincular información espacial (planos) y no espacial (bases de datos), que contribuyen de una manera importante para la toma de decisiones.

Para manejar o analizar la información es necesario definir, en primer lugar, los objetivos o requerimientos de los usuarios, resumidos en las entidades, variables o coberturas que se necesitan o que se utilizan dentro del análisis, sus atributos y sus interrelaciones; clasificarlos, codificarlos y asignar la norma de representación.

En el caso concreto de la evaluación y seguimiento a la gestión territorial y, en general, al ordenamiento de los territorios, es necesario contar con un adecuado sistema de información que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento, al que se le puede denominar “Expediente Parroquial”.

Un adecuado sistema de información territorial, debe contar con herramientas y tecnología de vanguardia, que permitan relacionar datos gráficos con bases de datos alfanuméricos, para así facilitar las labores de evaluación y seguimiento a los Planes, e igualmente de soporte técnico a las decisiones que en materia de planeamiento o generación de políticas territoriales se tomen. De esta forma, el SIG que se diseña para la evaluación y el seguimiento al ordenamiento y a la gestión territorial debe tener, como primer objetivo, facilitar las labores de monitoreo y toma de decisiones en lo relacionado con el territorio.

De la misma forma, la evaluación requiere encontrar métodos o estrategias para la captura de información rápida y precisa que le permita ser más operativa y acertada; por tanto, es de suma



importancia el desarrollo de sistemas de información paralelos a la evaluación. Sin duda alguna, la adquisición de información es una de las mayores dificultades a la hora de evaluar, sobre todo cuando se requiere evaluar el resultado y el impacto de programas y actividades. En base a lo expuesto, el modelo propuesto consta de dos partes: primero, niveles conceptuales para la evaluación y el seguimiento; segundo, dimensiones estructurantes a evaluar del ordenamiento territorial.

#### **3.9.4.1.- Niveles conceptuales para la evaluación y el seguimiento a la gestión territorial.**

El modelo planteado procura evaluar y hacer seguimiento a la gestión territorial a partir de los planteamientos de los PDOT Parroquiales Rurales, así como reflejar los aspectos organizativos del Plan. La propuesta plantea la necesidad de evaluar, de forma sistemática y continua, los diferentes componentes de un PODT a partir de las variables como el impacto, la producción o productos, teniendo en cuenta, a su vez, la plataforma administrativa, tecnológica y de gestión, que debe estar en las administraciones parroquiales.

Para la construcción del modelo se definen, en primera medida, los niveles conceptuales que se evaluarán y bajo los cuales se realizará el monitoreo o seguimiento, teniendo en

cuenta las diferentes áreas que maneja la gestión territorial parroquial.

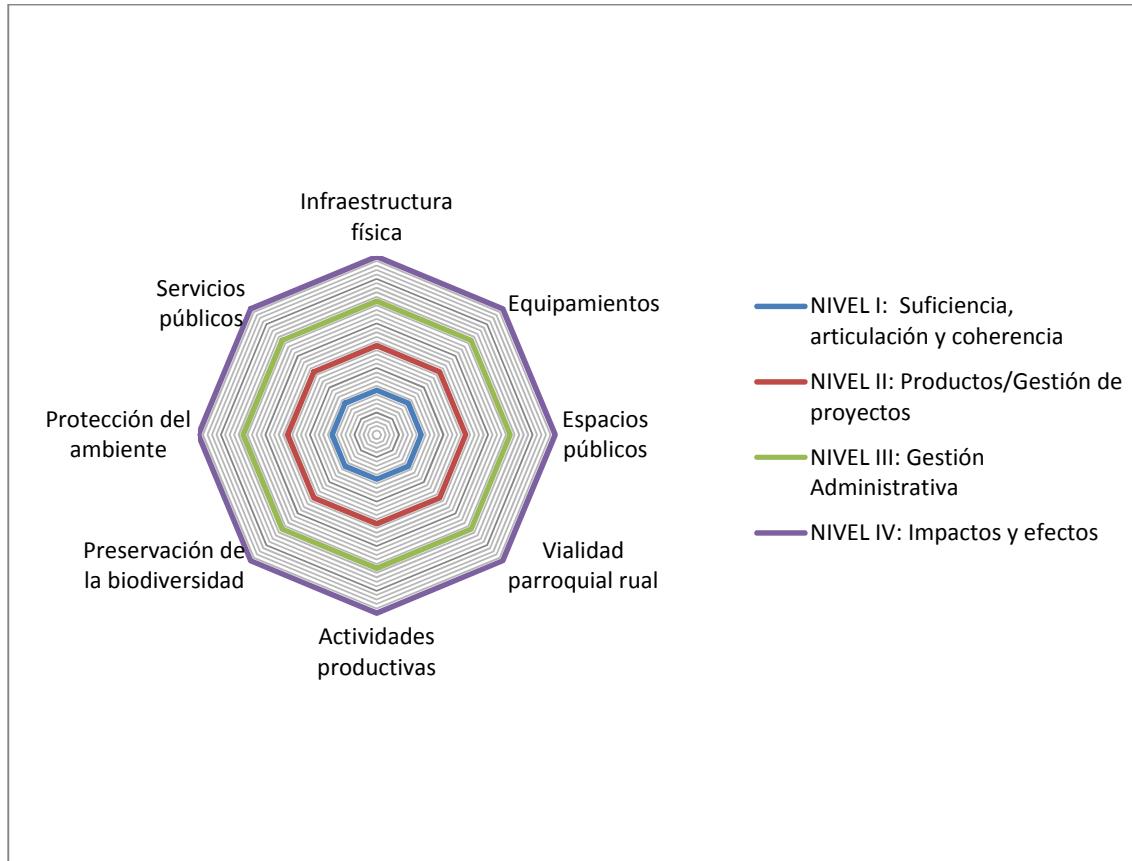
Para el caso de este modelo, se proponen variables que agrupan las diferentes áreas relacionadas con la gestión territorial en cuanto al impacto, la producción y la capacidad de gestión, y un nivel que consiste en realizar una evaluación de la articulación y suficiencia del PDOT y un análisis general de los contenidos del plan: si estos son coherentes, si están completos y si hay articulación entre sus partes.

A partir de estos niveles, se plantearán los distintos indicadores que, a través de matrices, se organizarán y analizarán en el sistema de seguimiento; posteriormente se planteará una metodología a seguir para la implementación o montaje del modelo de evaluación y seguimiento y la forma en que deberá operar el modelo de evaluación dentro de las administraciones parroquiales. La Figura N° 54 describe los niveles o fase a evaluar dentro del modelo; como se observa, están representados por cuatro anillos o niveles así:



Figura N° 54

Niveles y dimensiones conceptuales para la evaluación



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



El primer nivel está relacionado con el análisis de la suficiencia, la articulación y la coherencia de los planteamientos formulados en los PDOT; un segundo nivel, en el que se evalúan los avances de los programas y proyectos establecidos (gestión de proyectos); un tercer nivel, que evaluará la gestión administrativa y un cuarto nivel que muestra si los fines últimos del desarrollo y la planificación territorial se están cumpliendo o no y si los esfuerzos han dado su fruto, así como detecta de cierta manera los cambios que deben realizarse en el modelo organizativo de las administraciones y en la gestión territorial, para alcanzar los impactos y efectos deseados. Los anillos en si representan cada nivel a evaluar, desde el centro (que analiza los planteamientos del PDOT) hasta el exterior, que analizará los diferentes efectos o impactos que se tuvieron; este último anillo podría calificarse como uno de los más importantes debido a que refleja si los objetivos o metas del ordenamiento territorial se cumplieron o no y de qué manera.

#### **3.9.4.2.- Dimensiones estructurantes a evaluar del ordenamiento territorial parroquial rural**

Las dimensiones estructurantes del ordenamiento territorial aparecen en la periferia de los anillos (Figura N° 54); están constituidas por aquellos temas que participan en la planificación física de los espacios rurales, donde intervienen diversas temáticas que son de elevada importancia en el desarrollo físico y socioeconómico de los diferentes territorios y se enmarcan en las competencias establecidas en la

Constitución de la República y el COOTAD para los GAD Parroquiales Rurales. Cada uno de los niveles anteriormente descritos se evaluarán para cada uno de los temas o dimensiones del ordenamiento territorial: dichas dimensiones agrupan las temáticas que el ordenamiento de los territorios y la planificación del desarrollo deben considerar para una adecuada utilización del suelo y el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos y la calidad de vida de sus habitantes, entre las que se encuentran las siguientes:

##### **A. Infraestructura física**

Bajo esta temática se analizan las infraestructuras relacionadas con las redes de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telefónicas, etc., indispensables para mejorar la calidad de vida e la población

##### **B. Equipamientos**

El análisis de equipamientos públicos en la planificación y ordenamiento de los territorios rurales parroquiales, permite determinar los requerimientos de la población en materia de salud, educación, cultura, recreación, bienestar social y apoyo a la producción. Se deben establecer estándares mínimos y lugares adecuados para que los



ciudadanos tengan acceso a estos servicios indispensables para elevar su calidad de vida.

#### **C. Espacio Público**

Bajo este aspecto se plantea una estructura de espacios públicos que varias veces contempla áreas o suelos de protección ambiental y que permite establecer parques o zonas de recreación activa y pasiva. Se generan políticas y normativas sobre el uso y la intervención de dichos espacios, así como para generar nuevos lugares de esta índole, con el objeto de mejorar las condiciones de calidad ambiental y de vida de las comunidades.

#### **D. Vialidad parroquial rural**

El tema de vialidad en el ordenamiento territorial tiene que ver con la eficiencia y eficacia de las infraestructuras y/o sistemas viales que influyen directamente en la productividad de los territorios y en las condiciones de vida de sus pobladores.

#### **E. Actividades productivas**

El análisis de esta temática en el medio rural es de suma importancia, pues está directamente relacionado con la

sostenibilidad económica de la población rural y con los procesos de migración campo-ciudad, cuyas consecuencias directas se observan en el abandono del medio rural.

#### **F. Preservación de la biodiversidad**

Actualmente la biodiversidad está sufriendo una rápida reducción, producto de una elevada tasa de extinción de especies que estaría relacionada a la acción del ser humano. Los recursos limitados y el deterioro ambiental, motivo de preocupación por parte de la comunidad internacional, debido a que los seres humanos dependemos de los demás organismos vivos y del ambiente, obligan a pensar en acciones encaminadas a su preservación, las mismas requieren adecuados procesos de evaluación y seguimiento por parte de los agentes que tienen competencia sobre el tema.

#### **G. Protección del ambiente**

En atención a las actuales condiciones climáticas globales, y a su vertiginoso y negativo cambio, la protección del ambiente y por tanto su consideración en los procesos de evaluación y seguimiento de los PDOT, reviste elevada



importancia también en el medio rural, pues la singular función estructural que cumplen los usos de suelo predominantes en este medio, comprometen una especial preocupación sobre las acciones encaminadas a proteger el medio ambiente.

#### **H. Servicios públicos**

En el ordenamiento territorial, el tema de los servicios públicos es uno de los factores que condiciona la calidad de vida de los ciudadanos, pues determina circunstancias de salubridad e integridad en sus pobladores, quienes debe tener acceso al agua potable, energía o al saneamiento básico (recolección y disposición final de desechos).

#### **3.9.5.- Evaluación de planes con limitada calidad en sus contenidos**

Partiendo del concepto de que la evaluación consiste en el análisis y valoración de los resultados del seguimiento, que permite determinar la relevancia, eficiencia y efectividad de la implementación del PDOT, y, de que el objetivo fundamental de la evaluación es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones tomadas, resulta indispensable que el proceso de evaluación se realice, en primer lugar, a la calidad del PDOT, verificando si todos los contenidos fueron

incluidos en el plan, si están correctamente desarrollados, así como, identificando posibles debilidades en la cartografía, todo ello con miras a mejorar la calidad del PDOT; omitir este paso previo a la continuación del proceso, constituiría un verdadero desperdicio de recursos.



## CAPÍTULO VI

### APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL. EN TRES PLANES PARROQUIALES RURALES.

#### 1.- ANTECEDENTES

Previo al desarrollo de este capítulo, es preciso dejar totalmente aclarado, que dadas las características muy particulares del presente trabajo de investigación, y su complejidad, derivadas de la necesidad de abordar la solución de la problemática relacionada a la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural, con una visión de carácter integral e interdisciplinario; la aplicación en rigor de las estrategias planteadas en la metodología propuesta, exige la participación de todos los agentes que forman parte esencial del proceso; los mismos, observando el principio de corresponsabilidad, deberán cumplir, debidamente, con su accionar en el transcurso de tiempo, durante el período de vigencia de los planes y en el desarrollo de cada una de las etapas que tienen que ver con su gestión, desde la fase preparatoria para su elaboración, pasando por la conformación del ente gestor previa a la puesta en marcha, seguimiento y control, hasta la implementación de acciones correctivas, como resultado de la evaluación realizada a los mismos.

Con este propósito, en todos los gobiernos parroquiales rurales, las acciones y decisiones que cada agente involucrado en el proceso realice y tome respectivamente, deberán enmarcarse en las disposiciones legales vigentes en los diferentes cuerpos legales, y que se relacionan con las funciones, competencias y responsabilidades establecidas para cada uno; considerando además, los principios de equidad, justicia, eficiencia, sostenibilidad y racionalidad, como directrices para la toma de correctas decisiones.

#### 2.- LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL EN LAS TRES PARROQUIAS.

##### 2.1.- LINEAMIENTOS COMUNES PARA LAS TRES PARROQUIAS

Habiéndose evidenciado durante el proceso investigativo que una de las principales dificultades para la implementación de las propuestas formuladas en los planes de ordenación territorial parroquial, tiene su origen en la calidad y el nivel de responsabilidad con que éstos han sido elaborados, se requiere considerar ciertos lineamientos de partida, que garanticen la calidad final de los instrumentos de ordenación territorial, estos lineamientos podrían resumirse así:

- a) Desarrollo responsable de la fase preparatoria del plan.
- b) Transparencia en la contratación del plan.



- c) Claridad y consistencia en los términos de referencia que sirven de base para la contratación de los estudios.
- d) Coherencia entre los términos de referencia y los lineamientos metodológicos desarrollados por la SENPLADES para la elaboración/actualización de los planes.
- e) Coherencia entre los contratos elaborados para la realización de los planes y los términos de referencia preparados para tal efecto.
- f) Coherencia entre los plazos fijados por la SENPLADES para el reporte de la información relacionada a los planes en el sistema de información para los gobiernos autónomos descentralizados (SIGAD) y los fijados en los contratos para la elaboración de los mismos.
- g) Conocimiento y responsabilidad de equipo redactor del plan.
- h) Conocimiento y responsabilidad de equipo de fiscalización del plan.

## 2.2.- LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA CADA PARROQUIA

En el afán de cumplir con los objetivos y contenidos planteados al inicio de este trabajo; se procede a establecer algunos lineamientos específicos para la aplicación de la metodología desarrollada en el capítulo anterior y que tienen que ver con la gestión de los planes de los planes de ordenación territorial en tres parroquias rurales del cantón Azogues, éstas son: Javier Loyola, Cojitambo y Taday, mismas

que fueron escogidas, luego de aplicar dentro de las técnicas de muestreo probabilístico, aquel que se denomina, aleatorio por conglomerados y que ya se mencionó anteriormente durante el desarrollo de la fase de diagnóstico.

Los lineamientos que aquí se formulan, basan su desarrollo, como es de suponer, en la magnitud de los problemas identificados en el diagnóstico, pero además en los objetivos y estrategias propuestas como parte de la metodología.

Estos lineamientos se desarrollan en la perspectiva de orientar el nivel de atención que debería darse, sobre cada una de las nueve estrategias formuladas para la gestión de los PDOTs, sobre los componentes que forman parte de cada estrategia, y sobre el conjunto de estrategias propuestas, en función de las prioridades identificadas en cada una de las parroquias seleccionadas.

Con este fin, se vuelve necesario entonces, traer a la memoria las nueve estrategias planteadas en el capítulo anterior, por lo que a continuación se mencionan las mismas:

1. Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.



2. Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
3. Estrategias para la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con otros niveles de Planificación.
4. Estrategias para la conformación y funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial.
5. Estrategias para la articulación entre Planes Operativos Anuales y Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
6. Estrategias para las determinaciones de los PDOTs.
7. Estrategias para la puesta en marcha, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
8. Estrategias para financiar los Planes Operativos Anuales.
9. Estrategias para la evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

Cada una de estas estrategias, requiere ser abordada con un diferente nivel de atención, en cada una de las tres parroquias seleccionadas, en función de las prioridades identificadas, como ya se indicó.

Para el efecto, se desarrolla a continuación la priorización de las estrategias propuestas.

#### 2.2.1.- Priorización de las estrategias

La priorización de las nueve estrategias, en cada una de las parroquias, requiere el dimensionamiento las mismas, proceso que se

efectúa en base a la valoración de los tres componentes desarrollados en el capítulo anterior, para cada estrategia, estos son: legal, conceptual y procedimental.

#### 2.2.2.- Dimensionamiento de las estrategias

Para la valoración de los componentes mencionados, se establece una escala de valores con cuatro niveles de prioridad, asignándose la misma escala para cada uno, lo que se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 40

Valores por componentes y según niveles de prioridad

| NIVELES DE PRIORIDAD | COMPONENTES |            |               |
|----------------------|-------------|------------|---------------|
|                      | LEGAL       | CONCEPTUAL | PROCEDIMENTAL |
| ALTO                 | 4           | 4          | 4             |
| MEDIO                | 3           | 3          | 3             |
| BAJO                 | 2           | 2          | 2             |
| MUY BAJO             | 1           | 1          | 1             |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



Una vez que se han definido los niveles de prioridad y los valores correspondientes para cada uno de los componentes que forman parte de las estrategias propuestas, se procede a la elaboración de una matriz por cada parroquia, para la priorización de las estrategias, la misma permite determinar el nivel de prioridad con que se debe abordar cada estrategia; pero además, permite también establecer el nivel de prioridad por componente en cada parroquia; finalmente, se puede determinar el nivel de prioridad que requiere el conjunto total de las estrategias en cada parroquia, lo que se puede apreciar de la revisión y análisis de los Cuadros N° 41, 42 y 43, elaborados para las parroquias Javier Loyola, Cojitambo y Taday respectivamente.

Del análisis realizado sobre cada uno de los cuadros mencionados, se pueden establecer algunos lineamientos para cada una de las parroquias objeto de estudio, los mismos se describen a continuación.

#### **2.2.3.- Lineamientos para la Parroquia Javier Loyola**

##### **A. Sobre cada una las estrategias formuladas**

Las estrategias que requieren mayor prioridad son:

- Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

- Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

Las estrategias que requieren menor prioridad son:

- Estrategias para la puesta en marcha, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para la evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural

##### **B. Sobre los componentes de las estrategias formuladas**

Los componentes que requieren mayor prioridad son:

- Componentes procedimentales
- Componentes legales

Los componentes que requieren menor prioridad son:

- Los componentes conceptuales

##### **C. Sobre el conjunto de estrategias formuladas**

El nivel de prioridad determinado sobre el conjunto de estrategias formuladas es **alto**.



Cuadro N° 41

Parroquia Javier Loyola: Valores asignados en atención al nivel de prioridad, según estrategias y por componentes.

| Nº             | TIPO DE ESTRATEGIA  | COMPONENTES |            |               | VALOR PROMEDIO |
|----------------|---|-------------|------------|---------------|----------------|
|                |   | LEGAL       | CONCEPTUAL | PROCEDIMENTAL |                |
| i              | Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural. | 4           | 4          | 4             | <b>4.0</b>     |
| ii             | Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.                                      | 4           | 4          | 4             | <b>4.0</b>     |
| iii            | Estrategias para la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con otros niveles de Planificación. | 4           | 3          | 4             | <b>3.7</b>     |
| iv             | Estrategias para la conformación y funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial.         | 4           | 3          | 4             | <b>3.7</b>     |
| v              | Estrategias para la articulación entre Planes Operativos Anuales y Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.         | 4           | 3          | 4             | <b>3.7</b>     |
| vi             | Estrategias para las determinaciones de los PDOTs.  | 4           | 3          | 4             | <b>3.7</b>     |
| vii            | Estrategias para la puesta en marcha, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.         | 3           | 4          | 3             | <b>3.3</b>     |
| viii           | Estrategias para financiar los Planes Operativos Anuales.   | 4           | 3          | 4             | <b>3.7</b>     |
| ix             | Estrategias para la evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural                                       | 3           | 3          | 4             | <b>3.3</b>     |
| VALOR PROMEDIO |   |             |            | <b>3.8</b>    | <b>3.3</b>     |
|                |   |             |            | <b>3.9</b>    | <b>3.67</b>    |

| NIVEL DE PRIORIDAD REQUERIDO |      |   |       |   |      |            |
|------------------------------|------|---|-------|---|------|------------|
| 4                            | ALTO | 3 | MEDIO | 2 | BAJO | 1 MUY BAJO |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 42

Parroquia Cojitambo: Valores asignados en atención al nivel de prioridad, según estrategias y por componentes.

| Nº             | TIPO DE ESTRATEGIA  | COMPONENTES |            |               | VALOR PROMEDIO |
|----------------|---|-------------|------------|---------------|----------------|
|                |   | LEGAL       | CONCEPTUAL | PROCEDIMENTAL |                |
| i              | Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural. | 3           | 2          | 3             | <b>2.7</b>     |
| ii             | Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.                                      | 3           | 3          | 2             | <b>2.7</b>     |
| iii            | Estrategias para la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con otros niveles de Planificación. | 3           | 3          | 4             | <b>3.3</b>     |
| iv             | Estrategias para la conformación y funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial.         | 4           | 2          | 3             | <b>3.0</b>     |
| v              | Estrategias para la articulación entre Planes Operativos Anuales y Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.         | 3           | 3          | 3             | <b>3.0</b>     |
| vi             | Estrategias para las determinaciones de los PDOTs.  | 4           | 2          | 3             | <b>3.0</b>     |
| vii            | Estrategias para la puesta en marcha, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.         | 3           | 3          | 3             | <b>3.0</b>     |
| viii           | Estrategias para financiar los Planes Operativos Anuales.   | 2           | 3          | 3             | <b>2.7</b>     |
| ix             | Estrategias para la evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural                                       | 3           | 3          | 3             | <b>3.0</b>     |
| VALOR PROMEDIO |   |             |            | 3.1           | 2.7            |
| VALOR PROMEDIO |   |             |            | 3.0           | <b>2.93</b>    |

## NIVEL DE PRIORIDAD REQUERIDO

|   |      |   |       |   |      |   |          |
|---|------|---|-------|---|------|---|----------|
| 4 | ALTO | 3 | MEDIO | 2 | BAJO | 1 | MUY BAJO |
|---|------|---|-------|---|------|---|----------|

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



Cuadro N° 43

Parroquia Taday: Valores asignados en atención al nivel de prioridad, según estrategias y por componentes.

| Nº             | TIPO DE ESTRATEGIA  | COMPONENTES |            |               | VALOR PROMEDIO |
|----------------|---|-------------|------------|---------------|----------------|
|                |   | LEGAL       | CONCEPTUAL | PROCEDIMENTAL |                |
| i              | Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural. | 4           | 4          | 4             | 4.0            |
| ii             | Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.                                      | 4           | 4          | 4             | 4.0            |
| iii            | Estrategias para la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con otros niveles de Planificación. | 4           | 3          | 4             | 3.7            |
| iv             | Estrategias para la conformación y funcionamiento del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial.         | 4           | 3          | 4             | 3.7            |
| v              | Estrategias para la articulación entre Planes Operativos Anuales y Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.         | 4           | 3          | 4             | 3.7            |
| vi             | Estrategias para las determinaciones de los PDOTs.  | 4           | 3          | 4             | 3.7            |
| vii            | Estrategias para la puesta en marcha, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.         | 4           | 4          | 4             | 4.0            |
| viii           | Estrategias para financiar los Planes Operativos Anuales.   | 4           | 3          | 3             | 3.3            |
| ix             | Estrategias para la evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural                                       | 4           | 3          | 4             | 3.7            |
| VALOR PROMEDIO |   | 4.0         | 3.3        | 3.9           | 3.74           |

| NIVEL DE PRIORIDAD REQUERIDO |      |   |       |   |      |            |
|------------------------------|------|---|-------|---|------|------------|
| 4                            | ALTO | 3 | MEDIO | 2 | BAJO | 1 MUY BAJO |

FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia



#### 2.2.4.- Lineamientos para la Parroquia Cojitambo

##### A. Sobre cada una las estrategias formuladas

Las estrategias que requieren mayor prioridad son:

- Estrategias para la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural con otros niveles de Planificación.

Las estrategias que requieren menor prioridad son:

- Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para financiar los Planes Operativos Anuales.

##### B. Sobre los componentes de las estrategias formuladas

Los componentes que requieren mayor prioridad son:

- Componentes legales
- Componentes procedimentales

Los componentes que requieren menor prioridad son:

- Componentes conceptuales

##### C. Sobre el conjunto de estrategias formuladas

El nivel de prioridad determinado sobre el conjunto de estrategias formuladas es **medio**.

#### 2.2.5.- Lineamientos para la Parroquia Taday

##### A. Sobre cada una las estrategias formuladas

Las estrategias que requieren mayor prioridad son:

- Estrategias para la participación ciudadana en la elaboración y gestión de Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.
- Estrategias para la puesta en marcha, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

Las estrategias que requieren menor prioridad son:



- Estrategias para financiar los Planes Operativos Anuales.

#### **B. Sobre los componentes de las estrategias formuladas**

Los componentes que requieren mayor prioridad son:

- Componentes legales
- Componentes procedimentales

Los componentes que requieren menor prioridad son:

- Componentes conceptuales

#### **C. Sobre el conjunto de estrategias formuladas**

El nivel de prioridad determinado sobre el conjunto de estrategias formuladas es **alto**

Pero además de los lineamientos propuestos en atención al nivel de prioridad determinado, tanto para las estrategias como para los componentes; sobre los mismos resultados obtenidos, conviene realizar el siguiente análisis:

- a) Ninguna de las estrategias planteadas tiene un nivel de prioridad muy bajo.

- b) Ninguno de los componentes considerados tiene un nivel de prioridad muy bajo.
- c) En las parroquias Javier Loyola y Taday, todos los componentes tienen niveles de prioridad medio y alto.
- d) En la parroquia Cojitambo la mayoría de los componentes tienen niveles de prioridad medio.
- e) En la parroquia Javier Loyola, la mayoría de las estrategias tienen prioridad alta.
- f) En la parroquia Cojitambo, todas las estrategias tienen niveles de prioridad medio
- g) En la parroquia Taday, todas, excepto una de las estrategias tienen niveles de prioridad alto
- h) El componente que tiene mayor nivel de prioridad en las tres parroquias es el componente legal.
- i) El componente que tiene el menor nivel de prioridad en las tres parroquias es el componente conceptual.
- j) Las parroquias Javier Loyola y Taday tienen un nivel de prioridad alto en atención al conjunto de estrategias propuestas.
- k) La parroquia Cojitambo tiene un nivel de prioridad medio en atención al conjunto de estrategias propuestas.



## CAPÍTULO VII

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### CONCLUSIONES

El presente trabajo, tuvo como objetivo general “Formular una Metodología para la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural” y aplicar en los Planes Parroquiales Rurales del Cantón Azogues; es decir, contar al final del mismo, con un conjunto de estrategias metodológicas y lineamientos para mejorar la Gestión de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural. Al final del proceso desarrollado durante este trabajo investigativo, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

1. En atención al propósito de cumplir con el objetivo general de este trabajo y como primer paso, se planteó la revisión del marco conceptual sobre el desarrollo, la ordenación territorial y la gestión de los planes de ordenación territorial, como base teórica indispensable para avanzar con las siguientes etapas, aspecto que ha sido desarrollado, ampliamente, mediante la revisión bibliográfica de obras y artículos de autores que, a través del tiempo, han demostrado elevada solvencia científica y técnica en el tratamiento de estos temas.

2. En segundo lugar, y como requisito fundamental a cumplirse dentro del proceso de conocimiento sobre los aspectos legales e institucionales relacionados con la temática a tratarse, se planteó la revisión del marco constitucional, legal e institucional, relativo a la gestión de los planes de ordenación territorial. Para cumplir este propósito, se realizó un exhaustiva revisión de los siguientes cuerpos legales: Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas, Código Orgánico de Participación Ciudadana, tarea que ha sido cumplida satisfactoriamente.
3. Como parte de la estrategia de acercamiento al tema objeto de estudio, se consideró pertinente, la revisión de las Determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural, misma que, luego de la revisión bibliográfica respectiva, ha sido desarrollada, permitiendo de esta forma, elevar el nivel de conocimiento sobre el tema.
4. El Diagnóstico, previsto inicialmente como parte del trabajo, luego del reconocimiento de él área de estudio a través del recorrido por las ocho parroquias del cantón Azogues y que permitió la determinación de la muestra que culminó con la selección de las tres parroquias para el desarrollo del mismo; permitió cumplir con los siguientes objetivos planteados dentro de esta fase:



- a. Conocer objetivamente la realidad sobre la problemática vinculada a la gestión de los planes de ordenación;
- b. Orientar la definición de los objetivos generales y específicos planteados como parte de la metodología;
- c. Servir de base para sustentar la formulación de las estrategias metodológicas;
- d. Dirigir hacia el conocimiento de las situaciones deficitarias, los mayores esfuerzos, previo a la formulación de estrategias de intervención que fueron propuestas en función de los objetivos planteados.

Aquello implicó, la recopilación de información primaria, a través del uso de técnicas de investigación, tales como:

- Entrevistas y encuestas a autoridades y líderes parroquiales;
- Revisión y análisis de los planes de ordenación territorial parroquial rural, planes operativos y presupuestos participativos anuales
- Revisión y análisis de oficios, términos de referencia, contratos, actas de sesiones, resoluciones, actas de entrega recepción e informes de fiscalización.

Este proceso, permitió la identificación, caracterización y jerarquización final de los problemas relacionados con la

gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural en las parroquias Cojitambo, Javier Loyola y Taday; dichos problemas fueron abordados sobre once aspectos diferentes, estableciéndose para cada problema, a través de la representación gráfica, sus posibles causas y efectos. De esta forma, se pudo cumplir con los contenidos y objetivos planteados para esta fase del trabajo.

5. El desarrollo de la metodología para la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural, propuesta como parte del presente trabajo, se sustenta en los resultados obtenidos luego de la elaboración del diagnóstico; los mismos, permitieron orientar los objetivos generales y específicos propuestos como parte de la metodología en la presente fase, hacia la solución de los problemas que en esta materia, fueron previamente jerarquizados; este proceso, permitió además, la formulación de nueve estrategias metodológicas, como parte fundamental la propuesta; de esta forma, se ha podido cumplir con el objetivo específico que sustenta el desarrollo de esta fase.
6. Conforme estuvo previsto desde el inicio de este trabajo, y en base a las reflexiones previamente realizadas en el capítulo relacionado con la aplicación de la metodología, se llegaron a establecer algunos lineamientos comunes y específicos para la gestión de los planes de ordenación territorial en las tres



parroquias del cantón Azogues que fueron seleccionadas; de esta forma, se ha dado cumplimiento con el objetivo específico propuesto y que está relacionado con el desarrollo de este capítulo.

Pero además de las conclusiones anteriormente formuladas y que están relacionadas con los contenidos y procesos desarrollados, versus el nivel o grado de cumplimiento, respecto de los objetivos planteados al inicio, es necesario establecer otras que tienen su origen en las lecciones aprendidas durante este trabajo, ellas son:

- A. Para tratar de dar solución a una determinada problemática, se requiere analizar la misma, bajo una visión holística, es decir, estudiar los problemas desde el punto de vista de las múltiples interacciones que los caracterizan, pero además, la consideración de todos los actores y procesos involucrados, pero no como simples elementos individuales, sino como partes que se interrelacionan e interactúan al interior de un sistema, esto es, de un conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad.
- B. Si se quiere garantizar efectividad en los resultados, al tratar de solucionar determinados problemas, se debe
- C. La sola existencia del marco legal e institucional para la gestión de los planes de ordenación territorial, no ha sido garantía suficiente para lograr su cabal cumplimiento; se requiere además, cumplir con otros requisitos adicionales y que deben formar parte fundamental de los agentes involucrados en el proceso, tales como: conocimiento, conciencia, responsabilidad, compromiso, corresponsabilidad, honestidad, seriedad y transparencia.
- D. Finalmente, se ha observado que la participación ciudadana durante todo el proceso, desde el diagnóstico hasta la gestión de los planes, es de fundamental importancia para lograr el cumplimiento de los objetivos.



## RECOMENDACIONES

Como resultado del camino recorrido en el proceso llevado a cabo durante la formulación de una metodología para la gestión de los planes de ordenación territorial parroquial rural, se pueden formular las siguientes recomendaciones:

1. Mantener los programas de Maestría en Ordenación Territorial en la Universidad de Cuenca, con el fin de superar el déficit cuantitativo de talento humano, con formación en esta disciplina.
2. Considerar la posibilidad de preparar programas de Maestría en Gestión Territorial, con el fin de disponer de profesionales con competencias en esta disciplina.
3. Orientar el perfil de los egresados en Ordenación Territorial, hacia una mayor preparación para manejar los procesos de participación ciudadana en la elaboración y gestión de los planes, con el fin de suplir el déficit en esta materia.
4. Preparar a nivel de pregrado, profesionales cuyo perfil, permita ajustarse con mayor facilidad al trabajo de carácter interdisciplinario y por tanto, a conformar equipos para la elaboración, puesta en marcha, seguimiento, control y evaluación de los planes de ordenación territorial.
5. Ampliar la investigación sobre el grado de efectividad logrado por los planes de ordenación territorial, a través de determinar el impacto causado, por su aplicación, en el nivel de vida de la

población ecuatoriana vs la inversión realizada para la elaboración de los mismos.

6. Mantener y ampliar los programas de vinculación en las universidades, a través de la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, que permitan el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados, sobre todo de los más débiles, que son los parroquiales.
7. Propiciar el debate sobre el requerimiento de un marco legal que establezca las determinaciones y el alcance de los planes en cada nivel territorial.
8. Poner atención en los mecanismos para mejorar la calidad de los planes y que se relacionan fundamentalmente con los aspectos técnicos y participativos.
9. En el desarrollo de los procesos investigativos, se debe obviar el tratamiento de aquellos aspectos que no son relevantes para el cumplimiento de los objetivos, esto con el fin de evitar el desperdicio innecesario de recursos humanos y económicos y por tanto, optimizar los mismos.
10. En la redacción de los planes de ordenación territorial, se debe mantener un estilo claro, directo y sencillo, que permita su fácil lectura y comprensión.
11. Elevar el nivel de conciencia sobre la importancia de dedicar el tiempo necesario a la fase preparatoria de los planes, con el fin de evitar avanzar sin rumbo fijo.



## BIBLIOGRAFÍA

- BIBLIOGRAFÍA BÁSICA
- BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA



### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador. "Dejemos del pasado atrás", publicada en el Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008.

GAD Parroquial de Cojitambo. (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Cojitambo. Azogues: Consultora de Arquitectura y Urbanismo ARQs. Arquitectos

GAD Parroquial de Cojitambo. (2011). Informes de la Fiscalización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Cojitambo. Azogues.

GAD Parroquial de Javier Loyola. (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Javier Loyola. Azogues: Consultora de Arquitectura y Urbanismo ARQs. Arquitectos.

GAD Parroquial de Javier Loyola. (2011). Informes de Fiscalización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial

Rural de Javier Loyola. Azogues: Consultora de Arquitectura y Urbanismo ARQs. Arquitectos.

GAD Parroquial de Taday. (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Taday. Azogues: PLASMAR.

GAD Parroquial de Taday. (2011). Informes de Fiscalización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Taday. Azogues.

GAD Parroquial de Cojitambo. (2016). Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Cojitambo. Azogues: Consulingema.

GAD Parroquial de Cojitambo. (2016). Informes de Fiscalización de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Cojitambo. Azogues.

GAD Parroquial de Javier Loyola. (2016). Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Javier Loyola. Azogues: URBÍNG.

GAD Parroquial de Javier Loyola. (2016). Informes de Fiscalización de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Javier Loyola. Azogues.

GAD Parroquial de Taday. (2015). Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Taday. Azogues: Consorcio Argudo & Calle.



GAD Parroquial de Taday. (2015). Informes de Fiscalización de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural de Taday. Azogues.

Gómez Orea, D. (2008). Ordenación Territorial. 2da Edición. Madrid: Mundi Prensa.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, publicada en el Registro Oficial N° 418 del 10 de septiembre de 2004.

Ley de Gestión Ambiental, publicada en el Registro Oficial N° 245 del 30 de julio de 1999.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial N° 175 del 20 de abril de 2010

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Registro Oficial N° 305, del 06 de agosto de 2014.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, publicada en el Registro Oficial N° 711 del 14 de marzo de 2016.

Ley de Minería, publicada en el Registro Oficial N° 517 del 29 de enero de 2009.

Pauta Calle, F. (2013). Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador. Cuenca: Monsalve Moreno.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017- SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Estrategia Territorial Nacional 2123-2017- SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). Guía Metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito: SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito: SENPLADES.

**BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:**

- Acosta, Alberto (2010). "El buen (con) vivir, una utopía por (re)construir, en Seminario Internacional. Retos del Buen Vivir. Democracia, Movilidad Humana y Territorio, Editorial PYDLOS, Cuenca.
- Acosta, Jorge (2007). "Erosión de suelos: causas, efectos, impactos y propuestas de solución. Estudio de caso, paisaje antropizado del cantón Píllaro", obtenido en la red Mundial de 3 de enero de 2008 en: [http://www.clirsen.com/erosion\\_suelos.pdf](http://www.clirsen.com/erosion_suelos.pdf).
- Alomía, Mercedes. (2006). "Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos: el caso de Guagaje". Debate agrario. Ecuador Debate N° 65, obtenido en la Red Mundial el 23 de diciembre de 2007 en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1407.htm>.
- Angulo, Nicolás. "El desarrollo como derecho humano". La insignia. España, diciembre del 2006.
- Anuario Estadístico Societario 2001. Superintendencia de Compañías, disponible en [http://www.supercias.gob.ec/visorPDr.PHP?URL=bd\\_supercias/descargas/ss/20111250100425.xls](http://www.supercias.gob.ec/visorPDr.PHP?URL=bd_supercias/descargas/ss/20111250100425.xls).
- Ávila Orive, J.L. La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial, Civitas, Madrid, 1993, p. 67.
- Boisier, Sergio, 2005, *"Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?"*, en Revista de la CEPAL, núm. 86, agosto.
- Berlin, Isaiah, Cuatro ensayos sobre la libertad, Alianza editorial, 1988
- Blandier, Georges, El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Castoriadis, Cornelius, La institución imaginaria de la sociedad, 2 tomo, Madrid, Tusquets, 1983.
- Castro, Kathia et al. "Evolving Development An evolutionary Perspective on Development for an Interconnected World". Word Futures 59 (2003): 105.119. Preimpresión. Internet. [http://archive.syntonyquest.org/elcTree/resourcesPDFs/Evolving\\_development.pdf](http://archive.syntonyquest.org/elcTree/resourcesPDFs/Evolving_development.pdf).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL. Gestión de programas sociales en América Latina, Serie 25, Políticas Sociales, Vol I. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1998.



Comisión del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano. (2012). Memorias de VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: Descentralización y Ordenamiento Territorial. Cuenca: Monsalve Moreno.

Comisión Coordinadora del Simposio de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial (2013). Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: Competencias y Gestión Territorial: Cuenca: Austrocop S.A.

Emmerij, Louis, y Núñez del Arco, José, El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Op.cit. P. VII.

Escoria Oyola, O. (2009). Manual para la investigación: Guía para la formulación, desarrollo y divulgación de proyectos. Bogotá. Editorial Kimpres Ltda.

Franco, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina" en Arteaga, Basurto (coordinador). La política social en transición, México, ENTS-Plaza y Valdés, 2001.

Galeano, Eduardo. (2007). El libro de los abrazos. Buenos Aires: Catálogos.

Galichio, Enrique, 2003, *El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social*, mimeo, Montevideo, CLAEH.

Gómez Mendoza, M. Deslauriers Jean-Pierre. (2010). Cómo hacer tesis de maestría y doctorado: Investigación, escritura y publicación. Bogotá: Imagen Editorial Impresores.

Greene, Jennifer, y Valerie Caraceli. "Defining and Describing the Paradigm Issue in Mixed – Method Evaluation". En Advances in Mixed-Method Evaluation: The Challenges and Benefits of Integrating Diverse Paradigms. Serie: New Directions for Evaluation. Number 74. San Francisco, CA: Bass Publishers, American Evaluation Association, 1997.

Hidalgo-Capitán, A. (2012). El Buen Vivir: La (re)creación del pensamiento del PYDLOS.1<sup>a</sup> Edición. Cuenca: Gráficas Hernández.

House, Eduard. (1994). Evaluación, ética y poder. Madrid: Ediciones Morata.

Instituto Nacional de la Administración Pública-INAP. Evaluación en la Gestión Pública, conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas (serie: documento de apoyo a la capacitación) [versión electrónica]. Buenos Aires: INAP, 1997.

Jumbo, Betty. "Un tributo efectivo si hay apoyo". Diario El Comercio. 15 de diciembre de 2007.



- Klein, José Luis, 2005, "Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal", en EURE, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol 31, núm. 94, pp. 25-39, Santiago de Chile.
- Kliksberg, Bernardo y Tomassini Luciano (compiladores) Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Largo M. Ángel. "Estudio señala que faja costera tiene 31 zonas vulnerables a inundaciones", eluniverso.com, sección EL PAÍS, 18 de marzo de 2007.
- Larrea Maldonado, A. (2012). Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador. 2a Edición. Quito: SENPLADES.
- Lattuada, Mario et al, 2006 "Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas", en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps), *Desarrollo rural, Organizaciones instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 153-175.
- León T., Magdalena (2008). "Buen vivir: objetivo y camino para otro modelo", en Análisis Nueva Constitución. La tendencia, Revista de Análisis Político del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Fundación Friedrich Ebert (FES) en Ecuador, Quito.
- Manzanal, Mabel, 2006, "Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural", en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 21-50.
- Moncayo Jimenez, Edgar, 2002, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES.
- Marshall, Thomas, Class, citizenship and social development, Washington, A Doubleday Anchor Book, 1969.
- Moore, Thomas Gale. On progress: its reality, desirability, and destiny. Internet. <http://www.stanford.edu/~more/publications.html>.
- Ospina, Sonia. (2001). "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano". Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 19. [En línea]. <http://old.cld.org/portal/publicaciones-de-la-gestion-publica-madecracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano-1>



Pérez Andrez, A.A. La ordenación del territorio en el estado de las autonomías, Marcial Pons, Madrid, 1998, p.19.

PYDLOS (2012): I Encuentro Internacional del Programa de Cooperación Universitaria e Investigación Científica: Construyendo del Buen Vivir. Cuenca: RCgráficas.

PYDLOS (2010): Seminario Internacional: Retos del Buen Vivir: Democracia, Movilidad Humana y Territorio. Cuenca: Gráficas Hernández.

Recommandation N° R(84) 2 Du comité des ministres aux états membres relativ á la européenne de l'aménagement du território.

Robson, Carl. *Real World Research*. Londres: Blackwell, 1993.

Saenz de Buruaga, G. Ciudad y territorio, núm. 1/1980.p.18.

Sáez y de la Cuadra: "La situación de la agricultura y alternativas para los sectores campesinos en Chile". En escenarios de la Ruralidad en Chile (Sánchez, González y Utman, Editores), Chile, 2002, Introducción a modo de Justificación Problemática"

Sen, Amartya, "Capacidad y bienestar" en Amartya, Sen y Nussbaum, Martha, La calidad de la vida, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Sen, Amartya, Desarrollo y libertad, México, Planeta, 2000.

Solarte, Leonardo. "Los sistemas de planeación y evaluación municipal en el contexto de la descentralización". En la reestructuración de los gobiernos locales: la experiencia de Armenia, compilado por Edgar Varela, 101-109. Santiago de Cali: Universidad del Valle, 1999.

Solís San Vicente, Silvia, "El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social" en Arteaga, Basurto (coordinador), La política social en transición, México, ENTS-Plaza y Valdés, 2001

Tortosa, José María. "Los desafíos del desarrollo en el siglo XXI". Internet.[http://www.otrodesarrollo.com.critica/JMTortosa\\_Desafios\\_desarrollo\\_siglo\\_XXI.pdf](http://www.otrodesarrollo.com.critica/JMTortosa_Desafios_desarrollo_siglo_XXI.pdf). Acceso: 11 agosto 2011.

Vedung, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers, 1997.

Viteri Gualinga, Carlos (2000); Visión indígena del desarrollo en la Amazonía", Quito, (mimeo)

Williamson, John, "Revisión del consenso de Washington" en Emmerij, Louis, y Núñez del Arco, José, El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI.



## LINKOGRAFÍA

<http://angelalbertoblasyanes.blogspot.com/2012/02/amartya-sen-y-su-concepto-de-desarrollo.html>

<http://www.aporrea.org/ideologia/a158170.html>

<http://www.econlink.com.ar/concepto-desarrollo>

<http://economia--politica.blogspot.com/2007/12/ao-nuevo-nuevo-concepto-de-desarrollo.html>

[http://perso.wanadoo.es/delocalmx/IDH\\_CR.htm](http://perso.wanadoo.es/delocalmx/IDH_CR.htm)

<http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/222/Espacio/2009/003%20DESARROLLO%20TERRITORIAL%20RURAL%20pag%2045%2061%20%20DTR%20PERSPECTIVAS.pdf>

<http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=30&l=es>

[http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/econ\\_002.htm](http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/econ_002.htm)

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816\\_ecuador\\_yasuni\\_causas\\_fracaso\\_lps](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps)









## CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

**Art. 3.-** Son deberes primordiales del Estado:

4. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir.

**Art.14.-** Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

**Artículo 241.-** La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los Gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 267 establece.-** Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades emitirán acuerdos y resoluciones.

**Art. 270.-** Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de



conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

**Art. 271.-** Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

**Art. 272.-** La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados, será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

**Art 274:** “Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley”.

**Art. 275.-** “El Régimen de Desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”, lo que implica el uso de la planificación para alcanzar tales características de sostenibilidad y dinamismo, y contrarrestar de esta forma a la libre evolución de los sistemas “económicos, políticos, socioculturales y ambientales”

**Art. 276.- El Régimen de Desarrollo tendrá los siguientes objetivos:**

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el 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 del 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, promover la diversidad cultural y respectar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

**Art. 278.-** Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional, 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.

**Art. 279.-** El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a

los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y será presidido por la Presidencia o Presidente de la República.

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

**Art. 280.-** El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

**Art. 281.-** La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.



Para ello será responsabilidad del Estado:

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de economía social y solidaria.
2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
3. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
4. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
5. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.
6. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
7. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiada para garantizar la soberanía alimentaria.
8. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.
9. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como la de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.
10. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos, impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
11. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
12. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo la salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre los efectos.



13. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

**Art. 282.-** El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

**Art. 284.-** La política económica tendrá los siguientes objetivos: Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

**Art. 318.-** El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un

elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión de agua será exclusivamente pública o comunitaria.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo entre lo público y lo comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán al consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

**Art 334.-** El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:

1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos;



2. Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción;
3. Impulsar y apoyar el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías orientadas a los procesos de producción;
4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado;
5. Promover los servicios financieros públicos y la democratización del crédito.

**Art. 335.-** El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso

de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

**Art. 389 .-** El estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres: Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano y realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender, recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

**Art. 390.-** Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respecto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

**Art. 400.-** El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.



**Art. 405.-** El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas... El estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

**Art. 406.-** El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.

**Art. 408.-** Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico.

**Art. 409.-** Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación y la erosión. En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona.

**Art. 410.-** El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.

**Art. 411.-** El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua. Como puede observarse en éstos dos artículos, el agua, vital para la producción y la reproducción de la vida rural y para garantizar las actividades productivas al servicio de la vida, están garantizadas por el



Estado y otorgan un importante protagonismo a la población rural, de manera particular en la gestión de los sistemas de agua para el consumo humano y riego.

**Art. 413.-** El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

**Art. 414** establece: El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.



