



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
CENTRO DE POSTGRADOS



AUTOR: ARQ. HENRY ROLANDO LAZO ALVARADO
C.I.: 0104340989
DIRECTOR: MSC. VICTOR FERNANDO PAUTA CALLE
C.I.: 0300528239



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

RESUMEN:

El objetivo general del trabajo de investigación consiste en formular el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial con los aportes metodológicos que responda a la realidad del territorio de la Parroquia Rural de Pancho Negro del Cantón La Troncal, y en el marco de las articulaciones que manda la constitución.

Como parte de la metodología se propone que en la fase de diagnóstico integral y prospectiva, cada subsistema se estructure con subcomponentes: "sustantivos" y "complementarios", esto en función de las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que le corresponda a cada nivel territorial, y que deberán ser estudiados en estrecha relación con las competencias otorgadas por la constitución a los GAD's Parroquiales.

Por lo tanto, el trabajo se compone de **generalidades** que plantean la justificación y objetivos de la investigación, un **marco conceptual, jurídico y metodológico** que establece conceptos básicos, condicionantes emanados de la norma jurídica ecuatoriana y referentes metodológicos, que permitirán abordar con criterio el proceso investigativo, a través de la formulación de una

propuesta metodológica aplicable al caso ecuatoriano. Posteriormente, se redactará el **diagnóstico integral y prospectiva**, que permitirá el conocimiento del sistema territorial y sus componentes, su funcionamiento y posibles escenarios de futuro, para luego proceder con la formulación de las determinaciones del plan de desarrollo y ordenación territorial en la **fase de planificación**, cuya materialización será objeto de una fase de gestión del plan, de exclusiva responsabilidad de su ente gestor. Finalmente, el trabajo de investigación finaliza con las correspondientes **conclusiones y recomendaciones**.

Palabras claves: planificación del desarrollo, ordenación territorial, parroquia rural.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



ABSTRACT:

The general objective of this work is to formulate the Plan of Development and Territorial Planning with the methodological contributions that respond to the reality of the territory of the Rural Parish of Pancho Negro from Canton La Troncal, and within the framework of the articulations that the Constitution orders.

As part of the methodology, it is proposed that in the integral and prospective diagnostic phase, each subsystem is structured with subcomponents: "substantive" and "complementary", depending on the "Categories or aspects of human development management that corresponds to each territorial level, and which should be studied in close relation with the competences granted by the constitution to the Parish GADs.

Therefore, the work is composed of generalities that raise the justification and objectives of the research, a conceptual, legal and methodological framework that establishes basic concepts, conditions derived from the Ecuadorian legal norm and methodological references, that will allow to approach with criterion the investigative process, through the formulation of a methodological proposal applicable to the Ecuadorian

case. Subsequently, the integral and prospective diagnosis will be written, which will allow the knowledge of the territorial system and its components, its operation and possible future scenarios, and then proceed with the formulation of the determinations of the development plan and territorial planning in the planning phase, whose materialization will be the object of a phase of management of the plan, of exclusive responsibility of its manager entity. Finally, the research work ends with the corresponding conclusions and recommendations.

Key words: development planning, territorial planning, rural parish.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



ÍNDICE DE CONTENIDOS

• Resumen.....	3
• Introducción.....	27

CAPÍTULO 1: GENERALIDADES

1.1. JUSTIFICACIÓN.....	31
1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA.....	33
1.3. DELIMITACION DEL PROBLEMA.....	33
1.4. DELIMITACION DEL AREA DE ESTUDIO.....	34
1.5. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	34
1.6. METODOLOGIA PARA ABORDAR LA INVESTIGACION.....	35
1.7. RECURSOS.....	35

CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL, JURÍDICO Y METODOLÓGICO

2.1. MARCO CONCEPTUAL.....	41
2.1.1. Objetivo del estudio.....	41
2.1.2. Planificación.....	41
2.1.2.1. Los orígenes de la Planificación.....	41
2.1.2.2. Definición de Planificación.....	48
2.1.2.3. Plan.....	50
2.1.2.4. Ciclo de Planificación.....	51
2.1.3. Desarrollo.....	52
2.1.3.1. Desarrollo Local.....	55
2.1.3.2. Desarrollo Rural.....	57
2.1.4. Ordenación Territorial.....	65
2.1.5. Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial.....	66
2.1.6. Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial Parroquial Rural.....	68
2.1.7. Conclusiones.....	74

2.2. MARCO JURÍDICO.....	75
2.2.1. Objetivo del estudio.....	75
2.2.2. Organización territorial del estado.....	75
2.2.2.1. Organización del Territorio.....	75
2.2.2.2. Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales.....	76
2.2.3. Distribución de las competencias constitucionales.....	76
2.2.3.1. Competencias Exclusivas.....	76
2.2.3.2. Competencias Concurrentes.....	77
2.2.4. La planificación en la constitución.....	77
2.2.4.1. Régimen de Desarrollo.....	77
2.2.4.2. Régimen del Buen Vivir.....	78
2.2.5. La ordenación territorial en la constitución.....	79
2.2.6. La planificación del desarrollo y la ordenación territorial en los Códigos Orgánicos de Organización territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD y de Planificación y Finanzas Públicas COPFP.....	81
2.2.6.1. La Planificación del Desarrollo y la Ordenación Territorial en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD.....	81
A. Ámbito y Objetivos del COOTAD.....	81
B. Planificación del Desarrollo.....	83
C. Ordenamiento Territorial.....	83
D. Objetivos del Ordenamiento Territorial.....	85
E. Directrices de Planificación.....	85
2.2.6.2. La Planificación del Desarrollo y la Ordenación Territorial en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP.....	86
A. Planificación del Desarrollo.....	86
B. Planificación nacional.....	86
C. Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	87
2.2.7. Plan Nacional de Desarrollo "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017".....	87
2.2.8. De los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.....	89



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

2.2.8.1.	Planes de Desarrollo.....	89
2.2.8.2.	Planes de Ordenamiento Territorial.....	91
A.	Atribuciones en el Ordenamiento Territorial.....	91
B.	Ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.....	92
C.	Disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.....	93
D.	Mecanismos de coordinación y armonización.....	94
E.	Aprobación de los Planes.....	94
F.	Vigencia de los Planes.....	94
G.	Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.....	95
H.	Seguimiento, evaluación y cumplimiento de metas de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.....	95
2.2.9.	De los instrumentos complementarios del sistema.....	95
2.2.10.	La ordenación territorial: una competencia concurrente o de exclusividad relativa.....	97
2.2.11.	Competencias exclusivas sectoriales de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, vinculadas con la ordenación territorial.....	98
2.2.12.	Proceso participativo en la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT).....	99
2.2.12.1.	Planificación Participativa para el desarrollo.....	99
2.2.12.2.	Instancia de Participación Ciudadana.....	100
2.2.12.3.	Consejo Local de Planificación.....	101
2.2.13.	La articulación en la planificación.....	102
2.2.14.	Articulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial PDOT parroquial rural al PDOT cantonal....	103
2.2.14.1.	Principales problemas de articulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	103
2.2.14.2.	Los elementos fundamentales del Sistema de Ordenación Territorial Integrada del Ecuador.....	103
2.3.	ANTECEDENTES METODOLÓGICOS EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y	

ORDENACIÓN TERRITORIAL (PDYOT) EN ECUADOR.....		105
2.3.1.	Objetivo del estudio.....	105
2.3.2.	El sistema territorial.....	105
2.3.3.	Propuestas metodológicas para la formulación de planes de desarrollo y ordenación territorial en Ecuador.....	106
2.3.3.1.	Propuestas Metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	106
A.	Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.....	106
B.	Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales.....	109
2.3.3.2.	Metodología para elaborar un Plan de Ordenación Territorial según el Dr. Domingo Gómez Orea.....	111
2.3.3.3.	Lineamientos Metodológicos para la formulación de los Planes de Ordenación Territorial integrados a los Planes de Desarrollo según el Arquitecto Fernando Pauta Calle.....	113
2.3.4.	Determinaciones de los planes de ordenación territorial parroquial rural.....	116
2.3.4.1.	Determinaciones específicas.....	116
2.3.4.2.	Determinaciones comunes con el plan de desarrollo parroquial rural.....	118
2.4.	METODOLOGÍA Y CONTENIDOS PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL.....	120
2.4.1.	Introducción.....	120
2.4.2.	Objetivo del estudio.....	122
2.4.3.	Fases propuestas para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal.....	122



2.4.3.1.	Fase de Diagnóstico Integral y Prospectiva.....	123
A.	Diagnóstico Integral del Sistema Territorial.....	123
B.	Diagnóstico Integrado o de síntesis.....	134
C.	Prospectiva del Sistema Territorial.....	135
2.4.3.2.	Fase de Planificación.....	136
A.	Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia Pancho Negro y articulación a los niveles superiores de planificación.....	136
B.	Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal.....	136
2.4.3.3.	Fase de Gestión del Plan.....	140

Capítulo 3: Fase de Diagnóstico Integral y Prospectiva

3.1.	DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL SISTEMA TERRITORIAL.....	147
3.1.1.	Diagnóstico del Subsistema Medio Físico.....	147
3.1.1.1.	Antecedentes.....	147
3.1.1.2.	Objetivos del estudio.....	147
3.1.1.3.	Biodiversidad.....	147
A.	Flora.....	148
B.	Fauna.....	151
C.	Ecosistemas.....	153
D.	Áreas protegidas y bosques protectores, áreas de explotación y expansión en la parroquia rural de Pancho Negro.....	157
3.1.1.4.	Calidad ambiental.....	162
A.	Agua.....	162
B.	Suelo.....	163
C.	Aire.....	166
D.	Biosfera.....	166
3.1.1.5.	Conclusiones.....	169
3.1.2.	Diagnóstico del Subsistema Población y Actividades.....	175

3.1.2.1.	Antecedentes.....	175
3.1.2.2.	Objetivos del estudio.....	175
3.1.2.3.	La población.....	176
A.	La Población como recurso: la oferta laboral del sistema.....	176
3.1.2.4.	Actividades productivas comunitarias: agricultura y ganadería.....	185
A.	La estructura económica – productiva.....	186
B.	Principales sectores de actividad.....	189
C.	Organizaciones comunitarias o territoriales de base....	192
3.1.2.5.	Conclusiones.....	195
3.1.3.	Diagnóstico del Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación.....	201
3.1.3.1.	Antecedentes.....	201
3.1.3.2.	Objetivos del estudio.....	201
3.1.3.3.	Asentamientos o poblamiento.....	202
A.	Identificación y delimitación de los asentamientos....	202
B.	Distribución espacial de los asentamientos en el territorio.....	203
C.	Clasificación de los asentamientos de población....	204
D.	Interacciones entre asentamientos y relaciones De dependencia.....	209
E.	Jerarquización de los asentamientos.....	210
F.	Estructuración del sistema de asentamientos en torno a la vialidad interprovincial y parroquial rural.....	213
3.1.3.4.	Infraestructura y servicios básicos de la parroquia rural de Pancho Negro.....	214
A.	Telecomunicaciones.....	214
B.	De información.....	214
C.	Agua Potable.....	215
D.	Alcantarillado.....	216
E.	Recolección de desechos sólidos.....	216
3.1.3.5.	Equipamiento y espacio público de alcance parroquial – rural.....	217
3.1.3.6.	Equipamientos comunitarios de alcance cantonal en territorio parroquial de Pancho Negro.....	259



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

3.1.3.7.	Vialidad parroquial rural: "caminos rurales" o "caminos agrícolas y forestales"	259	G.	asentamientos rurales.....	302
A.	Inventario general y jerarquización.....	261	H.	En relación a la cooperación internacional.....	302
B.	Características geométricas generales.....	266		En relación a la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos.....	303
C.	Características técnico constructivas.....	272	3.1.4.4.	Capacidad financiera y técnica del GAD parroquial rural de Pancho Negro.....	303
D.	Señalización.....	276	A.	Financiera.....	303
E.	Impactos de la red vial estructurada.....	278	B.	Técnica.....	306
F.	Cobertura de la red vial disponible y niveles o grados de accesibilidad y conectividad.....	279	3.1.4.5.	Gestión de la Junta Parroquial.....	307
3.1.3.8.	Sistema colectivo de transporte público cantonal y parroquial rural.....	280	A.	Servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.....	307
A.	Oferta de transporte público de pasajeros.....	281	B.	Cooperación internacional.....	311
B.	Demanda de servicio de transporte público de pasajeros.....	285	C.	Ejecución de obras y calidad de los servicios públicos brindados por el GAD parroquial rural de Pancho Negro.....	313
C.	Infraestructura de apoyo al transporte.....	285	3.1.4.6.	Participación ciudadana (mapeo de actores públicos, privados y sociedad civil)	314
D.	Señalización.....	285	3.1.4.7.	Conclusiones.....	318
E.	Conclusiones.....	285	3.2.	DIAGNÓSTICO INTEGRADO O DE SÍNTESIS.....	321
3.1.4.	Diagnóstico del Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional.....	293	3.2.1.	Antecedentes.....	321
3.1.4.1.	Antecedentes.....	293	3.2.2.	Objetivos del estudio.....	321
3.1.4.2.	Objetivos del estudio.....	293	3.2.3.	Diagnóstico integrado de problemas.....	321
3.1.4.3.	Marco constitucional y legal.....	293	3.2.3.1.	Identificación y caracterización de problemas.....	321
A.	En relación a los planes de desarrollo y ordenación territorial.....	294	A.	Análisis de la problemática del medio físico.....	322
B.	En relación a los servicios e infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia.....	295	B.	Análisis de la problemática del subsistema población y actividades.....	325
C.	En relación a la vialidad parroquial – rural.....	296	C.	Análisis de la problemática del subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación.....	327
D.	En relación a las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.....	297	D.	Análisis de la problemática del subsistema marco político, jurídico e institucional.....	332
E.	En relación a los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.....	302	E.	Resumen de problemas de todo el sistema territorial.....	335
F.	En relación a la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás		3.2.3.2.	Jerarquización de los problemas.....	336



A.	potencialidades.....	338
	Recursos del subsistema medio físico susceptibles de aprovechamiento.....	338
B.	Recursos del subsistema población y actividades susceptibles de aprovechamiento.....	338
C.	Recursos del subsistema asentamientos e Infraestructuras o canales de relación susceptibles De aprovechamiento.....	339
D.	Recursos del subsistema marco político, jurídico e institucional susceptibles de aprovechamiento.....	343
E.	Resumen de potencialidades de todo el sistema territorial.....	343
3.2.4.2.	Jerarquización de las potencialidades.....	344
3.2.5.	Modelo territorial actual.....	347
3.2.5.1.	Las unidades ambientales o de integración.....	347
3.2.5.2.	La distribución de los núcleos de población en el espacio.....	349
3.2.5.3.	La jerarquía de los núcleos de población.....	349
3.2.5.4.	Los canales de relación internos.....	350
3.2.5.5.	Las conexiones del sistema territorial con el exterior.....	351
3.2.5.6.	Otros elementos significativos del territorio.....	351
3.2.5.7.	Visualización de la imagen o modelo territorial de la situación actual de la parroquia Pancho Negro.....	351
3.2.6.	Capacidad de intervención e instrumentos de gestión.....	353
3.3.	PROSPECTIVA DEL SISTEMA TERRITORIAL.....	361
3.3.1.	Antecedentes.....	361
3.3.2.	Objetivos del estudio.....	361
3.3.3.	Escenario tendencial.....	361
3.3.4.	Escenario óptimo.....	362
3.3.5.	Escenario de concertación.....	364

Capítulo 4: Fase de Planificación

4.1.	ASPIRACIONES Y DESEOS DE DESARROLLO DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO Y ARTICULACIÓN A LOS NIVELES SUPERIORES DE PLANIFICACIÓN.....	369
4.1.1.	Antecedentes.....	369
4.1.2.	Objetivos del estudio.....	369
4.1.3.	Aspiraciones y deseos de desarrollo de la Parroquia Pancho Negro.....	369
4.1.4.	Directrices: Identificación y registro de las determinaciones generales de ordenación territorial de nivel superior para el proceso de articulación.....	371
4.1.4.1.	Modelo Territorial Objetivo del cantón La Troncal.....	371
A.	Sub-modelo de Ordenación del Medio Físico Natural.....	371
B.	Sub-modelo de población, poblamiento e infraestructuras.....	377
4.1.4.2.	Inventario de la normativa vigente para la dotación de equipamientos comunitarios e infraestructuras y servicios públicos.....	384
A.	Reserva de suelo para equipamiento comunitario.....	384
B.	Lineamientos y normas de concepción y diseño del sistema vial.....	384
4.1.4.3.	Modelo Territorial del futuro de la provincia del Cañar.....	386
A.	Visión Provincial.....	386
B.	Modelos territoriales acorde a las políticas públicas provinciales planteadas.....	386
4.1.5.	Lineamientos de planificación territorial del Plan Nacional de Desarrollo.....	396
4.2.	DETERMINACIONES DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL.....	403
4.2.1.	Antecedentes.....	403
4.2.2.	Objetivos del estudio.....	403
4.2.3.	Imagen Objetivo o Modelo de Desarrollo de la	



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

4.2.3.1.	parroquia rural de Pancho Negro.....	403
4.2.3.2.	Visión de largo plazo.....	404
4.2.3.3.	Objetivos del Modelo de Desarrollo parroquial rural de Pancho Negro.....	405
4.2.3.4.	Políticas.....	409
4.2.3.4.	Estrategias de articulación.....	410
A.	Estrategias de articulación del subsistema medio físico.....	411
B.	Estrategias de articulación del subsistema Población y actividades.....	411
C.	Estrategias de articulación del subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación.....	412
D.	Estrategias de articulación del subsistema marco político, jurídico e institucional.....	413
4.2.3.5.	Resultados y metas deseados.....	413
4.2.4.	Modelo territorial objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro.....	421
4.2.4.1.	Sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro.....	421
4.2.4.2.	Sub modelo de ordenación del medio físico.....	427
4.2.4.3.	Sub modelo de ordenación de la población y actividades.....	431
4.2.4.4.	Sub modelo de ordenación de los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.....	435
A.	Dimensionamiento y localización de reservas de Suelo para equipamiento o instalaciones comunitarias de alcance parroquial rural.....	435
B.	Ordenación de la red vial parroquial rural de Pancho Negro: trazado y características.....	437
4.2.4.5.	Ilustración del Modelo Territorial Objetivo.....	440
4.2.5.	Normativa reguladora del uso y ocupación del Suelo Parroquial Rural de Pancho Negro.....	445
4.2.5.1.	Normas relativas a la población y actividades.....	445
A.	Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de las actividades productivas comunitarias de carácter primario.....	445
B.	Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en relación a las actividades permitidas en las unidades territoriales seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad.....	446
4.2.5.2.	Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.....	447
A.	Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en la condición de criterios territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones y espacios públicos.....	448
B.	Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en la condición de criterios territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de la vialidad parroquial rural.....	448
4.2.6.	Programa de actuaciones positivas.....	453
4.2.6.1.	Plan de equipamiento comunitario parroquial rural Constitución. Artículo 267. Numeral 2).....	453
A.	Objetivos del plan de equipamiento comunitario parroquial rural.....	453
B.	Programas.....	453
4.2.6.2.	Plan de mantenimiento de la vialidad parroquial rural (Constitución. Artículo 267. Numeral 3)	455
A.	Objetivos del plan de mantenimiento de la vialidad parroquial rural.....	455
B.	Programas.....	455
4.2.6.3.	Plan de incentivos para el desarrollo de las Actividades productivas comunitarias (Constitución. Artículo 267. Numeral 4)	457
A.	Objetivos del plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias.....	457



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

B.	Programas.....	457	5.1	CONCLUSIONES.....	481
4.2.6.4.	Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente (Constitución. Artículo 267. Numeral 4)	459	5.2	RECOMENDACIONES.....	483
A.	Objetivos del plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.....	459			
B.	Programas.....	459			
4.2.6.5.	Plan político institucional (Constitución. Artículo 267. Numeral 1)	460			
A.	Objetivos del plan político institucional.....	460			
B.	Programas.....	460			
4.2.6.6.	Actuaciones que corresponden a competencias del Estado Central.....	461			
4.2.7.	Medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural y su correspondiente Plan de Desarrollo.....	465			
4.2.7.1.	Antecedentes.....	465			
4.2.7.2.	Objetivos del estudio.....	465			
4.2.7.3.	Diseño de un Ente Gestor.....	465			
A.	Organismo político ampliado.....	465			
B.	Organismo técnico.....	465			
C.	Instancia pública de consulta y concertación "Asamblea parroquial".....	466			
4.2.7.4.	Diseño del sistema de gestión.....	466			
A.	Funciones del organismo político ampliado.....	466			
B.	Funciones del organismo técnico.....	467			
C.	Funciones de la instancia pública de consulta y concertación "Asamblea parroquial"	467			
4.2.7.5.	Programa de puesta en marcha.....	467			
4.2.7.6.	Programa de seguimiento y control y presupuesto para la gestión.....	473			

Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N°1: El sistema territorial.

Figura N°2: Los componentes del sistema territorial.

Figura N°3: Contenidos articulados.

Figura N°4: Fases por las que pasa la elaboración de un plan.

Figura N°5: Sistema de ordenación territorial y urbanística integrada del ecuador: lineamientos metodológicos para la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial.

Figura N°6: Flujograma de metodología general propuesta.

Figura N°7. Dinámica poblacional de la cabecera parroquial rural de Pancho Negro.

Figura N°8: Uso del suelo por cultivo.

Figura N° 9: Sistema de riego.

Figura N°10: Diagrama del sistema de abastecimiento de La Puntilla.

Figura N°11: Elementos de las Secciones Transversales.

Figura N°12: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Unidades Ambientales.

Figura N°13: Sub-modelo de ordenación del subsistema Medio Físico Natural del cantón La Troncal.

Figura N°14: Determinantes del Submodelo de ordenación del subsistema Medio Físico Natural del cantón La Troncal (PDyOT 2011-2031) en la parroquia Pancho Negro.

Figura N°15: Sub-modelo de ordenación del subsistema población, poblamiento e infraestructuras del cantón La Troncal.

Figura N°16: Determinantes del Submodelo de ordenación del subsistema población, poblamiento e infraestructuras del cantón La Troncal (PDyOT 2011-2031), en la parroquia Pancho Negro.

Figura N°17: Modelo Territorial Objetivo del cantón La Troncal.

Figura N°18: Determinantes del Modelo Territorial Objetivo del cantón La Troncal (PDyOT 2011-2031) en la parroquia Pancho Negro.

Figura N°19: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Modelo de estructuración de asentamientos poblacionales.

Figura N°20: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Áreas para dotación de servicios básicos.

Figura N°21: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Categoría ocupacional del suelo rural para la provincia del Cañar.

Figura N°22: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Propuesta vial de la provincia del Cañar.

Figura N°23: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Modelo Ambiental para la provincia del Cañar.

Figura N°24: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Propuesta turística provincial.

Figura N°25: Elementos para la formulación de una Meta.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1: Tasa de crecimiento medio anual de la población de la parroquia Pancho Negro.

Gráfico N°2. Tasa de crecimiento medio anual de la población del cantón La Troncal.

Gráfico N°3. Pirámide poblacional 1990-2001-2010.

Gráfico N°4. Principales productos de la agricultura del área rural relacionadas al Sector Primario.

Gráfico N°5. Actividades de la población del área rural relacionadas al Sector secundario.

Gráfico N°6. Actividades de la población del área rural relacionadas al Sector terciario.

Gráfico N°7. Motivos por los que la población decide iniciar el negocio/actividad en el área rural.

Gráfico N°8. Motivos por los que si invertiría la población del área rural en el negocio/actividad actual.

Gráfico N°9. Motivos por los que no invertiría la población del área rural en el negocio/actividad actual.

Gráfico N°10. Actividades asociadas al sector primario área rural.

Gráfico N°11. Actividades asociadas al sector secundario área rural.

Gráfico N°12. Actividades asociadas al sector terciario área rural.

Gráfico N°13: Origen de recursos financieros con los que cuentan las organizaciones sociales.



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N°1: Matriz de subcomponentes sustantivos y complementarios de la fase de diagnóstico, según competencias vinculadas a las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano parroquial – rural.

Cuadro N°2: CANTÓN LA TRONCAL: Clasificación de especies vegetales nativas y exóticas.

Cuadro N°3. CANTÓN LA TRONCAL: Mamíferos representativos de la zona.

Cuadro N°4: CANTÓN LA TRONCAL: Aves representativas.

Cuadro N°5. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Clasificación Taxonómica de suelos.

CUADRO N°6: Comparativo de las tasas de crecimiento medio anual según nivel territorial.

Cuadro N°7. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Crecimiento poblacional, según área de residencia

Cuadro N°8. CANTÓN LA TRONCAL: Densidad poblacional según zona rural y urbana, año 2010.

Cuadro N°9. CANTÓN LA TRONCAL: Tasa de natalidad, por sexos y según año.

Cuadro N°10. CANTÓN LA TRONCAL: Tasa de mortalidad del cantón La Troncal, por sexos y según año.

Cuadro N°11. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Migración, por sexos y según motivos de viaje.

Cuadro N°12. CANTÓN LA TRONCAL: Estructura productiva, por parroquias (%), año 2010.

Cuadro N°13. CANTÓN LA TRONCAL: Estructura productiva, por sexos y según rama de actividad.

Cuadro N°14: CANTÓN LA TRONCAL: Estructura productiva, por parroquias y según rama de actividad.

Cuadro N°15: CANTÓN LA TRONCAL: Índice de especialización por ocupación de la PEA en el sector primario, año 2010.

Cuadro N° 16: Características principales de los sistemas de riego.

Cuadro N°17: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Organizaciones comunitarias.

Cuadro N°18: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación de los asentamientos.

Cuadro N°19: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Clasificación de los asentamientos por número de habitantes.

Cuadro N°20: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Clasificación de los asentamientos por tamaño de la superficie.

Cuadro N°21: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Clasificación de los asentamientos por oferta de los servicios.

Cuadro N°22: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Asentamientos por jerarquía.

Cuadro N°23: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Hogares por disponibilidad de servicio de telefonía fija, según territorios.

Cuadro N°24: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Hogares por disponibilidad de servicio de internet, según territorios.

Cuadro N°25: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Hogares por disponibilidad de servicio de telefonía celular, según territorios.

Cuadro N°26: PANCHO NEGRO: Número de viviendas, según forma de eliminación de desechos sólidos.

Cuadro N°27: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Equipamiento comunitario de alcance parroquial rural según asentamientos.

Cuadro N°28: Tipología del equipamiento educativo de nivel parroquial rural.

Cuadro N°29: Normativa para tamaño de terreno de la infraestructura educativa según tipo de establecimiento.

Cuadro N°30: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura educativa según tipo de establecimiento.

Cuadro N°31: Análisis de tamaño de terreno exigido por la norma adoptada.

Cuadro N°32: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Demanda captada por ubicación del establecimiento, según radio de cobertura.

Cuadro N°33: Niveles de atención, niveles de complejidad, categoría y nombres de los establecimientos de salud.

Cuadro N°34: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Mujeres en edad fértil, por porcentajes y según año.



Cuadro N°35: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura social y cultural, según tipo de equipamiento.

Cuadro N°36: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura de Asistencia Social, según tipo de equipamiento.

Cuadro N°37: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura de recreación y deporte, según tipo de equipamiento.

Cuadro N°38: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura de seguridad pública, según tipo de equipamiento.

Cuadro N°39: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de establecimientos funerarios, según tipo de equipamiento.

Cuadro N°40: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud por sección transversal de las vías, según jerarquía.

Cuadro N°41: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Superficie de las vías, según jerarquía.

Cuadro N°42: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud por sección transversal de las vías, según jerarquía.

Cuadro N°43: Superficie de las vías, según jerarquía.

Cuadro N°44: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Superficie con Accesibilidad según Jerarquía de Vías.

Cuadro N°45: Valores de diseño recomendados para carreteras de dos carriles y caminos vecinales de construcción.

Cuadro N°46: PARROQUIA PANCHONEGRO: Longitud de las vías, según Jerarquía.

Cuadro N°47: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud de las vías por sección transversal de las vías, según Jerarquía.

Cuadro N°48: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud de las vías, según material de la capa de rodadura.

Cuadro N°49: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud de las vías por material de la capa de rodadura, según Jerarquía.

Cuadro N°50: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud de las vías por el estado de conservación, según jerarquía.

Cuadro N°51: Cooperativas de Transporte Público Interprovincial e Intercantonal de Pasajeros.

Cuadro N°52: Cooperativas de Transporte Público según Rutas Intracantonal.

Cuadro N°53: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz para la descripción de la variable estructura y capacidades GAD parroquial de Pancho Negro.

Cuadro N°54: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Actores públicos, privados y sociedad civil.

Cuadro N°55: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de los problemas según Subsistema Medio Físico.

Cuadro N°56: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de los problemas según Subsistema Población y Actividades.

Cuadro N°57: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de los problemas según Subsistema Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

Cuadro N°58: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de los problemas según Subsistema marco político, jurídico e institucional.

Cuadro N°59: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Problemas del Sistema Territorial por subsistemas.

Cuadro N°60: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz de Valoración de Problemas del Sistema Territorial por subsistemas.

Cuadro N°61: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema medio físico.

Cuadro N°62: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema población y actividades.

Cuadro N°63: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

Cuadro N°64: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema marco político, jurídico e institucional.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Cuadro N°65: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Potencialidades del Sistema Territorial por subsistemas.

Cuadro N°66: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz de valoración de Potencialidades del Sistema Territorial por subsistemas.

Cuadro N°67: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Unidades Ambientales por superficie de suelo y porcentaje.

Cuadro N°68: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Asentamientos o núcleos de población.

Cuadro N°69: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Asentamientos por Jerarquía.

Cuadro N°70: Capacidad de intervención de los organismos.

Cuadro N°71: Instrumentos de gestión disponibles.

Cuadro N°72: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia por subsistema.

Cuadro N°73: CANTÓN LA TRONCAL: Categorías de Ordenamiento Territorial.

Cuadro N°74: Normas para diseño vial, según jerarquía de la vía.

Cuadro N°75: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz para la identificación de Objetivos del Modelo de Desarrollo o Imagen Objetivo Parroquial.

Cuadro N°76: Metas e indicadores de resultado por quinquenio, según objetivos del modelo de desarrollo parroquial.

Cuadro N°77: Matriz para orientar la identificación de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la Estrategia Territorial Nacional y los planes de Ordenación Territorial parroquial rural.

Cuadro N°78: Principales dimensiones territoriales, según competencias exclusivas sectoriales con incidencia directa en la formulación del modelo territorial objetivo.

Cuadro N°79: Objetivos Estratégicos Específicos del Modelo Territorial Objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro, por subsistemas y según objetivos estratégicos generales del sistema de ordenación territorial del Ecuador.

Cuadro N°80: CANTÓN LA TRONCAL: Categorías de ordenamiento y unidades ambientales, por superficie y porcentaje, según niveles de uso del medio físico.

Cuadro N°81: Categorías de Ordenación Territorial por superficie, según Unidades Territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad.

Cuadro N°82: Asignación de uso de suelo por unidades territoriales seleccionadas.

Cuadro N°83: Ficha resumen de cronograma de planes, programas y proyectos para la parroquia Pancho negro.

Cuadro N°84: Ficha resumen de presupuesto de planes, programas y proyectos para la parroquia Pancho negro.



ÍNDICE DE FOTOS

- Foto N°1:** Plantación de teca.
Foto N°2: Plantación de banano.
Foto N°3: Plantación de arroz.
Foto N°4: Plantación de cacao.
Foto N°5: Plantación de caña de azúcar.
Foto N°6: Flora arvense o maleza.
Foto N°7: Bosque intervenido.
Foto N°8: Ornamentales y herbáceas.
Foto N°9: Ecosistema acuático: Río Cañar.
Foto N°10: Ecosistema terrestre: Bosque intervenido frente a las ladrilleras.
Foto N°11: Ecosistema terrestre: Matorrales a orilla de ríos y esteros.
Foto N°12: Ecosistema terrestre: Medio urbano.
Foto N°13: Ecosistema terrestre: Medios rurales de explotación - cultivos.
Foto N°14: Ecosistema híbrido: Estero.
Foto N°15: Reserva manglares - churute.
Foto N°16: Bosque Intervenido - ladrilleras.
Foto N°17: Bosque intervenido - San Luis.
Foto N°18: Sitio para Reserva de Protección Río Cañar – Pancho Negro.
Foto N°19: Cultivos de caña de azúcar e Ingenio azucarero.
Foto N°20: Complejo fluvial afectado por expansión de frontera agrícola y actividades urbanas.
Foto N°21: Ejemplo de Conservación de Germoplasma in vitro.
Foto N°22: Banco de Germoplasma: Muestra de Leguminosas.
Foto N°23: Banco de Germoplasma: Colección de Papalisa.
Foto N°24: Vivero en colonia 10 de Agosto.
Foto N°25, 26: Infraestructura sistema de riego Manuel J. Calle.
Foto N°27: Colegio Tomás Rendón Solano.
Foto N°28: Escuela 6 de Agosto.
Foto N°29: Escuela 26 de Septiembre.
Foto N°30: Centro de Educación Inicial Primero de Junio.
Foto N°31: Escuela de Educación Básica Cacique Pinchopata.

- Foto N°32:** Escuela Río Cenepa.
Foto N°33: Escuela Fiscal Mixta Nuevos Horizontes.
Foto N°34: Escuela de Educación Básica Juan Ortiz Campos.
Foto N°35: Escuela Fiscal Mixta Colonia 10 de Agosto.
Foto N°36: Escuela Fiscal Mixta 24 de Julio.
Foto N°37: Escuela Francisco Quintana.
Foto N°38: Escuela Fiscal Mixta Joel Jara Sevilla.
Foto N°39: Escuela Fiscal Mixta Luis Roberto Bravo.
Foto N°40: Escuela Juan Jurado salgado.
Foto N°41: Escuela Montecarlo.
Foto N°42: Escuela de Educación Básica Rudescindo Ingavelez.
Foto N°43: Escuela Fiscal Mixta Cañar.
Foto N°44: Unidad Educativa del Milenio Pancho Negro.
Foto N°45: Subcentro de salud La Puntilla.
Foto N°46: Subcentro de salud Pancho Negro.
Foto N°47: CIBV Pasos Geniales.
Foto N°48: CIBV Gotitas de Ternura.
Foto N°49: Parque Pancho Negro.
Foto N°50: Cementerio de Pancho Negro.
Foto N°51, 52: Vía Colectora.
Foto N°53, 54: Vías privadas con acceso restringido.
Foto N°55, 56, 57: Vías de acceso a zonas agrícolas.
Foto N°58: Señales preventivas en la Vía Interprovincial Colectora E-58.
Foto N°59: Señales informativas en la Vía Interprovincial Colectora E-58.
Foto N°60, 61: Señalización Horizontal en la Vía Interprovincial Colectora E-58.
Foto N°62: Casa comunal en recinto 40 Cuadras.
Foto N°63: Cerramiento y contrapiso en casa comunal del recinto 10 de Agosto.
Foto N°64: Batería sanitaria – La Puntilla.



ÍNDICE DE MAPAS

Mapa N° M-01: Delimitación del área de estudio.

Mapa N° M-02: Ecosistemas M.A.E.

Mapa N° M-03: Red hídrica parroquial.

Mapa N° M-04: Taxonomía del suelo.

Mapa N° M-05: Delimitación de los asentamientos identificados.

Mapa N° M-06: Población del medio rural según sectores censales del año 2010.

Mapa N° M-07: Asentamientos según jerarquía.

Mapa N° M-08: Ubicación de los equipamientos comunitarios de alcance parroquial.

Mapa N° M-09: Cobertura territorial de los equipamientos educativos.

Mapa N° M-10: Cobertura territorial de los equipamientos de salud.

Mapa N° M-11: Cobertura territorial de equipamiento Centro Cultural.

Mapa N° M-12: Cobertura territorial de equipamiento Centro del saber: Biblioteca.

Mapa N° M-13: Cobertura territorial de equipamiento Casa Comunal.

Mapa N° M-14: Cobertura territorial de equipamiento de asistencia social SIBV.

Mapa N° M-15: Cobertura territorial de equipamiento de recreación y deporte.

Mapa N° M-16: Cobertura territorial de equipamiento de seguridad pública U.P.C.

Mapa N° M-17: Cobertura territorial de equipamiento funerario.

Mapa N° M-18: Jerarquización de la red vial parroquial rural de Pancho Negro.

Mapa N° M-19: Sección transversal de las vías.

Mapa N° M-20: Capa de rodadura de las vías.

Mapa N° M-21: Estado de conservación de las vías.

Mapa N° M-22: Recorrido de rutas de transporte intercantonal e intracantonal.

Mapa N° M-23: Modelo territorial de la situación actual parroquial.

Mapa N° M-24: Submodelo de ordenación del medio físico.

Mapa N° M-25: Submodelo de ordenación de población y actividades.

Mapa N° M-26: Submodelo de asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

Mapa N° M-27: Modelo Territorial Objetivo.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



Universidad de Cuenca
Clausula de derechos de autor

Yo, HENRY ROLANDO LAZO ALVARADO, autor de la tesis "PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL", 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 MASTER 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, 06 de Marzo de 2017.

Henry Rolando Lazo Alvarado

C.I.: 0104340989



Universidad de Cuenca
Clausula de propiedad intelectual

Yo, HENRY ROLANDO LAZO ALVARADO, autor de la tesis "PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 06 de Marzo de 2017.

Henry Rolando Lazo Alvarado

C.I.: 0104340989



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

AGRADECIMIENTOS

Arq. MSC. Fernando Pauta Calle

Arq. Wilson Barriga Vásquez

Arq. Alexandra Aguirre Cordero

Eco. Noé Carchipulla

INSTITUCIONES

Universidad de Cuenca – Facultad de
Arquitectura y Urbanismo

Gobierno Autónomo Descentralizado
parroquial rural de Pancho Negro

Ilustre Municipalidad de La Troncal



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a DIOS, a mi esposa Yolanda y a mis hijos, a mis hermanos y demás familiares que me brindaron el apoyo durante la formulación de esta tesis de maestría. A mis padres y abuelita quienes en vida me brindaron la educación, apoyo y consejos.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



INTRODUCCIÓN

La Constitución ecuatoriana del año 2008: "Dejemos el pasado atrás", recupera y fortalece el rol de la planificación del Estado; se dispone el ejercicio de los derechos del buen vivir como objetivo primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas. Por tal motivo se considera al Ordenamiento Territorial como norma constitucional, y establece obligatoriamente la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados conjuntamente con los representantes de la sociedad civil y el régimen dependiente.

En este contexto el Plan Nacional de Desarrollo se posiciona como el instrumento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento, coordinador de las competencias y en general de la acción estatal de los distintos niveles de gobierno. Particularmente en lo que respecta al ordenamiento territorial, se consagra constitucionalmente su obligatoriedad en todos los gobiernos autónomos descentralizados así como a la

planificación como garantía de su formulación.

Por su parte, el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial constituye el instrumento que conociendo la situación actual de un sistema territorial determinado, plasmará un sistema territorial objetivo y medidas normativas de gestión e inversión, para lo cual deberá integrar al proceso a un sistema de participación ciudadana, con la cual se deberá concretar acuerdos y consensos para una adecuada gestión del territorio.

En conclusión, a través del presente trabajo de investigación, se pretende asumir el reto de generar una herramienta que, considerando las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano parroquial rural" y los aportes metodológicos, responda a la realidad del territorio de la Parroquia Rural de Pancho Negro del Cantón La Troncal, y en el marco de las articulaciones que manda la constitución, aportar a la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia en estudio, por tal motivo, la estructura del trabajo de investigación es la siguiente:

- **Capítulo 1: Generalidades**

El presente capítulo hace referencia a la justificación, la formulación del problema, delimitación del problema, delimitación del área de estudio, objetivos del trabajo de investigación, metodología para abordar la investigación, y, recursos.

- **Capítulo 2: Marco conceptual, jurídico y metodológico**

Esta parte del trabajo está destinada a la representación general de toda la información que se maneja en el proceso de investigación, es una guía de trabajo que permite comprender los conceptos básicos y apartados de una investigación, así como los diversos criterios y como éstos se relacionan entre sí.

Por lo tanto, se deberá iniciar con el planteamiento del tema o problema que se va a afrontar; Luego se deberá exponer la hipótesis de trabajo, es decir, la propuesta, la solución que pretende explicar el problema. A partir de este punto, se presenta la metodología.¹

- **Capítulo 3: Fase de Diagnóstico Integral y Prospectiva**

¹ <http://www.definicionabc.com/ciencia/marco-conceptual.php>



Según el PHD Domingo Gómez Orea, esta fase “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. La elaboración del diagnóstico implica 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.”

Una vez concluido los diagnósticos consecutivos de los subsistemas y diagnóstico integrado del sistema territorial, se procede a elaborar la prospectiva como parte de la preparación para la fase de planificación.

• Capítulo 4: Fase de Planificación

La fase de planificación comprende: La definición del sistema de objetivos, diseño de la imagen objetivo, elaboración de la normativa correspondiente, identificación de medidas de intervención (programas, subprogramas, proyectos y otras acciones), y presentación de dichas medidas de intervención.

• Capítulo 5: Fase de Gestión del Plan

La presente fase es de exclusiva responsabilidad del ente gestor del plan, siendo ésta en gran medida la responsable de la implementación del plan, con lo cual se materializarían las medidas de intervención a través de un seguimiento y control de su ejecución de acuerdo con lo programado. Por lo tanto, resulta imprescindible el aporte político – administrativo y de la sociedad civil, por lo cual se contemplaría la conformación de la entidad gestora del plan, así como sus funciones, las cuales deberán enmarcarse y respaldarse en lo que determina el plan y las leyes correspondientes.

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 1 GENERALIDADES

- Justificación
- Formulación del problema
- Delimitación del problema
- Delimitación del Área de Estudio
- Objetivos del trabajo de investigación
- Metodología para abordar la investigación
- Recursos





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



CAPÍTULO 1: GENERALIDADES

1.1. JUSTIFICACIÓN

El Art. 238 de la Constitución del Ecuador establece que 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, además, constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, esto en concordancia con el Art. 242 de la Constitución que establece que el territorio ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

El Art. 241 de la Constitución determina que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados, situación que es considerado particularmente en el Art. 267 de la Constitución del Ecuador, que establece como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales el planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en

coordinación con el gobierno cantonal y provincial. En síntesis, 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.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su artículo 467 se establece que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada GAD, esto debido a que la ordenación territorial ocupa la categoría de norma constitucional.

Con la norma jurídica descrita y dada la confluencia actual de los cuatro niveles de gobierno (regional, provincial, cantonal y parroquial) sobre el territorio, resulta indispensable la aplicación de criterios de complementariedad que garanticen la formulación de procesos metodológicos de planificación y ordenación territorial, de manera articulada, coordinada, armónica y



concertada entre el Estado central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la sociedad, que aporten a la integralidad en las intervenciones, evitando de esta manera la ruptura y desintegración del territorio.

Se requiere entonces un sistema de planificación que permita la articulación entre los niveles territoriales: parroquial, cantonal, provincial y nacional. Articulación que se deberá dar en la formulación de los correspondientes Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, los cuales deberán observar y aplicar metodologías eficaces y eficientes, acorde a las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que le corresponda".

Por lo descrito arriba, el presente trabajo de investigación puede evidenciar la necesidad de revisar y actualizar los contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquial rural en el Ecuador, con fundamento en que estos instrumentos de planificación deberían responder a las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que le corresponde", las cuales se asumen: podrían corresponder a las competencias constitucionales otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.

Por otra parte, se puede dar a conocer las principales características del área de estudio, así como aquellos aspectos que aportan a la justificación del proyecto de investigación, que concluye con la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia rural de Pancho Negro.

De acuerdo con la Monografía Histórica del Cantón La Troncal, a inicios del siglo XX, la Parroquia Pancho Negro fue una montaña tropical, cuyas tierras fueron concedidas a compañías extranjeras para actividades como: explotación de madera, caucho y agricultura, que trajeron consigo la deforestación y perdida de grandes extensiones de bosque.

Como consecuencia de las actividades antes descritas, este territorio vio surgir a los primeros recintos de la parroquia Pancho Negro, y fueron:

- Pancho Negro Viejo;
- La Puntilla; y,
- Pancho Negro.

Pancho Negro Viejo fue el primer asentamiento, ubicado junto al río Cañar y cerca de la desembocadura del Estero Pancho Negro. Se originó luego de la llegada de Francisco Ayoví y el auge de las actividades agrícolas. Fue designada como cabecera a

inicios de creación de la parroquia, siendo luego designado como cabecera el recinto El Estable. Actualmente Pancho Negro Viejo es un pequeño recinto cuya principal actividad es la producción agrícola.

La Puntilla es un recinto creado en la década de los cincuenta, como consecuencia del promisorio panorama agrícola y que demandó la construcción de un sistema de riego para 30.000 ha. Fue creado el 28 de Agosto de 1960 en la hacienda conocida como la Grecia. Actualmente se encuentra entre los recintos con mayor población rural, oferta de proyectos inmobiliarios como son las Lotizaciones, las cuales lamentablemente carecen de los servicios básicos de alcantarillado sanitario y agua potable, así como de vías pavimentadas, equipamientos, entre otros.

Por lo tanto, la cabecera parroquial de Pancho Negro, ubicada junto a la carretera La Troncal – Naranjal – El Oro, se trasladó desde Pancho Negro Viejo hasta el antiguo recinto El Estable, debido a la ubicación estratégica junto a la carretera. Sin embargo y a pesar de su condición político - administrativo, no ha experimentado mayores cambios en su estructura interna como: déficit de alcantarillado, agua potable, equipamientos, población reducida,

tanto es así que el recinto La Puntilla es mucho mayor en extensión, población, equipamientos, infraestructura, entre otros servicios. El resto de asentamientos, surgieron igualmente gracias a la actividad productiva primaria como la agricultura, pero sin ningún proceso de planificación. De a poco comenzaron a llegar más familias a laborar en las diferentes haciendas y fincas, conformándose pequeños caseríos o centralidades mínimas cuya única actividad es la agricultura, especialmente de banano, caña de azúcar, cacao, arroz y plantas frutales.

Cabe destacar que la Parroquia Pancho Negro no ha formado parte de un proceso serio encaminado al mejoramiento de la calidad de vida de la población, e incluso se han llegado a generar problemas de carácter limítrofe a pesar de no existir oficialmente ningún inconveniente al respecto, esto debido a la desatención de comunidades como Mata de Plátano o al interior de la misma cabecera parroquial, de la cual Barrio Nuevo estaría también en disputa; quienes por el contrario si son atendidos por la Municipalidad de Naranjal, todo esto a decir de los propios moradores de dicho barrio.

Cabe destacar la importancia de una urgente planificación en la parroquia Pancho Negro, en el cual se han

generalizado problemas de uso y ocupación del suelo tanto urbano como rural, deficiente dotación de servicios básicos, equipamientos y vialidad además de agresiones al medio físico. Situaciones que sumadas a los deficientes modelos de gestión implementados por los gobiernos de turno, no han permitido el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Resulta pertinente mencionar que el espíritu del presente trabajo de investigación es: "ser un referente que aporte al conocimiento, a las consultas y sus respectivas respuestas, a la reflexión pero sobre todo a la toma de decisión en la previsión del futuro que encamine al mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través del desarrollo y ordenamiento de nuestros territorios", considerando además, la importancia del aporte brindado por un técnico troncaleño, conocedor de las problemáticas y potencialidades del territorio, que sin duda coadyuvará a un mejor desarrollo de tan importante herramienta de planificación que aporte a la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, órganos del régimen dependiente y la sociedad en general.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

En el Ecuador se identifica la necesidad de plantear un sistema de planificación que permita articular los diferentes niveles territoriales, a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como lo determina la Constitución, sin embargo, habrá de considerar que dichas herramientas pueden correr el riesgo de constituirse en formatos "tipo" que deberán implementarse por parte de los tres niveles de gobierno: provincial, cantonal y parroquial, a manera de receta única que no necesariamente responderán a las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que les corresponda", pudiendo incumplirse con el objetivo mismo de cada plan, viéndose afectados por una incorrecta selección y errónea aplicación en el uso de las metodologías implementadas, produciéndose la duplicidad innecesaria de recursos humanos y contenidos de los planes, influenciando negativamente en los gastos de recursos económicos por parte de cada gobierno autónomo descentralizado

1.3. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

De lo descrito arriba, se considera necesario la revisión del marco conceptual, jurídico y metodológico aplicados en la formulación de los



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural en el Ecuador, con la finalidad de asistir en la búsqueda de los aportes metodológicos que responda a la realidad del territorio de la Parroquia Rural de Pancho Negro del Cantón La Troncal, y en el marco de las articulaciones que manda la constitución, observando y atendiendo principalmente las “Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano del nivel parroquial rural”.

Una vez establecido la disciplina científica a utilizar en la formulación del PDyOT parroquial rural de Pancho Negro, se procederá a implementarla en la formulación misma del plan.

1.4. DELIMITACION DEL AREA DE ESTUDIO

La parroquia Pancho Negro se encuentra en la zona costanera de la provincia del Cañar, forma parte del cantón La Troncal, y a su vez de la zona 6 de planificación comprendido por las provincias de Cañar, Azuay y Morona Santiago.

La creación de la parroquia se dio mediante ordenanza municipal del cantón Cañar el 09 de Abril de 1961 se crea la parroquia Pancho Negro, en la jurisdicción del Cañar, Provincia del Cañar, aprobado por el acuerdo

Ministerial N°56-A del 19 de Julio de 1961, publicado en el Registro oficial N°271 de Julio de 1961 y que prevalece hasta la presente fecha.

El área de estudio está comprendido básicamente entre los límites políticos de la parroquia rural de Pancho Negro, esto es:

Norte: Desde el estero Azul –Piedritas-, hasta desembocar en el estero de Cochancay, de allí siguiendo el estero hasta el límite con la parroquia Pedro J. Montero.

Sur: Desde el río Cañar hasta las confluencias con el río Narcay, que es a su vez límite provincial.

Este: Con el canal de riego, desde el río Cañar hasta la boca del canal auxiliar que parte de La Puntilla.

Oeste: Desde el río Narcay hasta el estero Cochancay, antigua línea de la parroquia Manuel de Jesús Calle en el sector conocido como Dos Bocas. (Ver Mapa M-01.)

1.5. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación, se propone como objetivo central lo siguiente:

- Formular el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial con los aportes metodológicos que responda a la realidad del territorio de la Parroquia Rural de Pancho Negro del Cantón La Troncal, y en el marco de las articulaciones que manda la constitución.

Como objetivos específicos para la formulación del Plan se propone los siguientes:

- Elaborar una metodología de trabajo adecuada para la elaboración del plan de desarrollo y ordenación territorial;
- Disponer para cada fase un objetivo estratégico;
- Elaborar un diagnóstico del sistema territorial actual de la parroquia Pancho Negro y el Modelo Territorial que permita interpretarlo;
- Generar, evaluar, programar, presupuestar e instrumentar las propuestas del plan;
- Disponer de un instrumento de gestión, que permita materializar o aplicar el plan.



1.6. METODOLOGÍA PARA ABORDAR LA INVESTIGACIÓN²

De acuerdo con Olavo Escoria, la metodología corresponde a las estrategias o cómo alcanzar los objetivos y equivale a los procedimientos o caminos diseñados para el logro de los mismos. Por tal motivo, a continuación se establece las principales características de la metodología a seguir durante todo el trabajo de investigación:

- Se dispondrá de variables, factores o aspectos a investigar;
- Se seleccionará muestras para la investigación, entre las que se destacan tesis, publicaciones, y fuentes bibliográficas relacionadas con la temática.
- Para la recolección de la información se aplicarán las siguientes técnicas e instrumentos:
 - Observación: diario de campo y fichas técnicas.
 - Encuestas: test y/o cuestionario.

² Olavo Escoria Oyola, "Manual para la investigación: Guía para la formulación, desarrollo y divulgación de proyectos", Editorial Kimpres Ltda., Bogotá – Colombia, 2009, pág. 53.

- Entrevistas: estandarizadas.
- Lecturas: fichas bibliográficas y de contenido.
- Para la interpretación de los resultados, se plantea las siguientes técnicas de análisis:
 - Proceso de clasificación: se lo realizará mediante la implementación de cuadros, fichas, códigos, etc.
 - Registro de datos y tabulaciones: Se implementarán tablas, gráficos y diagramas.

1.7. RECURSOS

De la bibliografía revisada para la metodología, se tiene que los recursos o con qué se realizará el estudio no deben confundirse con la metodología, ya que estos recursos se relacionan con los medios que permiten que la metodología pueda implementarse, pudiendo ser materiales (tangibles), o de conceptos (intangibles). Los recursos a implementarse en el presente trabajo de investigación se describen a continuación:

- Humanos: maestrante y un colaborador.
- Institucionales: GAD parroquial rural de Pancho Negro, que ha prestado

las facilidades durante la realización del trabajo de investigación.

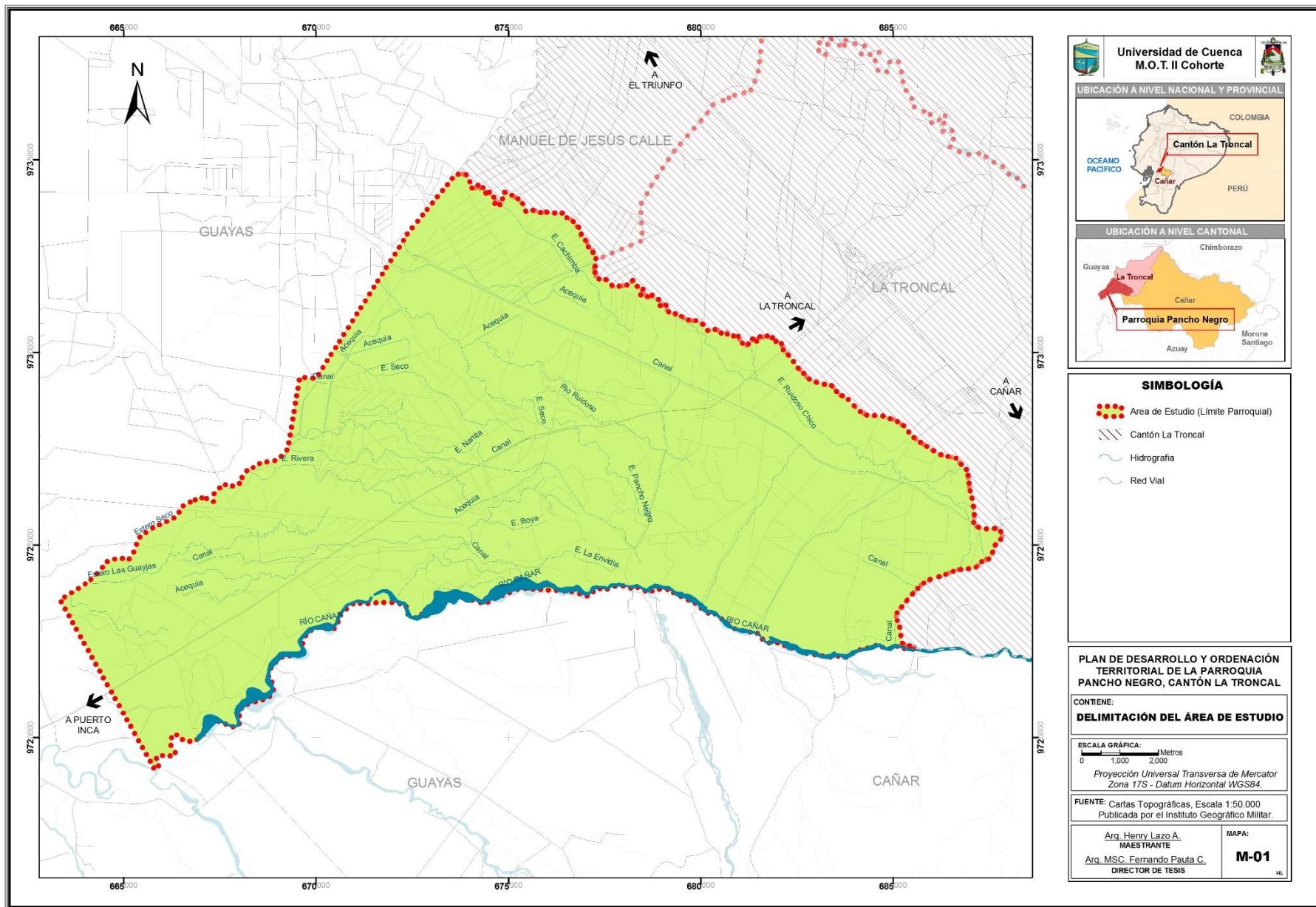
- Presupuesto: los rubros para la formulación del trabajo son los siguientes:
 - Materiales,
 - Digitalización de textos y gráficos,
 - Fotocopias,
 - Equipos de cómputo y oficina, y,
 - Espacio de trabajo.
- Tiempo: comprende los tiempos establecidos previamente para la formulación de los proyectos de investigación.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 2 **MARCO CONCEPTUAL, JURÍDICO Y METODOLÓGICO**

- Marco Conceptual
- Marco Jurídico
- Antecedentes Metodológicos en la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial (PDyOT) en ecuador
- Metodología y Contenidos para la Formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del Cantón La Troncal





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL, JURÍDICO Y METODOLÓGICO

2.1. MARCO CONCEPTUAL

2.1.1. Objetivo del estudio

- Contar con elementos de juicio suficientes para establecer las bases teóricas y conceptuales que orienten el desarrollo del trabajo de investigación.

Cabe destacar que el presente objetivo se logrará a través del estudio de los antecedentes teóricos y la conceptualización de los términos básicos relacionados con la planificación del desarrollo y la ordenación territorial, sobre todo aquellos desarrollados en Ecuador y Latinoamérica.

2.1.2. Planificación

2.1.2.1. Los orígenes de la Planificación

“Los planes son sólo buenas intenciones a menos que inmediatamente generen trabajo arduo.”.....“La planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes”.³

³ http://es.wikiquote.org/wiki/Peter_Drucker

Se puede decir que la planificación surgió con el nacimiento del pensamiento o razonamiento, es decir, desde que el hombre buscó y encontró la forma de sobrevivir a través de la caza y la pesca, o en los momentos en que debía defenderse ante las amenazas externas.

Más adelante en la historia de la humanidad, el concepto de planificación se asocia con el de estrategia que proviene del campo militar (del griego stratego, compuesto de stratos (ejército) y ego (líder)), aspecto que fuera abordado en el siglo IV A.C. por el estratega militar Sun Tzu, quien plasmara un manuscrito en tablilla de bambú sobre “El arte de la guerra”. Dichos criterios provenientes de la lógica militar sirvieron como referente para la organización de empresas y del sector público durante las primeras décadas del siglo XX, caracterizándose por ser de autoridad impositiva, jerarquización vertical y rigidez.

Se puede establecer que entre otros acontecimientos, los factores que incidieron en los orígenes de la Planificación en el mundo son:

- Siglo IV A.C.: estratega militar Sun Tzu.
“El arte de la guerra”.⁴

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/El_art%C3%A9_de_la_guerra

- 1830: militar y filósofo alemán Carl von Clausewitz. “Vom Kriege” De la guerra, es uno de los libros más conocidos mundialmente sobre estrategia y táctica militar.⁵
- El proceso que se originó con el triunfo de la Revolución Proletaria dirigida por Lenin en la Rusia de 1917, la cual instituyó las concepciones teóricas de Marx y Engels de que ya es posible una producción social apegado a una planificación previa. De esta manera en 1920 arranca la gestión planificadora a través del Plan GOELRO (Comisión Estatal para la Electrificación de Rusia), mediante el cual se dotó de energía y alumbrado público a la población agrícola, campesina y rural de Rusia reduciendo la división entre campo y ciudad, aportando a su vez la recuperación y desarrollo económico nacional.
- La experiencia exitosa conseguida con el Plan GOELRO influyó finalmente en la elaboración del primer Plan Quinquenal (1928 – 1932) por parte del organismo central de planificación (GOSPLAN). “El Plan establecía las prioridades económicas del Estado, a cuya consecución se sometían las decisiones de empresas e individuos.

⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/De_la_guerra

La prioridad máxima no fue otra que el rápido crecimiento de la industria productora de bienes de capital (carbón, petróleo, hidroelectricidad, hierro, acero, maquinaria, etc.) y, en menor medida, de armamento.⁶

Debido a los resultados que en su mayoría fueron satisfactorios, la cultura de la planificación continúo con una serie de planes quinquenales, y que serviría de referentes para la planificación en otros países.

- 24 de Octubre de 1929: La "Gran Depresión" (crisis del veintinueve): esta se caracterizó por ser la mayor crisis económica del capitalismo, y que se inició en los Estados Unidos de América, el 24 de Octubre de 1929, con el "Crack de la Bolsa de Nueva York" y que posteriormente se ganaría la denominación de Jueves Negro (The Black Thursday), esta originó el mayor colapso financiero y una recesión económica devastadora y que paulatinamente fue afectando al resto de países, sobre todo aquellos de sistema económico capitalista.

En definitiva, la gran crisis de 1929 acabó siendo internacional y afectó a toda la economía mundial, el

⁶ <http://www.historiasiglo20.org/HM/2-7b.htm>

colapso se propagó en oleadas por todo el planeta. El único país que no sintió sus efectos fue la URSS, inmersa en su propio sistema económico, basado en la planificación y el control estatal de la economía.⁷

La quiebra de la Bolsa de Nueva York fue el momento más dramático de una crisis sin precedentes; de todos modos, el derrumbamiento de Wall Street no fue el prólogo ni la causa de la crisis económica mundial, fue solo su más espectacular síntoma. La desmedida producción no planificada, la brutal competencia que acarreó, supuso un rápido aumento de productos que no hallaban mercado, a la par de una acumulación monopolística de capitales en unas cuantas manos de grandes propietarios - "vejez de la industria" se la denominó -, sistema de una peligrosa concentración de capitales.⁸

Finalmente, como respuesta a la crisis, se optó por la teoría de John Maynard Keynes (1883-1946), quien manifestaba que "la crisis de 1929 había retraído la demanda y era

⁷ CASTELLÓ TRAVER, JOSÉ E., Historia del mundo contemporáneo, pruebas de 1991, Grupo Anaya, S.A., 1992, pág. 188-189.

⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Gran_Depresi%C3%B3n

necesario estimularla de alguna manera, generando una demanda adicional que tirase de la producción. Las medidas no intervencionistas de los estados capitalistas no habían logrado tal objetivo. Abogaba por tanto por una activa intervención del Estado que restableciera el equilibrio entre oferta y demanda⁹. En conclusión, se propuso lo siguiente:

- Desarrollar una política de inversiones estatales a través del gasto público;
- Poner en circulación abundante dinero;
- Incrementar los salarios; y,
- Intervenir en todos los sectores económicos.
- 1948-1951: Entre otros acontecimientos que generaron la aplicación de la Planificación, encontramos las guerras mundiales, sobre todo la segunda guerra mundial, la cual luego de su culminación se vio la necesidad de reconstruir las devastadas economías de los países afectados,

⁹

<http://www.claseshistoria.com/entreguerras/solucioneskeynes.htm>



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

reorganizando el sector público, la producción, infraestructuras, asistencia social, etc. E incluso durante dichas guerras recurrieron a la Planificación Económica para adecuar sus economías a la demanda de producción bélica.

Entre los ejemplos más claros de aplicación de la planificación durante la post guerra, encontramos el Plan Marshall (European Recovery Program o ERP) fue un plan propuesto por Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, que a la vez estaba destinado a contener un posible avance del comunismo.

- Entre otros de los factores que influenciaron en la evolución de la planificación tenemos: el avance de las técnicas económicas y presupuestarias, el avance tecnológico a través de la computación, y la elaboración de modelos nacionales de la economía, mejoras en la obtención y procesamiento de información primaria, son algunas de las innovaciones que han incrementado el interés por la planificación.
- Finalmente, se tiene conocido que otra corriente ideológica que

influenció en la Planificación, se originó en la Escuela de Negocios de Harvard, donde se enfatizaba la importancia de disponer de una estrategia corporativa global¹⁰.

Entre los principales acontecimientos, que incidieron en la planificación en el contexto Latinoamericano tenemos:

- Años treinta: se empieza a sentir las primeras manifestaciones de la crisis económica que se acentuará después de dos décadas. Hasta mientras, en los años treinta se sufre el impasse general del sistema capitalista iniciada en 1929. La modernización de los sistemas de explotación y dominación en América Latina ocasionan la incorporación de grandes masas a los aparatos productivos nacionales, así como en el terreno superestructural el ascenso de gobiernos populistas; Cárdenas en México, Perón en Argentina, Getúlio Vargas en Brasil, Ibáñez en Chile.¹¹
- Por otra parte, se recogen criterios de Pablo Nudelman, que entre otras cosas establece que en América

Latina se conocen intentos incipientes y parciales de planificación a partir de los años treinta. Pudiendo mencionar como países pioneros a México, Argentina, Brasil y Costa Rica.¹²

- Años cuarenta: Se establece la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) mediante resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de Febrero de 1948, comenzando a funcionar el mismo año. Hasta que en 1984 el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.¹³

¹⁰ <http://www.gestiopolis.com/administracion-estrategia-2/concepto-planificacion-desde-diferentes-perspectivas-de-pensamiento.htm>

¹¹ Gino Gérmani, Torcuato S. di Tella, Octavio Ianni. *Populismo y Contradicciones de clase en Latinoamérica*. Serie popular Era, México 1973.

¹² Nudelman Pablo. Revista Interamericana de Planificación. SIAP .Guatemala Volumen XXIV Nº 96Diciembre de 1991.

¹³ www.cepal.org/es/acerca



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Años cincuenta: la mayoría de los países de América Latina muestran los síntomas de una grave crisis económica, crisis debida a su peculiar conformación dependiente y periférica.¹⁴, además, debido las secuelas generadas por las guerras, como lo indica Alonso Aguilar: "la guerra de Corea costó a Estados Unidos tantos o más hombres que la Segunda Guerra Mundial, pero no fue suficiente para mantener la prosperidad económica en América"¹⁵.

Es en esta década que se avanza firmemente en las intenciones de los gobiernos latinoamericanos de crear procesos de planificación.

Por una parte, la CEPAL contribuye fuertemente en el área de la economía y la planificación, en el primero a través de sus trabajos y estudios sobre la realidad económica, y en el segundo por la visualización de la planificación como instrumento para encontrar soluciones a los problemas, fundamentalmente económicos.

¹⁴ Cardoso y Faletto, Dependencia y Desarrollo en América, Editorial Siglo XXI, México 1965.

¹⁵ AGUILAR MONTEVERDE Alonso, Problemas Estructurales del Subdesarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, pág. 30

Por otra parte, diversos países latinoamericanos crean oficinas de planificación, entre ellos Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela. Entre otros motivos debido a que durante las guerras mundiales, así como los años de depresión, de los países capitalistas, el estado desempeñó un papel cada vez más activo en la economía: "se acentuaron las medidas proteccionistas, se impusieron restricciones en la política de cambios, se fomentó cierta sustitución de importaciones y la expansión de los mercados internos. Esta política fue relativamente exitosa en su época y permitió a algunos países, no solo sobrevivir a la crisis sin, también, consolidar una experiencia que sería repetida, en lo fundamental, durante la segunda postguerra".¹⁶

Finalmente, en esta década se puso énfasis en el análisis macroeconómico y en las políticas de crecimiento global, dejando de lado los impactos territoriales, regionales del desarrollo, balances intersectoriales y la promoción de proyectos específicos. De igual forma, las consideraciones sociales, culturales y políticas eran casi

¹⁶ Bagú Claudio. Revista Interamericana de Planificación. SIAP .Guatemala Volumen XX Nº 86 Junio de 1989.

excluidas de toda metodología, e incluso, la planificación económica no consideró el potencial productivo de los avances de la ciencia y la tecnología a pesar del impulso dado a la sustitución de importaciones.

- La "Revolución Cubana" del 1 de Enero de 1959, corresponde al principal resultado del movimiento revolucionario cubano de izquierda que provocó la caída de la dictadura del general Fulgencio Batista, con la consecuente llegada al poder del líder del ejército guerrillero: Fidel Castro.

"La Revolución cubana representó un hito importante en la historia de América al ser la primera y con más éxito de varias revoluciones de izquierdas que sucedieron en diversos países del continente..."¹⁷

Este y el resto de manifestaciones revolucionarios latinoamericanos, se fortalecieron sobre todo con la influencia de socialistas y socialdemócratas europeos que generaron la "Revolución de Octubre", conocida además como "Revolución Bolchevique", y que corresponde a la segunda fase de la "Revolución Rusa de 1917".

¹⁷ es.m.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_cubana



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

De acuerdo con varios autores, se podría establecer que, "Izquierda Política" es una agrupación cuya posición política tiene como enfoque central la defensa de la igualdad social. Con esto, se podría establecer que Cuba asume una posición política de modelo social, y que a pesar de sus resultados, positivos para unos y negativos para otros, sin embargo, sirvió de referente para toda América Latina, como lo contempla el estudio realizado conjuntamente entre CEPAL, INIE y PNUD: "Las aportaciones del caso cubano son de gran utilidad para la reflexión internacional sobre las posibilidades de lograr el desarrollo productivo con equidad". Si bien "el balance entre las metas sociales y económicas no siempre ha resultado equilibrado", sí ha habido "una fuerte capacidad de adaptación de las políticas a fin de limitar los efectos adversos". Con lo cual se podría afirmar que la base de la estrategia cubana "ha sido la evaluación constante a fin de alcanzar simultáneamente resultados en términos de equidad, desarrollo y bienestar"¹⁸.

¹⁸ CEPAL, INIE y PNUD (2004). Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI. Máttag, Jorge y Álvarez, Elena (coordinadores). México, pág. 361.

- Años sesenta: El impacto que generó la Revolución Cubana fue tan influyente en los ámbitos: académico y político, situación que generó la reacción del capitalismo, a través de los Estados Unidos de América con la propuesta de "Alianza para el Progreso", el cual se convertiría en el primer paso internacional que plantea a la planificación como estrategia general para superar el subdesarrollo, pero sobre todo para intentar neutralizar la influencia y expansión de procesos similares al cubano en el resto del continente, introduciendo políticas reformistas.

"Alianza para el Progreso nació en Washington, D.C., el 13 de marzo de 1961. Su padre fue el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, quien en un mensaje a los pueblos del continente los llamó a unirse "... en una Alenza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos de América. . ." "Si los países americanos -dijo en tal ocasión el señor Kennedy- están decididos a realizar su parte, los Estados Unidos, a su vez, aportarán recursos de alcance y magnitud suficientes para hacer que tenga buen éxito un atrevido

programa de desarrollo. . ." "Vamos a reanudar nuestra revolución americana para que sirva de guía a las luchas de los pueblos en todas partes, no con un imperialismo de la fuerza y el miedo, sino con el imperio del valor, de la libertad y de la esperanza en el porvenir del hombre." En esta encendida proclama nació la Alianza para el Progreso".¹⁹

Por su parte el presidente Kennedy planteó que los Estados Unidos aportarían con recursos suficientes que solventen la implementación del programa de desarrollo. En tal virtud, en agosto de 1961 en la Reunión Iberoamericana de Punta del Este se aprobaron los documentos: "Declaración de los Pueblos de América" y "Carta de Punta del Este" comprometiéndose entre otras cosas a "perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas..., acelerar el desarrollo económico y social, impulsar la reforma agraria, asegurar a los trabajadores retribución justa, extender la educación, reformar el sistema tributario, mantener una política monetaria y fiscal que defienda a las mayorías, dar solución a la

¹⁹ AGUILAR MONTEVERDE Alonso, Problemas Estructurales del Subdesarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, pág. 32.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

fluctuación de precios de los productos de exportación, así como acelerar la integración de la América Latina".

Durante el proceso de implementación del programa para el desarrollo, se conoce que "las guías teóricas y prácticas fueron aportadas por CEPAL a través de diversas publicaciones, conferencia y seminarios. Dicho organismo, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 1959, la Secretaría de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (SIAP) reformado pocos años más tarde con el nombre de Comité Interamericano y Social (CIES) y otras instituciones financieras norteamericanas, se preocuparía por la organización y el establecimiento de sistemas de planificación en distintos países del continente, además de evaluar planes, recomendar la asistencia técnica extranjera, evaluar la situación económica de cada país y estimar el monto de préstamos necesarios para llevar a cabo determinados proyectos."²⁰

²⁰ Rigoberto García, El Proceso de Planificación Latinoamérica, SIAP, Volumen XI, México 1977, pág. 8.

Con la visión de generar planificadores de carrera, se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación (ILPES), en 1962 y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), este último contribuyendo con trabajos y estudios sobre la realidad económica y a visualizar a la planificación como instrumento para encontrar soluciones a los problemas, fundamentalmente económicos.

Finalmente, en esta década se instaura el enfoque y conceptos de la planificación regional para el "Desarrollo Regional" caracterizado por utilizar la noción del espacio en la planificación, a través del aporte brindado por profesionales de la arquitectura y el urbanismo que influyeron en los planificadores económicos. Como resultado de este proceso, varios países optaron por políticas basadas en conceptos de la planificación regional, tales como "polos de desarrollo", "parques industriales", "mercados regionales", etc.

Todo lo descrito arriba se dio como respuesta a los desequilibrios regionales, caracterizados por la migración de la población rural hacia las zonas urbanas, situación

que generó varios puntos de vista en la planificación económica territorial.

- Años setenta: En esta década se experimenta la necesidad de combinar el crecimiento económico con la mejora en la distribución del ingreso en los niveles social y territorial, se incorpora la noción de los componentes social, cultural, político y medioambiental. La satisfacción de las "necesidades básicas" de la población ocuparon el centro de la discusión en la Declaración de Quito del año 1973, en el marco del décimo periodo de sesiones de la CEPAL²¹ y que tuviera su expresión política con el concepto de desarrollo integral, que incorporaba como estrategias la "autodeterminación" y "autosuficiencia", los "estilos alternativos de desarrollo" etc. Desde la parte técnica se suman los procedimientos técnicos de evaluación de proyectos de inversión.
- Años ochenta: En esta década la teoría Neoclásica resurgió con fuerza en la práctica de las institucionales internacionales de crédito, con la reapertura de mercados y fronteras.

²¹ Nudelman Pablo. Revista Interamericana de Planificación. SIAP .Guatemala Volumen XXIV Nº 96 Diciembre de 1991.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

La planificación entra en crisis, debilitándose en los países socialistas, capitalistas y especialmente en los latinoamericanos, debido entre otras cosas por la deuda externa, exigencias de los organismos crediticios internacionales, requerimientos de la globalización, entre otros.²²

En el ámbito ecuatoriano, la planificación se instauró con la creación de organismos y oficinas de planificación como se indica a continuación²³:

- Años treinta: La planificación tuvo sus orígenes en el Ecuador durante la década del treinta, precisamente en 1934, y como consecuencia en 1935 se crea el Consejo Nacional de Economía, el cual fuera suprimido en 1938.
- Años cuarenta: A inicios de la década del cuarenta se crea la Corporación de Fomento para la industria del caucho, el cual fuera liquidado al poco tiempo.

²² CORDERO Oswaldo, Planificación, surgimiento y evolución, Documento de trabajo de la Maestría en Ordenación Territorial Segunda Cohorte, Cuenca – Ecuador, 2013.

²³ Ibíd.

En 1943 se crea una vez más el Consejo Nacional de Economía, para el manejo de los temas relacionados con la producción, distribución y consumo agrícola, ganadero e industrial, desapareciendo nuevamente al poco tiempo, para una vez más reaparecer en 1946 a través de la Constitución.

Entre 1949 y 1953 entra en funcionamiento el Instituto de Fomento de la Producción para "promover el desarrollo y la exportación de los recursos naturales del Ecuador, el aumento y la tecnificación de la producción y la elevación del nivel económico de sus habitantes". Posteriormente las funciones del Instituto son trasladadas al Banco de Fomento.

- Años cincuenta: En el año de 1954 se crea en el Ecuador la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, JUNAPLA, como entidad adscrita al Ministerio de Economía, "con el objeto de formular planes sistemáticos de desarrollo, tanto regionales como nacionales, en el campo económico como social; coordinar la política económica de los ministerios y organismos estatales, y de modo particular las inversiones que hagan los mismos, intervenir en

los procesos financieros, especialmente en la contratación de deudas internas y externas."

- Años sesenta: Durante este periodo se elabora el primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1964 - 1973 durante el gobierno militar de aquél entonces. Sin embargo, a este precedieron estudios como: planificación regional para las provincias del Azuay y Cañar, y el estudio titulado "Bases y Directivas para programar el Desarrollo Económico y Social del Ecuador", los cuales fueran elaborados por la JUNAPLA, con asesoría y asistencia técnica de la CEPAL.

Varios planes formulados en Latinoamérica durante esta década, consideraban el compromiso adquirido con el acuerdo continental llamado "Carta Punta del Este" de corte desarrollista que Estados Unidos de América pretendía mostrar como respuesta a los avances de la Revolución Cubana de 1959 y que buscaba fundamentalmente el desarrollo capitalista, sobre todo en la reforma agraria.

- Años setenta: En esta década se formula el segundo plan, formalmente adoptado por el



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

gobierno militar, conocido como "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977", cuyos objetivos tradicionales sobre desarrollo no se cumplieron como: redistribución del ingreso, expansión del empleo de la fuerza del trabajo, movilidad social, fortalecimiento del sector público, control y orientación de la inversión extranjera y la tecnología, etc.

Finalmente, en 1979 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en sustitución de la JUNAPLA con entidades adscritas, como, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Pre inversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

- Años ochenta: En este nuevo periodo se formula el "Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1984", siendo el último del tipo de planificación normativa.

En esta década la aplicación de la planificación nacional cayó en crisis, obligando a los gobiernos a centrar sus esfuerzos en el manejo presupuestario luego del sobreendeudamiento de los años setenta, la crisis de la deuda externa,

la caída de los precios del petróleo y la crisis fiscal.

Como una mentira repetida 100 veces, en estos años se acuñó la idea de que la intervención del Estado y la planificación servían para trabar el desarrollo. Se criticó al sector público como gestor ineficiente y se promocionó la reducción del Estado bajo el supuesto de que el mejor asignador de recursos es el mercado. La política pública se centró en controlar la inflación y lograr la estabilización macroeconómica... Por lo tanto, para evitar "distorsiones" la fórmula era fácil: no a la intervención del Estado, no a la planificación.²⁴

Años noventa: Surge la "Planificación Estratégica Situacional" como consecuencia de los cuestionamientos de la teoría y práctica de la planificación tradicional de ese entonces conocido como "Planificación Normativa". Como consecuencia de la aplicación de la planificación estratégica situacional, se tiene el "Plan Nacional Económico y Social

1989 – 1992, elaborado por el CONADE.

En 1998 se creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN) en lugar del CONADE.

- Años 2004 - 2015: En el año 2004 se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex ODEPLAN y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación.

Por último, el 22 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

2.1.2.2. Definición de Planificación

A continuación algunos conceptos o definiciones sobre la Planificación:

a) Real academia de la Lengua Española, la Planificación consiste en:

- La acción y efecto de planificar, y a su vez planificar contempla el trazado de planos para la ejecución

²⁴ <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-Que-hacemos-y-quienes-somos.pdf>



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- de una obra y hacer plan o proyecto de una acción.
- Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.

Desde el ámbito de la economía y Administración de empresas se tiene varias definiciones:

b) Bettelheim Charles. (1961):

La planificación, es una herramienta para establecer una visión de futuro, compuesta por una evaluación de la situación actual, su proyección dinámica y el diseño de una imagen del porvenir.²⁵

c) Jorge Ahumada (1969):

"la planificación o programación es una metodología para la toma de decisiones, para escoger entre alternativas, que se caracterizan porque permiten verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los

²⁵ BETTELHEIM, CHARLES, Teoría de la Planificación. Consejo Superior de Universidades, Colección Problemas de la Economía. Ed. Imprenta Nacional de Cuba, 1961.

objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes".

d) Según Chiavenato Idalberto (1991):

La planificación es la función administrativa que establece anticipadamente cuales son los objetivos que deben alcanzarse y que acciones deben implementarse para alcanzarlos. En conclusión, se trata de un modelo teórico para la acción y previsión del futuro.²⁶

e) Stoner James Arthur Finch (1996):

"Es el proceso para establecer metas y un curso de acción adecuado para alcanzar dichas metas".²⁷

f) Goodstein Leonard (1998):

Es el proceso de construir objetivos y seleccionar el medio más apropiado

para el logro de los mismos antes de iniciar la acción.²⁸

g) Cruz Roja (1991):

Sistema de gestión y toma de decisiones racional que tiene como finalidad decidir sobre la asignación de recursos escasos en el logro de objetivos múltiples a través de medios adecuados para su obtención.

h) Organización de las Naciones Unidas ONU (2005):

La planeación es un proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción, con vistas a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubra todos los factores relevantes que puedan ser identificados.

i) (CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD). Madrid, 2005)

"Todo lo que hacemos en el marco de los servicios que prestamos y de los procesos de apoyo ha de ser en alguna medida planificado, ejecutado, controlado y evaluado si se desea mejorar y aprender...".

²⁶ CHIAVENATO, IDALBERTO, Administración de los Recursos Humanos, Editorial Mc Graw Hill Interamericano, México, 1991

²⁷ STONER, JAMES A.F., FREEMAN, R. EDWARD Y GILBERT, DANIEL R. (Jr), Administration. 6^a. Edición, Ed. Prentice Hall, México, 1996, pág. 11

²⁸ GOODSTEIN, LEONARD D., Planeación Estratégica Aplicada, Editorial Mc Graw Hill, México, 1998



j) Santín Cáceres (2009):

La planificación se convierte en un instrumento de gestión, de negociación y de control organizacional. En ese sentido, el plan permite orientar la toma de decisiones, por cuanto contiene una serie de decisiones programadas a ejecutar en el futuro.²⁹

k) Carlos Matus:

"Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro".³⁰

l) Dr. John Friedman:

"Planificar... es como practicar el arte de lo imposible" y aconseja que se respeten los siguientes principios: que la

²⁹ SANTÍN CÁCERES, Procedimiento de planificación económica en la Educación Superior para asegurar sus objetivos estratégicos. Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Técnicas. Facultad de Ingeniería Industrial y Turismo. Universidad Central de Las Villas, Cuba, 2009

³⁰ HUERTAS FRANCO, El método PES (Planificación Estratégica Situacional), Entrevista a Carlos Matus, Ecuador, 1993, pág. 6.

planificación vaya unida a un poder eficaz de ejecución; que mantenga el compromiso político; que se determinen los instrumentos para la aplicación del Plan y que el desarrollo interregional se realice en el marco de un equilibrio nacional.

De acuerdo con los autores citados, la planificación podría ser considerado con varios calificativos como: herramienta, metodología, función administrativa, proceso, instrumento de gestión; todos ellos a su vez encaminados generalmente al establecimiento de metas o decisiones con visión de futuro, sin embargo, se podría considerar que las definiciones de Carlos Matus y el Dr. John Friedman establecen con mayor precisión lo que se podría considerar como planificación.

Por una parte, Carlos Matus establece un enfoque metódico para entender la planificación, considerando a esta como una herramienta que exige al planificador el pensar con método y de manera sistemática antes de actuar o crear el futuro, esto es, estudiando y analizando posibilidades, ventajas y desventajas que dispone un "sistema" u objeto de estudio, para luego con fundamentos de causa plantear objetivos para la construcción o proyección de un futuro deseado.

Por otra parte, el Dr. John Friedman contribuye al entendimiento y sobre todo a la eficacia de la planificación, a través de la aplicación de cuatro principios que trascienden a dicha herramienta técnica, y que aportarían a hacer posible lo "imposible" que es lo mismo la construcción o proyección de un futuro deseado. Estos principios son: que la planificación vaya unida a un poder eficaz de ejecución, que mantenga el compromiso político, que disponga de instrumentos para la aplicación del plan y que el desarrollo interregional se realice en el marco de un equilibrio nacional; en conclusión, estos principios estarían guardando estrecha relación con la parte institucional, política y de participación ciudadana, que conjuntamente deberán interactuar y participar en la adecuada gestión de lo planificado o futuro deseado.

2.1.2.3. Plan

Según varios autores, se tienen las siguientes definiciones:

a) UNAM (2008):

El plan es el parámetro técnico-político en el que se enmarcan los programas y proyectos, es decir, se convierte en el marco de referencia direccional de la entidad o dependencia. El horizonte



temporal del plan es el largo o mediano plazo.³¹

Por otro lado, se tiene además que, el Plan agrupa programas y proyectos, sin embargo su formulación se deriva de propósitos y objetivos más amplios que la simple suma de dichos programas y proyectos.

b) Guía Metodológica de Planificación Institucional de la SENPLADES:

Plan es un conjunto de orientaciones técnicas y políticas que conducen las acciones hacia la consecución de objetivos y metas de mediano, corto y largo plazo. El plan incorpora la respectiva asignación de recursos³²

c) Horacio Landa:

Plan es el conjunto coordinado de metas, directivas, criterios y disposiciones con que se instrumentaliza un proceso, pudiendo ser integral o sectorial y en niveles: comunal, urbano, local, regional, nacional, entre otros.

³¹ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO UNAM, Guía mínima para la elaboración de Planes de Desarrollo Institucional, Dirección General de Planeación, 2008, pág. 5.

³² SENPLADES, Guía Metodológica de Planificación Institucional, Ecuador, 2011, pág. 11.

d) Alfonso Ayala Sánchez:

Es el conjunto coherente de metas y herramientas que tiene como fin orientar las actividades antrópicas de forma anticipada.

e) Andrés E. Miguel:

Plan es la gestión materializada en un documento, con el cual se proponen acciones concretas que buscan conducir el futuro hacia propósitos predeterminados.

Es un documento donde se indican las alternativas de solución a determinados problemas de la sociedad y la forma de llevarlo a cabo determinando las actividades prioritarias y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas.

f) J. Arturo Ortega Blake:

El Plan además de ser un documento con un conjunto de perspectivas y previsiones, es el instrumento más eficaz para racionalizar las intervenciones, generalmente estatal en la economía.

g) Ezequiel Arder - Egg:

Plan es el parámetro técnico-político dentro del cual se enmarcan los

programas y proyectos, en el que además se hace referencia a las decisiones de carácter general que contemplan: Lineamientos, Prioridades, Estrategias de acción, Asignación de recursos, Conjunto de medios o instrumentos (técnicas) que se han de utilizar para alcanzar metas y objetivos propuestos.

De los antecedentes conceptuales sobre lo que se considera un plan, se puede establecer que esta es la herramienta técnica que sirve de referencia a una entidad para el desarrollo de su accionar en el mediano o largo plazo, a través de acciones positivas que requieren de recursos y apoyo político. En conclusión, resultaría ser la herramienta física en la que se plasma el proceso y resultados de la planificación.

2.1.2.4. Ciclo de Planificación

De acuerdo con la “Guía Metodológica de Planificación Institucional” de la SENPLADES, el ciclo de planificación está compuesta de tres fases: la formulación; la implementación; y, el seguimiento y evaluación, como se indica a continuación:



a) Formulación del Plan:

Comprende todo el proceso de elaboración del plan, desde el Diagnóstico de la situación actual en que se desarrolla el ámbito de estudio hasta la generación de propuestas que aporten a la disminución de los problemas y cambios necesarios del entorno.

b) Implementación del Plan:

Una vez elaborado el Documento o Plan, las entidades gestoras correspondientes deberán velar por su ejecución y de acuerdo a una programación considerada en el mismo plan.

c) Seguimiento y evaluación del Plan:

Consiste en el rastreo del cumplimiento de las acciones propuestas por el plan, así como una valoración o estimación de los resultados obtenidos por la implementación de las propuestas, que fueran contempladas para reducir las necesidades y problemas identificados en el diagnóstico. Todo esto nos sirve para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan.

Cabe destacar que con anterioridad se conocieron diversos criterios sobre la

planificación, sin embargo, el Dr. John Friedman ya estableció un acercamiento a lo que la guía metodológica de planificación institucional de la SENPLADES considera como la segunda fase del ciclo de planificación: "la implementación del plan"; y lo hizo con el tercer principio sobre "instrumentos para la aplicación del plan". Efectivamente y de acuerdo con las consideraciones del Dr. John Friedman y la SENPLADES, resulta de vital importancia la construcción de mecanismos que permitan una posterior gestión del plan, por lo tanto estaríamos hablando de una actividad que debería ser objeto de estudio y propuesta en la primera fase de su formulación y que servirá de guía en el proceso de implementación de la herramienta técnica.

Finalmente tenemos la tercera fase del ciclo de planificación, que se refiere al seguimiento y evaluación del plan, situación que, teniendo presente los procesos de planificación anteriores a la Constitución del 2008, deberían centrar esfuerzos en el rastreo del cumplimiento de las acciones propuestas por el plan, por cuanto, generalmente existía un divorcio entre la planificación y el compromiso político-institucional encargado de su eficaz ejecución.

2.1.3. Desarrollo

La forma de entender el Desarrollo ha sido muy variada, al punto que dependiendo de la ubicación geográfica en el que nos encontremos, la cultura construida por una sociedad específica, el espectro político que lo dirige y administra, el tiempo en el que se desarrolle y las características de convivencia del ser humano con el medio físico, han establecido las pautas para la construcción de ese desarrollo aceptado por unos y rechazado por otros.

Por tal motivo, y con el ánimo de establecer un mejor entendimiento sobre el desarrollo, el presente trabajo de investigación se propone realizar una breve descripción sobre las diferentes ideologías que lo abordan, desde organismos de carácter internacional hasta aquellos que centran sus estudios en lo local, como se establece a continuación:

a) Real academia de la Lengua Española:

- Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse, y a su vez desarrollar dicho de una comunidad humana es: Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente.



- Econ. Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida.

b) Premio Nobel de Economía Amartya Sen:

El Desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan las personas. Manifiesta que si bien el crecimiento del producto nacional bruto, el aumento de las rentas personales, la industrialización, los avances tecnológicos y la modernización social pueden ser un medio para expandir las libertades de las que disfruta la sociedad, sin embargo, dichas libertades también dependen de otros factores de importancia como: las instituciones sociales y económicas, los derechos políticos y humanos. Por tal motivo, Amartya Sen considera a la libertad como un objetivo general en el cual se deberían concentrar esfuerzos por eliminar fuentes de privación de la libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrar los servicios públicos o el exceso de intervención de los estados represivos.³³

³³ SEN AMARTYA, Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000, pág. 19-29.

c) Organización de las Naciones Unidas ONU:

Del Informe sobre Desarrollo Humano que se publicó por primera vez en 1990 con el objetivo de situar nuevamente a las personas en el centro del proceso de desarrollo en términos de debate económico, política y promoción, se puede decir que: "Desarrollo es básicamente un proceso de vida que permite contar con alternativas u opciones de elección para las personas". Dichas aspiraciones de las personas se refieren a tener:

- La búsqueda de los conocimientos.
- La posibilidad de tener una vida prolongada y saludable.
- Tener acceso a los recursos que permitan un aceptable nivel de vida.

En septiembre de 2000, la ONU aprobó la Declaración del Milenio, que compromete a los países a reducir los niveles de extrema pobreza a través de 8 objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuyo año horizonte es el 2015, y son:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH / SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

"Más allá del 2015", es un Programa de desarrollo de las Naciones Unidas para después del año 2015, y que en la actualidad ya prepara una propuesta de 17 objetivos de desarrollo sostenible y que consideran aspectos económicos, sociales y medio ambientales, cuyo propósito es mejorar la vida de las personas y proteger el planeta para las generaciones futuras. A continuación la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible para después del 2015:

- Objetivo 1: Erradicar la Pobreza en todas sus formas en todas partes.
- Objetivo 2: Fin de hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Objetivo 3: Asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades.
- Objetivo 4: Garantizar una educación de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y la autonomía de todas las mujeres y niñas.
- Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
- Objetivo 8: Promueva sostenido, el crecimiento inclusivo y sostenible económica, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 9: Construir una infraestructura flexible, promover la industrialización inclusivo y sostenible y fomentar la innovación.

- Objetivo 10: Reducir la desigualdad dentro y entre países.

- Objetivo 11: Convertir las ciudades y asentamientos humanos incluyentes, seguras, resistentes y sostenibles.

- Objetivo 12: Asegurar los patrones de consumo y producción sostenibles.

- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.

* Reconociendo que la CMNUCC es el foro intergubernamental internacional primordial para la negociación de la respuesta mundial al cambio climático.

- Objetivo 14: Conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

- Objetivo 15: Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, el manejo sostenible de los bosques, combatir la desertificación, y detener y revertir la degradación de la tierra y detener la pérdida de biodiversidad.

- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el

acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

- Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.³⁴

d) Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL “La hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”, celebrado en Brasilia, del 30 de Mayo al 1 de Junio de 2010:

Presenta una concepción del Desarrollo que no establece una ruptura con su pensamiento anterior, más bien, las ideas contenidas en su documento presentan elementos novedosos como:

- Igualdad en lugar de equidad;
- Interrelación entre igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental;
- Relación: estado – mercado – sociedad; y,
- Progreso técnico.

³⁴

<http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-news.shtml>



Además, la CEPAL establece que no hay modelos ni soluciones únicas aplicables a todos los países por igual.

Por otro lado, se plantean estrategias de actuación como:

- Una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo;
- Superar la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad;
- Superar las brechas territoriales;
- Creación de más y mejor empleo;
- Cerrar las brechas sociales; y,
- Construir pactos sociales y fiscales.

A su vez se propone políticas que aporten al cumplimiento de las diferentes estrategias.

2.1.3.1. Desarrollo Local

De las compilaciones de Patricio Carpio Benalcázar "Retos del Desarrollo Local" sobre los debates realizados en la ciudad de Cuenca, se recogen criterios que aportan al entendimiento del Desarrollo Local, entre las cuales se destacan:

a) José de Sousa Silva:

"El Desarrollo no es universal sino contextual: de las reglas de la vulnerabilidad a las premisas de la sostenibilidad", correspondiendo a contextos históricos y culturales específicos (particulares o singulares). Criterio que a su vez ha ganado importancia y ha servido de fundamento para la construcción de nuevos criterios y procesos locales en América Latina, generalmente desde las tres siguientes tendencias:

- **Desde la perspectiva de la globalización** el desarrollo local es fundamentalmente económico y promueve la activación de los actores locales en función de aprovechar y potenciar los recursos existentes en un territorio, con eficiencia y eficacia para lograr competitividad en el mercado global". Luego se establece que esta visión correspondería a una concepción "globalista o determinista" en que lo local solo se resuelve desde lo global.

- **La municipalización del desarrollo local:** "En la práctica reproduce el centralismo del Estado a nivel de sus jurisdicciones e instrumentaliza la participación ciudadana a fin de lograr gobernabilidad para sus proyectos políticos partidistas. Es un

enfoque centrado en lo local, sin estrategias de articulación con otros niveles. Este enfoque está caracterizado como localista o autárquico pues concibe que las soluciones a todos los problemas del desarrollo se encuentran y pueden darse en el plano municipal".

- **La perspectiva local-global o sinérgica:** "Es un proceso de construcción teórico y político que se sustenta en la correlación de varias dimensiones (económica, social, política, ambiental y cultural) y que busca incidir en transformaciones democráticas nacionales a través de la articulación de las políticas nacionales con las locales y de estas con las primeras en un marco de concertaciones sociales y de un Estado Descentralizado. Lo global cabe en esta versión como un referente necesario cuyas señales pueden ser orientadoras en la definición de procesos y prioridades locales".³⁵

b) Patricio Carpio Benalcázar:

Los elementos o dimensiones constitutivas para la construcción de

³⁵ CARPIO BENALCAZAR PATRICIO, retos del Desarrollo Local, Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2006, pág. 5-6.



una perspectiva latinoamericana de desarrollo local serían cuatro:

- Dimensión territorial;
- Identidades o dimensión cultural;
- Dimensión política; y,
- Dimensión económica.

c) Enríquez (2003):

- Desarrollo es un proceso de concertación entre los agentes - sectores y fuerzas que interactúan en un territorio determinado para impulsar la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas.
- Un proyecto común de desarrollo, que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.
- Una iniciativa orientada a elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, a contribuir al desarrollo del país y a enfrentar adecuadamente los retos de la

globalización y las transformaciones de la economía internacional.³⁶

En el Ecuador, la FLACSO a través de Luciano Martínez Valle y su publicación: "Territorios en Mutación: repensando el desarrollo desde lo local", aporta con criterios de gran importancia que contribuyen al proceso de construcción del desarrollo en América Latina y especialmente en Ecuador. En la presentación de su trabajo se establece que los espacios de discusión sobre el tema del desarrollo local se deben en gran medida a los procesos de descentralización y modernización, se destaca además las dinámicas locales en relación con los procesos de globalización, los nuevos procesos de desarrollo generados desde los territorios rurales y los procesos de participación incentivados desde los gobiernos locales. Entre los criterios considerados tenemos:

d) Luciano Martínez Valle:

"Las recientes limitaciones del modelo de desarrollo implementado en América Latina, a partir de los años ochenta, bajo la influencia del Consenso y más tarde del Post Consenso de Washington, muestran que en la región no se logró **ni**

³⁶ CARPIO BENALCAZAR PATRICIO, retos del Desarrollo Local, Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2006, pág. 428.

el crecimiento económico ni el desarrollo, al contrario se consolidaron tendencias hacia un mayor incremento de la desigualdad social, la pobreza y la falta de equidad. No obstante, uno de los elementos "no buscados"...ha sido la **revitalización de lo local no sólo desde el punto de vista del análisis teórico, sino también desde el social y lo político**..."lo que significa por un lado el desprenderse del excesivo economicismo en la interpretación de este fenómeno, y por otro, la búsqueda de las especificidades territoriales que obligan a privilegiar el ámbito de lo local, sin descuidar la necesaria vinculación con lo global".³⁷

Todo esto debido a las visiones macro, fundamentadas únicamente en el crecimiento económico como variable de referencia, sin embargo, en la actualidad América Latina y particularmente el Ecuador, atraviesan por un proceso que impulsa la generación de modelos económicos, sociales, culturales, político - institucionales y ambientales que obligarían a repensar el concepto de desarrollo.

Por lo tanto, se debe potenciar la visión de desarrollo desde lo local, aquello

³⁷ MARTINEZ VALLE LUCIANO, Territorios en Mutación: repensando el desarrollo desde lo local, FLACSO, Quito – Ecuador, 2008, pág. 11-12.



micro cuyas especificidades no son contemplados con exactitud desde lo macro, y que mejor que a través de una gestión desde los gobiernos locales, los cuales conocen y entienden de cerca los problemas que impiden la generación del desarrollo en sus localidades.

e) Bárbara Altschuler:

"...se podría entender al desarrollo local como la construcción de un proyecto colectivo de una comunidad tendiente a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales. Las posibilidades de éxito y sostenibilidad implican además la construcción democrática, la participación de la comunidad, la generación de un proceso económico inclusivo, generador de empleo, respetuoso del medio ambiente y de la identidad local."³⁸

Por otro lado, la autora hace mención de la necesidad de propiciar una vinculación o articulación de la planificación del Municipio con los niveles provinciales y central a través de una estrategia nacional de desarrollo,

³⁸ MARTINEZ VALLE LUCIANO, Territorios en Mutación: repensando el desarrollo desde lo local, FLACSO, Quito – Ecuador, 2008, pág. 32-33.

que contemple a su vez una inserción al ámbito regional y mundial.

f) Agendas XXI Locales / UE:

"El Desarrollo Local hace referencia al proceso de aumento de la capacidad de los espacios locales para reconocerse como protagonistas de su desarrollo, identificar necesidades y problemáticas, potencialidades, recursos y vacíos, definir sus demandas y orientar recursos a la solución de sus problemas".

2.1.3.2. Desarrollo Rural

En: "**La Organización Rural en el Ecuador**" de Paola Sylva Charvet, se recogen criterios de varios autores que abordan el tema del desarrollo y que han sido objeto de revisión en el presente trabajo de investigación, entre ellos encontramos a Barreiros Lidia, quien manifiesta que hasta mediados de la década del setenta, el desarrollo se enfoca únicamente en el crecimiento económico global, cuyo indicador macroeconómico principal era el Producto Interno Bruto PIB. Por lo cual entre otras cosas menciona que: "En América Latina la eficacia de las estrategias de crecimiento económico e industrialización no tuvo un resultado equivalente en materia social; la pobreza extrema prevaleció

ampliamente entre los sectores urbanos y rurales"³⁹.

Es así que desde mediados del setenta los pensamientos sobre el desarrollo empezaron a dar cabida al interés por la satisfacción de necesidades básicas, la lucha contra la pobreza, las desigualdades y el desempleo.

Sin embargo, la implementación de un "conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta para, por un lado, hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta, y por otro, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Todo ello por medio de la condicionalidad macroeconómica vinculada a la financiación concedida por estos organismos. El entonces nuevo ideario apostaba por un paquete conjunto de políticas económicas como: la lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la PRIVATIZACIÓN de empresas públicas, la liberalización del

³⁹ SYLVA CHARVET PAOLA, La Organización Rural en el Ecuador, Abya-Yala, Quito – Ecuador, 1991, pág. 37.



comercio y de los MERCADOS de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA y la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras.”⁴⁰ Todo esto conocido como **Consenso y más tarde del Post Consenso de Washington** que regiría o daría las pautas para la consecución de la globalización neo-liberal en los años noventa (privatización, desregulación y apertura comercial), la cual entre otras cosas, brindaba mayor importancia a lo individual y privado sobre lo institucional y público.

Durante los últimos años de la década de los noventa e inicios del dos mil, se empieza a sufrir los resultados negativos por la implementación del modelo de globalización neoliberal, cuyo principal afectado fue el sector social y sobre todo aquellos países pobres que terminaron financiando el desarrollo de los países ricos. Por tal motivo, es en ese momento en que Latinoamérica se experimenta un proceso de rechazo al modelo de desarrollo neo-liberal y consecuentemente la aparición de nuevos actores políticos, “La asunción de gobiernos con discursos anti neoliberal en Venezuela, Bolivia, Ecuador, en varios países del Cono Sur, y

en menor medida en Perú, muestran un panorama de rechazo social a las ideas del Consenso de Washington y evidencian la conflictividad existente en la región. Especialmente en el ámbito del **desarrollo rural los temas indígenas, pobreza rural y uso y preservación de los recursos naturales han movilizado un amplio contingente de actores sociales entorno a la cuestión desarrollo rural y el territorio.**”⁴¹

Una vez conocido el proceso general que desencadenó en la generación de problemas económicos, sociales, culturales, políticos - institucionales y ambientales en América Latina y concretamente del Ecuador, a sabiendas que en la actualidad atraviesan por un proceso que impulsa la generación de modelos económicos, sociales, culturales, político - institucionales y ambientales que apunta al desarrollo y ordenamiento de los territorios, sobre todo los rurales, en tal virtud se considera primordial un mayor entendimiento y comprensión de estos territorios, para lo cual se procederá a revisar diferentes puntos de vista o criterios, de diversos autores:

a) En “Nuevos Horizontes en el Desarrollo Rural: La innovación en la articulación

⁴¹ MARTINEZ VALLE LUCIANO, Territorios en Mutación: repensando el desarrollo desde lo local, FLACSO, Quito – Ecuador, 2008, pág. 116.

del Territorio” de Dominga Márquez Fernández:

Se trata de un libro que reúne los materiales del curso de verano celebrado en la Universidad Internacional de Andalucía en la Sede Antonio Machado de Baeza. A través de dicha publicación, se pone de manifiesto la importancia que los procesos de innovación tienen en el desarrollo rural, básicamente el europeo. Además se establece que el territorio tiene un papel multifuncional en la realización de los programas de desarrollo rural y la articulación del mismo es la expresión de una cultura, una historia, un carácter y unas formas de vida concretas.

Si bien la presente bibliografía centra sus alcances en el territorio europeo, sin embargo, existen ciertos aspectos conceptuales, estructurales y metodológicos, que resultan relevantes y de vital importancia, que podrían ser tomados como referentes para un mejor entendimiento del desarrollo rural en el Ecuador.

En la presente bibliografía se establece que los términos más utilizados sobre la actividad rural son: medio rural, paisaje rural y desarrollo rural.

⁴⁰ <http://omal.info/spip.php?article4820>



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Sobre el Medio rural: El medio rural se analiza teniendo en cuenta distintas perspectivas y las diferentes aportaciones que cada una de ellas pueda realizar:

- La Ordenación del Territorio. Toda política de Ordenación del Territorio deberá tener en cuenta sobre todo las necesidades de las poblaciones rurales y deberá permitir un desarrollo estable y una gestión y reordenación de los recursos endógenos; por lo tanto, una articulación del territorio.
- Infraestructura, transporte y comunicación. Los poderes públicos deben dotar al espacio rural de las estructuras necesarias y, en particular, de redes de comunicación modernas para que el espacio rural cumpla las funciones que le corresponden.
- Educación, formación e investigación. En la sociedad rural el capital humano constituye el potencial máspreciado, cuyo desarrollo y promoción deben tener prioridad absoluta para conseguir una formación global. Al mismo tiempo, la población es el recurso endógeno más importante por la doble acción de sujeto y agente del desarrollo.

• Empleo y trabajo. Para fijar la población al mundo rural, es necesario que ésta disponga de posibilidades de empleo en las diversas actividades rurales. Las políticas de empleo deben potenciar la diversificación de actividades productivas, especialmente en zonas donde predomine un solo sector.

• Agricultura. Tiene un papel decisivo en las zonas rurales. Constituye la espina dorsal del medio rural, aun cuando hoy día la importancia económica de la agricultura, de acuerdo con el PIB, haya ido cayendo de manera constante en la Unión Europea.

• Silvicultura. Tanto la agricultura como la silvicultura son sectores productivos que fijan la población activa al espacio rural. Será necesario adoptar medidas dirigidas a mantener las masas forestales y a la reforestación de tierras no agrícolas, junto con unas políticas respetuosas con el Medio Ambiente basadas en repoblaciones con especies autóctonas del bosque mediterráneo.

• Turismo Rural. El turismo y el agroturismo pueden proporcionar a los habitantes del medio rural una fuente importante de ingresos

complementarios a los de la actividad principal. Se trata de conseguir un desarrollo turístico respetuoso con el entorno natural, impulsado por Bruselas en el marco de los Programas LEADER, PRODER.

- Pequeñas y medianas empresas, comercio, industria y artesanía. Una adecuada política de desarrollo rural deberá promover las medidas y pequeñas empresas industriales y artesanales, así como favorecer los procesos de producción, transformación y comercialización de los productos regionales. Merece destacar la importancia adquirida por los productos locales.
- Medio ambiente, naturaleza y paisaje. Cada día es más importante aunar la explotación racional de recursos con la conservación de los espacios naturales y la biodiversidad, para salvaguardar la belleza y las particularidades del espacio rural. El paisaje es un recurso y un patrimonio de la población que habita la zona.⁴²

Por otro lado, Dominga Márquez Fernández realiza una reflexión y establece que "dentro de cada Estado

⁴² MÁRQUEZ FERNÁNDEZ DOMINGA, Nuevos Horizontes en el Desarrollo Rural, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones Akal, Madrid – España, 2002, pág.113-114.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

miembro de la Unión Europea, la expresión “medio rural” engloba realidades muy diversas...” e incluso da a conocer que para el caso español se cuenta con tres tipos de zonas rurales.

Resulta de vital importancia lo expresado por dicha autora, por cuanto para el caso ecuatoriano, se cuenta de igual forma con realidades muy diversas, tanto desde el medio físico que va desde el Oriente ecuatoriano a través de sus cordilleras y zonas selváticas, pasando por la sierra y su cordillera de los Andes hasta las grandes planicies de la zona costanera, para finalmente concluir en el Archipiélago de Galápagos. A esto sumado la diversidad de sus culturas, muy variadas y diferentes a la vez.

La autora establece que la sociedad demanda del medio rural tres funciones de vital importancia:

- La función económica: Corresponde al espacio rural garantizar un sistema de producciones ganaderas que permitan satisfacer las necesidades alimenticias de la población, además de asegurar a los agricultores y a sus familias un nivel de rentas apropiado, competitivo, que les permita un desarrollo integral y una calidad de vida.

- La función ecológica: Corresponde al medio rural preservar las fuentes naturales de vida, como el suelo, el agua y el aire; proteger los biotipos y los espacios verdes; preservar el paisaje y conservar la biodiversidad, especialmente la diversidad genética, no de forma aislada, sino armónica.
- La función sociocultural del medio rural: hace referencia a las actividades asociativas locales y al desarrollo de las relaciones entre la población urbana y rural. Es necesario conseguir que se cumplan los objetivos individuales, basados en la solidaridad intra e intergeneracional.

Sobre el Paisaje rural: Al respecto Dominga Márquez Fernández manifiesta: “Es la expresión más generalizada y se refiere a lo que forma parte del “campo”, paisajes de campos cultivados, forestales y baldíos. De él forman parte las casas y los pueblos. El paisaje es una visión global del espacio que se puede conocer a través del análisis de los elementos que lo forman. En él se capta la totalidad de los contenidos y la complejidad de sus relaciones con el espacio urbano. El elemento natural y el elemento humano se interfieren en el paisaje rural, por lo que el paisaje es “el resultado de

una relación recíproca entre el paisaje natural primitivo y el modificado por la acción antrópica”, aunque corresponde a:

- Sustrato natural, con signos de evolución histórica del paisaje y aparición de nuevos paisajes rurales.
- La historia del espacio rural es la historia de su ocupación, transformación, acondicionamiento y organización por parte de las sociedades o grupos humanos que la explotan.
- El grado de evolución y modernización del paisaje rural está relacionado con:
 - La capacidad técnica, la innovación;
 - La inversión de capitales;
 - El sistema socioeconómico de la sociedad que lo ocupa; y,
 - Los cambios acaecidos han provocado que ciertos países pasen de la subproducción a la superproducción, a pesar de que continúa habiendo hambre en el mundo.

Sobre el Desarrollo rural: Una vez más, Dominga Márquez Fernández

manifiesta: "El desarrollo rural significa un proceso de crecimiento económico y cambio estructural para mejorar las condiciones de vida de la población local que habita un espacio.". Para lo cual se pueden identificar tres dimensiones o funciones:

- Económica;
- Sociocultural; y,
- Político Administrativa.

A su vez da a conocer los tres principios que deben dirigir las actuaciones de la Unión Europea sobre el mundo rural, las cuales podrían ser objeto de consideración y análisis para su posible aplicación en el caso ecuatoriano:

- **Principio de la dinámica integrada:** Se debe considerar los elementos que componen el medio rural en su conjunto y no de forma sectorial.
- **Principio de subsidiariedad:** Reparto equilibrado y proporcional entre las regiones.
- **Principio de Coparticipación:** Diálogo permanente y colaboración continua entre la comunidad y autoridades del Municipio, Región, Comunidades Autónomas....para definir las políticas de desarrollo y

para vigilar el cumplimiento de las acciones emprendidas.

Se dice que el Desarrollo Rural nace en los años setenta para mejorar el nivel de vida económico y social de la población rural, sin embargo durante las últimas décadas se han generado corrientes de pensamiento, por lo que Dominga Márquez Fernández establece que en la actualidad se puede hablar del:

Desarrollo Rural Endógeno;

Desarrollo Rural Integrado; y,

Desarrollo Rural con enfoque local.

- **Desarrollo Rural Endógeno:**

Su objetivo principal es incrementar el bienestar de la Comunidad Rural mediante el establecimiento de actividades económicas y socioculturales utilizando básicamente sus propios recursos humanos y materiales. Todo esto a través de las siguientes estrategias:

- Desarrollo a partir de los propios recursos.
- Reordenación de los recursos naturales hacia producciones con posibilidades de industrialización.
- Integración agricultura-industria.

- Creación de infraestructuras básicas para el desarrollo: polígonos industriales.
- Promoción y gestión de la inversión.
- Conservación del medio ambiente y de los espacios naturales.

- **Desarrollo Rural Integrado:**

Su objetivo es integrar todas las formas potenciales de aprovechamiento de los recursos existentes en la zona. Sobresale el sector agrícola, y abarca una política global que incluye aspectos de descentralización administrativa y organización de la población.

El desarrollo rural integrado debe promover una diversificación de la actividad económica sin perder de vista la identidad cultural de las zonas rurales ni la preservación de sus valores medioambientales, culturales, históricos y patrimoniales.

Establece además que una estrategia integral de desarrollo rural debe contemplar las siguientes funciones:

- Equilibrio Territorial.
- Equilibrio Ecológico.



- Soporte de actividades socio-recreativas.

Y a su vez tales funciones exigen que todo plan de desarrollo rural contemple los siguientes objetivos:

- Mejora de la calidad de vida en el espacio rural.
- Regeneración y dinamización del tejido socio-económico.
- Mantenimiento de la población en el medio rural.
- Protección del medio ambiente.
- Creación de empleo estable mediante la especialización y diversificación de las actividades económicas.

Por su lado los principios de actuación de los Planes de Desarrollo Rural son:

- Participación activa de la población en donde se lleva a cabo.
- Pluriactividad.
- Fomento de la población.
- Dinamización social y cultural.

- Cooperación administración-instituciones, agentes privados.

• **Desarrollo Rural con enfoque local:**

Finalmente, la autora de "Nuevos Horizontes en el Desarrollo Rural" establece que desarrollo rural con enfoque local "es el proceso de organización del futuro de un territorio y el resultado del esfuerzo de concertación y planificación emprendido por el conjunto de actores locales con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado y mantener una negociación y diálogo con los centros de decisión económicos, sociales, culturales y políticos en donde se integran y de los que dependen."

Establece además que las bases del desarrollo local son:

- Potenciar el ecosistema político, económico y cultural.
- Desarrollar los recursos endógenos.
- Mejorar la calidad de vida.
- Formación/desarrollo personal.
- Conservar el medio ambiente.
- Usar de forma recreativa y social el espacio (ecoturismo).

- Animadores/agentes locales.
- Potencialidades: poblacionales, productivas y naturales.
- Proyectos micro-macroeconómicos, etc.

Por otro lado, establece la necesidad de participación de los agentes locales, líderes, administradores, emprendedores y políticas que aporten a la consecución de los objetivos. Además, manifiesta que dichas políticas deberían servir para la generación de empleo y que no sean simplemente de reparto de subvención (asistencial) lo cual significa un valioso aporte para conseguir el verdadero desarrollo en los territorios rurales.

De acuerdo con varios autores, los programas de desarrollo aplicados en las zonas rurales apuntan a la erradicación de la pobreza rural, como se indica a continuación:

b) Sáez y De La Cuadra: determinantes de la pobreza rural:

- Exclusión y discriminación social y económica debida al origen étnico y a la situación de género.
- Carencia de acceso o acceso limitado a los servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de las



familias rurales (salud, educación, vivienda, etc.).

- Niveles de ingreso inferiores a la cantidad mínima necesaria para obtener el conjunto básico de bienes y servicios para la familia, incluidos los alimentos. (p. 68)

c) Schejtman y Berdegué (2004):

Los enfoques tradicionales del Desarrollo Rural no consideran la heterogeneidad ni la multidimensionalidad de las sociedades rurales y su pobreza respectivamente, se enfocan únicamente en el sector agrícola sin considerar las limitaciones o ausencias de mercados. No logran articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural con aquellas de carácter macro. Tienen 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.

d) Departamento de Ciencias Sociales de la Escuela de Historia y Geografía de la Universidad del Bío-Bío en Chillán – Chile, en su publicación: “Desarrollo

Territorial Rural (DTR): Perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile.”:

Establece que “el concepto de lo rural, como tradicionalmente ha sido visto, puede señalarse que presenta una serie de fenómenos característicos en estrecha interrelación. Éstos corresponden a: 1) aspectos demográficos, 2) actividad productiva predominante y 3) patrones culturales distintivos. Los primeros dan cuenta de la baja densidad poblacional que caracteriza a estos sectores. El segundo, se refiere al predominio de la agricultura y otras actividades primarias. El tercero, hace alusión a una serie de patrones que distinguen a los habitantes de estos sectores con los de los centros urbanos. En la actualidad puede apreciarse que estos elementos que antaño estaban estrictamente demarcados comienzan a parecer difusos por los procesos de expansión de los sectores urbanos, el avance de las telecomunicaciones y su consecuente influencia sobre los estilos de vida propios de la ruralidad, y el surgimiento de nuevos agentes en el campo con nuevas formas de producción y nuevos tipos de relaciones de producción”.

Efectivamente como lo señala la publicación, se aprecia que en el contexto actual estamos frente a una nueva ruralidad, la que puede ser

definida como “un entramado complejo de relaciones multi-direccionales que se expresan en la dimensión social (en la que se mantienen relaciones de compadrazgo), cultural (mantenimiento de rituales asociados a prácticas productivas), productiva (predominio de agricultura y otras prácticas extractivas) y económica (mantenimiento de lógica de subsistencia en estado de tensión con la agricultura empresarial), y cuya dinámica se proyecta en los espacios rurales a partir del diálogo asimétrico (exógeno descendente / endógeno ascendente).”⁴³

Por otro lado, se considera que las ruralidades estarán determinadas por:

“(...) grados de integración territorial (integradas-aisladas); formas de asentamientos (dispersas-concentradas), calidad de la infraestructura productiva (riego-secano), formas productivas y de inserción económica predominante (pequeña producción, de expansión forestal, horticultura de exportación, poblados rurales prestadores de servicios o abastecedores de mano de obra, de agricultura campesina articulada o no,

⁴³ CÁRCAMO VÁZQUEZ HÉCTOR, Desarrollo Territorial Rural (DTR): Perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile. Universidad del Bío - Bío”, Chile, 2009, pág. 47 - 48



a los sistemas de agroindustria y comerciales.⁴⁴

e) Mata, 2002, pág. 46:

"(...) el desarrollo puede ser concebido como un proceso por el cual un objeto, persona o sistema cambia de un estado a otro con fines de mejoramiento."

f) Mata, 2002, pág. 51,

El Desarrollo Rural es:

(...) 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.

g) Según FUNDEP, 2002, Pág. 33, el Desarrollo Rural es: *(...) un proceso de transformación global que resulta en la mejoría de la calidad de vida, obtenida a través de la participación organizada, consciente y capaz de los trabajadores rurales explotados para contribuir a la solución de sus problemas y a la transformación de la sociedad.*

⁴⁴ Sánchez, González y Amtmann, 2002, pág. 60.

En síntesis, se puede establecer que durante los últimos años de la década del noventa e inicios del 2000, América Latina sufrió negativamente las consecuencias de la implementación del modelo de globalización neoliberal, sobre todo en el ámbito del desarrollo rural, los temas indígenas, pobreza rural y uso y preservación de los recursos naturales.

Por otro lado, la publicación de Dominga Márquez Fernández corresponde a una realidad diferente como el caso europeo, sin embargo, es valedero recoger aspectos conceptuales y metodológicos como la reflexión que expresa: "dentro de cada estado miembro de la Unión Europea, la expresión "medio rural" engloba realidades muy diversas", situación claramente aplicable al caso latinoamericano y ecuatoriano, la cual se la puede entender a través de las funciones que cumple el desarrollo rural como: Económico, socio-cultural y político-administrativo.

Otro aporte de la publicación española corresponde al establecimiento del desarrollo rural como: endógeno, integrado, y con enfoque local. El primero hace referencia a la necesidad de incrementar el bienestar de la comunidad rural mediante el establecimiento de actividades económicas y socio culturales, utilizando

los propios recursos humanos y materiales. El desarrollo rural integrado hace mención a las formas potenciales de aprovechamiento de los recursos existentes en la zona mediante políticas globales que integren aspectos de descentralización administrativa así como la organización de la población. Mientras que el desarrollo rural con enfoque local comprende el proceso de organización del futuro de un territorio y el resultado de concertación y planificación con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado, manteniendo un dialogo y negociación con los centros de decisión: económicos, sociales, culturales y políticos.

Por último, y en concordancia con lo mencionado en la publicación: "Desarrollo Territorial Rural (DTR): Perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile" el concepto de lo rural, como tradicionalmente ha sido visto, presenta una serie de fenómenos característicos en estrecha interrelación: 1) Aspectos demográficos (baja densidad poblacional), 2) actividad productiva predominante (agricultura y actividades primarias) y 3) patrones culturales distintivos (habitantes de sectores rurales con los de los centros urbanos), los cuales empiezan a ser difusos por diversas situaciones, ante lo cual se puede manifestar que los nuevos



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

enfoques del desarrollo rural, deberán considerar entre otros aspectos, los siguientes:

- Heterogeneidad y multidimensionalidad de las sociedades rurales;
- Pobreza;
- No enfocarse únicamente en el sector agrícola sin considerar las limitaciones o ausencias de mercado;
- Calidad de vida y trabajo de la población;
- En general aspectos que deriven de lo socio-cultural, ecológico y político-Administrativo, todos ellos acompañados de la participación de la población como ente protagónico de su propio "desarrollo".

En conclusión, sobre el desarrollo se puede establecer que es el anhelo de las personas o sociedades por progresar y alcanzar mejores niveles de la calidad de vida, a través de mejores condiciones económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas.

Sin embargo, en la actualidad el entendimiento del desarrollo depende de factores como: la ubicación geográfica, las características de

convivencia de las personas con el medio físico, el contexto histórico y cultural específico y el espectro político que lo dirige, por lo cual se podría establecer que efectivamente el desarrollo no es universal sino contextual, por lo cual en el presente caso estaríamos refiriéndonos al desarrollo local, la cual no obstante, podría considerar en ciertos aspectos la perspectiva local-global o sinérgica.

Finalmente, el desarrollo rural podría ser entendido como la necesidad de búsqueda por mejores condiciones de la calidad de vida de la población rural, afectados principalmente por la heterogeneidad de sus sociedades, la pobreza y extrema pobreza en algunos casos, la falta de mercado para sus productos agrícolas, la falta de trabajo y empleo, las defectuosa condiciones de los medios que permiten la circulación de sus habitantes y producción agropecuaria, las condiciones deficitarias de la vivienda, así como la falta de servicios y equipamientos comunitarios que aporten a su organización y condiciones de vida, entre otras necesidades, que como se dijo anteriormente, depende de las condiciones en que funciona un determinado contexto local.

2.1.4. Ordenación territorial

Sobre la ordenación territorial se recogen criterios de varios autores que abordan el tema y que han sido objeto de revisión en el presente trabajo de investigación, entre los cuales encontramos a:

a) Domingo Gómez Orea (2008):

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.

b) Eugenio Molinet:

Realiza un acercamiento a la Ordenación Territorial y define a la Planificación Física Territorial como la disciplina científico – técnica que puede y debe ser utilizada para la administración de los sistemas territoriales como instrumento para la toma de decisiones siempre y cuando vaya acompañada de la voluntad política de planificar técnicamente el territorio.

c) Zoido (1998):

La Ordenación Territorial “Es una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinares”.

d) Néstor Zapata Retamal:

Ordenación Territorial es en esencia un proceso político. Un proceso orientado a la toma de decisiones de todos los actores con incidencia en el territorio. Decisiones que deben responder a los cánones de una democracia efectiva, con participación, transparencia y responsabilidad. Pero que también deben responder a una dinámica del territorio cada vez mayor, donde la oportunidad en las decisiones suele ser más importante que su precisión.

e) Estaba (1999):

“La ordenación del territorio se refiere a acciones del Estado concertadas y dirigidas a buscar una organización del uso de la tierra, con base en la redistribución de oportunidades de expansión y la detección de

necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas. Su consecución supone propiciar un sistema de ciudades “armónico” y eficientemente integrado a la globalización, lo que significa salvar las desventajas de las fuerzas de integración de la globalización y aprovechar las fuerzas de la fragmentación o diferenciación espacial a los fines de fortalecer centros con capacidad para competir con los dominantes”.

f) Van Leeuwen (2001):

El origen del concepto de ordenación del territorio responde al intento de integrar la planificación biofísica con la socioeconómica, definiéndole como la “Expresión física del estilo de desarrollo, considerando los recursos naturales existentes y procurando el beneficio de la sociedad en función del uso sustentable de los mismos” (Baeriswyl, 2001:13; citado por Van Leeuwen, 2001).

g) Giuseppe Colonnello:

“El Ordenamiento Territorial, es un proceso continuo y dinámico de toma de decisiones sobre el uso de la tierra, cuya base técnica es la zonificación de usos con criterios ecológicos, económicos, sociales y culturales”.

Existen varios países de América Latina como Uruguay y Chile que han puesto en práctica la zonificación promulgando de esta manera una serie de instrumentos jurídicos específicos.

h) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

“El ordenamiento territorial debería entenderse como un proceso planificado que tome como marco de referencia los principios y metas del desarrollo humano”.

2.1.5. Plan de desarrollo y ordenación territorial

a) Domingo Gómez Orea (2008):

(...) La Ordenación del Territorio es un concepto que integra la planificación socioeconómica con la física en una unidad geográfica concreta, cuyas determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, incluidos, como se dijo, el urbanismo y la planificación económica.⁴⁵

b) Fernando Pauta Calle (2013):

(...) Es entonces el Plan de Ordenación Territorial el instrumento que, sobre la base del conocimiento del sistema

⁴⁵ GÓMEZ OREA, DOMINGO: “Ordenación Territorial”, Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2007, pág. 56.



territorial actual de un espacio determinado y de un conjunto de objetivos precisos y multidimensionales, define para el futuro – más concretamente, para un periodo de planificación –, un sistema territorial objetivo y las medidas normativas, de inversión y de gestión necesarias para alcanzarlo. Con las lógicas diferencias que existen entre los distintos enfoques metodológicos sobre el proceso a seguir para la formulación y aplicación de un plan de ordenación territorial, casi todos ellos establecen, luego de la fase preparatoria, tres grandes momentos, a saber:

- Fase de información y diagnóstico.
- Fase de Planificación.
 - Sistema de Objetivos.
 - Modelo Territorial Objetivo.
 - Medidas o Propuestas.
 - Normativa reguladora del uso de suelo, aprovechamientos y comportamientos.
 - Programa de actuaciones positivas.
 - Medidas para la gestión del plan.

- Fase de Gestión.⁴⁶

c) Ordenamiento Territorial y Reforma Urbana en Colombia:

“El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

d) Amaya Arias:

“El Plan de Ordenamiento es un instrumento de planificación y tiene un carácter técnico, político y administrativos mediante el cual los departamentos y municipios deben planificar los usos del territorio y orientar en forma preventiva los procesos de ocupación del mismo”.

Existen Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial a los cuales se les conoce además como **Planes de Desarrollo Territorial**:

a) Según Amaya Arias:

⁴⁶ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, 2013, pág. 167-170.

“El Desarrollo Territorial es un proceso permanente que tiene como fin último contribuir a mejorar el nivel de vida de la Población”, mediante:

- La identificación de vocaciones productivas, potencialidades, restricciones y desigualdades de acceso a bienes y servicios.
- La delimitación de zonas aptas, no aptas y condicionadas para localizar asentamientos humanos y actividades productivas.
- La determinación de conflictos territoriales (ordenamiento ecológico).
- La atención de rezagos sociales y el combate a la pobreza.
- La localización óptima de equipamientos sociales e infraestructura productiva.

b) Guillermo Navarrete López (Medio Ambiente y Desarrollo Territorial):

“Desarrollo Territorial: es un proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre: el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el



mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de auto-sustentación".

2.1.6. Plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural

Con el presente tema de estudio se plantea la presentación de algunos aportes conceptuales, que acompañados más adelante de planteamientos jurídicos, aporten a un mejor entendimiento de lo que representa la formulación de un "Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial Parroquial Rural", de diferente connotación respecto del plan provincial y cantonal, por lo que sus objetivos, alcances y determinaciones, obedecen a un ámbito diferente, como es el rural, e incluso por las competencias constitucionales otorgadas al GAD Parroquial Rural.

Con estas aclaraciones se plantea la revisión y consideración de aspectos conceptuales o literaturas relacionadas al ámbito nacional ecuatoriano, e incluso aquellas cercanas y que se producen en el entorno latinoamericano, sin embargo, se deja sentado la posibilidad de incluir la literatura España, debido a sus aportaciones brindadas al espectro latinoamericano, a través del apoyo

técnico y formación académica, especialmente de profesionales ecuatorianos.

A continuación se plantea la revisión de cinco criterios o aportes al entendimiento de lo que podría representar un plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural:

a) "El primer programa de desarrollo rural sostenible para el periodo 2010-2014 en aplicación de la ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural":⁴⁷

En España, el primer programa de desarrollo rural sostenible es a su vez el principal instrumento de aplicación de la ley 45/2007, de 13 de diciembre; por lo cual dicho programa debe concretar medidas de política rural, así como los procedimientos y los medios para llevarlas a cabo, mismas que deberán relacionarse con los objetivos de la Ley, como: la mejora de la situación socioeconómica y la calidad de vida de las poblaciones de las zonas rurales en el marco del respeto ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales.

Entre los principales aportes del programa de desarrollo rural sostenible, tenemos que, para estructurar y vertebrar la acción del programa de

desarrollo rural sostenible, y darla coherencia con el diagnóstico efectuado sobre el medio rural, se deberán articular las acciones en torno a cinco ejes estratégicos, de los cuales cuatro tienen características territoriales y se apoyan, fundamentalmente, en las zonas rurales y en sus correspondientes planes de zona, mientras que el quinto tiene un carácter fundamentalmente temático y está dirigido a las prioridades de acción identificadas de carácter fundamentalmente no territorial.

Por lo tanto, dichos ejes territoriales corresponden básicamente a los tres pilares de la sostenibilidad (un eje económico, un eje social y un eje ambiental), sumándose a ellas por cuestiones prácticas un cuarto eje para las infraestructuras y los equipamientos que habitualmente permiten el cumplimiento simultáneo de varios de los tres anteriores objetivos.

El Eje temático engloba diversas prioridades de acción de carácter principalmente horizontal y extraterritorial, correspondientes tanto a la asistencia técnica para la elaboración y seguimiento de los planes de zona y de los proyectos y líneas de acción derivados, como a actuaciones culturales horizontales y a las políticas de igualdad.

⁴⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9237, pág. 1-105.



Los ejes estratégicos contemplados por el programa de desarrollo rural sostenible son:

Eje 1: Actividad Económica y Empleo:

Esta parte refiere a la implementación de la actividad económica continuada y diversificada en el territorio rural, conservando un sector agrícola y agroalimentario, ganadero, forestal y derivado de la pesca e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo y renta en otros sectores, especialmente de las zonas rurales prioritarias.

Eje 2: Infraestructuras y Equipamientos Básicos:

Contempla la dotación de transporte, energía, agua y telecomunicaciones en todo el territorio rural incluido sus asentamientos poblacionales.

- Infraestructuras, equipamientos y servicios básicos:
 - Dotar de acceso por carretera asfaltada a todo el núcleo tradicional y actualmente habitados con más de 50 habitantes.
 - Asegurar el abastecimiento energético con un nivel de

garantía adecuado en todos los núcleos habitados.

- Implantar la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos (no peligrosos) en todos los municipios rurales de más de 1000 habitantes.
- Agua:
 - Asegurar la aptitud para el consumo del agua, así como la garantía del abastecimiento, en todos los núcleos habitados de cada zona rural del Programa.

Eje 3: Servicios y Bienestar social:

- Potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana.
- Garantizar el derecho a que los servicios en el medio rural sean accesibles a las personas con discapacidad y las personas mayores.
- Tomar en consideración las necesidades particulares de los ciudadanos del medio rural en la

definición y aplicación de las políticas y medidas de protección social, adecuando los programas de atención social con el fin de garantizar su efectividad en dicho medio.

- Facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, y favorecer una ordenación territorial y un urbanismo adaptado a sus condiciones específicas, que garanticen las condiciones básicas de accesibilidad, que atiendan a la conservación y rehabilitación del patrimonio construido, persigan un desarrollo sostenible y respeten el medio ambiente.
- Educación:
 - Disponer de rutas de transporte escolar adaptado -con plazas adaptadas-accesibles- para facilitar el traslado de todos los alumnos que lo precisen, en particular de núcleos aislados.
- Cultura:
 - Disponer de al menos una biblioteca de referencia para la zona.
 - Asegurar un estado de conservación adecuado en

todos los bienes de interés cultural de la zona.

- Sanidad:
 - Contar con un equipamiento sanitario básico estándar.
- Protección Social:
 - Disponer en todas las zonas rurales de un servicio de educación y atención infantil (0 a 3 años) accesible a la totalidad de familias con hijos en estas circunstancias.
 - Disponer de un servicio de información y orientación preferentemente dirigido a colectivos con necesidades específicas, sobre aspectos básicos: formación, empleo, vivienda, hábitos de vida saludables, prevención de drogodependencias, voluntariado y acción social, integración social, violencia de género, igualdad, ocio inclusivo, cultura y deporte, y deporte adaptado.
- Urbanismo y vivienda:
 - Garantizar el acceso a la vivienda para todos los

habitantes del medio rural, promoviendo una política de vivienda.

Eje 4: Medio ambiente:

- Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, y facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales.

Eje 5: Actuaciones no territoriales:

Como ya se estableció anteriormente, esta parte refiere a la asistencia técnica para la elaboración y seguimiento de los planes de zona y de los proyectos y líneas de acción derivados, la cultura e igualdad.

Cabe destacar que para alcanzar estos objetivos se requiere llevar a cabo un conjunto de principios de actuación:

- Participación de los interesados en la confección de su propio

desarrollo generando motivación, creatividad y compromiso.

- Pluriactividad.
- Fomento de la formación.
- Dinamización social y cultural de la población rural.
- Cooperación Administrativa e Institucional.

Finalmente, sobre las consideraciones del programa de desarrollo rural sostenible se pueden hacer los siguientes comentarios:

Cabe destacar que si bien el presente programa de desarrollo rural corresponde a una realidad diferente a la ecuatoriana, sin embargo, sus ejes o líneas de actuación guardan relación con aspectos presentes en los territorios rurales del Ecuador, y que son considerados además en la Constitución del 2008 como competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales para su correspondiente gestión, y que serán objeto de estudio en el marco jurídico ecuatoriano.

Por una parte, tenemos el primer eje "actividad económica y empleo", el



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

cual guarda relación con las "actividades productivas comunitarias" en el Ecuador, con lo cual ya se estaría pensando en dichas actividades productivas como un eje o línea de acción de los PDyOT parroquiales rurales del Ecuador.

Con respecto al eje 2: Infraestructuras y equipamientos básicos, cabe destacar que la realidad ecuatoriana también amerita un estudio pormenorizado de las infraestructuras de los equipamientos comunitarios que disponen las parroquias rurales, por cuanto estos aportarán significativamente al desarrollo del tercer eje: servicios y bienestar social. Otra infraestructura que deberá ser objeto de estudio y propuestas posteriores corresponde a la vialidad parroquial rural, la cual trasciende al desarrollo rural, por cuanto es uno de los mayores impulsores de la movilidad de persona, bienes y servicios, principalmente de los productos agropecuarios generados a través de las diferentes actividades productivas de la población rural.

Cabe destacar que las infraestructuras y equipamientos de alcance parroquial también son considerados como competencias exclusivas de los GAD's parroquiales, situación que será contemplada más adelante.

Sobre el eje 4 que corresponde al medio ambiente, pero que para el caso ecuatoriano, por disposición constitucional correspondería a la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

La revisión de la presente propuesta española, que en función a la realidad ecuatoriana, nos daría las primeras pautas para pensar en los posibles ejes o líneas de acción del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial parroquial rural en el Ecuador, sin embargo, estas se irán concretando con el estudio de otros aspectos como el marco jurídico ecuatoriano.

b) Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias, elaborado en el mes de Febrero del 2011 por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES:

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD's desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral.

Si bien esta aseveración resulta valedera pero un tanto generalizada para los

cuatro niveles de gobierno, por lo cual, no hay que olvidar que los territorios parroquiales a diferencia del cantonal, provincial y regional, más aún respecto del nacional, presentan contextos históricos y culturales singulares, por lo tanto, los alcances y forma de entender a un plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural, al menos en el contexto ecuatoriano, requiere de un mayor conocimiento y comprensión del desarrollo parroquial rural, situación que ayudará a definir los ejes o líneas de acción de tan valioso instrumento de planificación.

c) "Descentralización y Ordenamiento Territorial" Memorias del VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial:

Como se establece en la introducción del libro "Descentralización y Ordenamiento Territorial", este recoge las principales ponencias de los dos últimos Simposios de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, el sexto realizado conjuntamente con la Asamblea Constituyente entre el 23 y el 25 de Abril de 2008 y el séptimo con la Asamblea Nacional entre el 27 y 29 de octubre de 2010, de las cuales y para el presente trabajo, se recogen las ponencias que guardan estrecha relación con los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial Parroquial Rural:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- En la ponencia “Bases para un Plan de Desarrollo Territorial Rural” de Francisco Amador Hidalgo y Manuel Delgado Álvarez de ETEA y Fundación ETEA (España), se establece que para conseguir el desarrollo de los territorios rurales de la región (América Latina), se necesita de la implicación directa de los actores que actúan en la misma. Al conseguirse el desarrollo de dichos territorios se aportará a la erradicación de la pobreza. Además, que las políticas sectoriales e inversiones en infraestructura no resultan suficientes para movilizar el potencial de las zonas rurales. Por lo cual, al enfoque conocido como Desarrollo Territorial Rural (DTR) se plantea la necesidad de la implementación de un nuevo componente: la “Competitividad”, con lo cual se podría hablar de: DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL RURAL (DCTR).
- “Dentro del DCTR, el concepto de competitividad nace a la hora de definir las estrategias en el marco del Plan Estratégico para el Desarrollo del Territorio. La idea es formular las estrategias capaces de valorizar el capital territorial y dar lugar a un Proyecto Territorial

competitivo.....El desarrollo y competitividad rural con enfoque territorial apuesta por la simultaneidad de las transformaciones productiva, institucional y social, al mismo tiempo que establece los elementos adecuados para que esto ocurra. Aunque el DCTR no debe integrar necesariamente todo tipo de actuaciones sectoriales, debe establecer los mecanismos para que la transformación en las tres dimensiones se dé de manera simultánea”⁴⁸

Por otro lado, se define que los elementos que caracterizan a una iniciativa de Desarrollo y Competitividad Territorial Rural son:

- El objetivo que persigue la intervención y la naturaleza multidimensional del mismo (economía, social e institucional);
- El enfoque territorial;
- El enfoque ascendente y la planificación participativa;

⁴⁸ AMADOR HIDALGO FRANCISCO, DELGADO ALVAREZ MANUEL, Bases para un Plan de Desarrollo Territorial Rural, Memorias: VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Ecuador, 2012, pág. 244.

- La alianza pública – privada;
- El enfoque integrado multisectorial (sector agrario y otros sectores) de la intervención;
- El fomento y el apoyo a la innovación;
- Las redes y cooperación entre actores y territorios;
- La financiación y gestión local;
- La coordinación con la política nacional, y
- La orientación de la intervención hacia resultados.
- La orientación de la intervención hacia resultados.

Si bien en la ponencia “Bases para un Plan de Desarrollo Territorial Rural” se plantea la inclusión del componente “competitividad”, sin embargo, resulta imprescindible plasmar las posibles implicaciones o consecuencias tanto positivas como negativas que se acarrearía por su aplicación. Ante lo cual caben las siguientes interrogantes:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

¿La aplicación de la competitividad al desarrollo territorial rural, aportará a la erradicación de la pobreza?

¿La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es una herramienta para la competitividad o la complementariedad?

¿Según el marco legal ecuatoriano, resulta viable la aplicación de la competitividad en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial?

Las interrogantes expuestas pueden dar paso a un sinnúmero de investigaciones con menor o mayor grado de profundidad, las cuales a su vez podrían generar respuestas y reflexiones de variados criterios, sin embargo, a través del presente trabajo de investigación se pretende realizar una reflexión al respecto, esperando que la misma sea valedera y contribuya al presente trabajo de tesis, para lo cual se debe manifestar que:

Para el Estado Central la competitividad podría ser una estrategia interesante de aplicación en el ámbito internacional, mientras que en el ámbito nacional y sobre todo local, resultaría ser una herramienta que en vez de unir y generar un estado de complementariedad entre los territorios, podría generar una especie de

competencia y pugna por ser el mejor, poniendo en riesgo la coordinación, la cooperación, la concurrencia de las competencias, la subsidiariedad, entre otras instancias consideradas por el marco legal y constitucional del Ecuador.

A lo descrito arriba se puede agregar que la competitividad podría ser una estrategia aplicable sobre todo en el sector privado, que por lo general, direcciona sus actuaciones en beneficio de pequeños sectores de la población.

d) Fernando Pauta Calle:

Sobre el plan de ordenación territorial, su formulación y ejecución, el Arq. Fernando Pauta manifiesta que es “*el instrumento que, sobre la base del conocimiento del sistema territorial actual de un espacio determinado y de un conjunto de objetivos precisos y multidimensionales, define para el futuro –más concretamente, para un periodo de planificación–, un sistema territorial objetivo y las medidas normativas, de inversión y de gestión necesarias para alcanzarlo. Con las lógicas diferencias que existen entre los distintos enfoques metodológicos sobre el proceso a seguir para la formulación y aplicación de un plan de ordenación territorial, casi todos ellos establecen, luego de la fase preparatoria, tres grandes momentos a saber:*

- Fase de información y diagnóstico;
- Fase de planificación; y,
- Fase de gestión.

Por otra parte, establece para el caso ecuatoriano, la necesidad de estructurar un conjunto que integre y relacione los distintos niveles de ordenación territorial, en que los instrumentos de planificación previstos en la constitución surjan de un proceso único de planificación, con el aporte de los diferentes ‘niveles de gobierno’ y roles específicos; por lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, establecerán las directrices sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales que orienten el desarrollo humano en los espacios o jurisdicciones correspondientes. En la literatura considerada se establece además, la necesidad de incluir justificadamente en sus planes las categorías o aspectos de la gestión del desarrollo que les son propios.

Sobre los planes de ordenación territorial y urbanística, en la literatura estudiada se considera que, los planes deberán ser instrumentos flexibles, con las indispensables exigencias materiales



previas, que dependerán de cada momento. Además, que “El Sistema de Ordenación Territorial y Urbanística Integrado del Ecuador y en consecuencia sus elementos: la Estrategia Territorial Nacional, los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural y los Planes Generales, Parciales y Especiales de Ordenación Urbanística, han de ser sobre todo un proceso, unas instancias de coherencia en permanente evolución y actualización, pues se busca que las actuaciones sectoriales se produzcan en el territorio en un marco de formalidad. Abierto, de procedimientos afines a la discusión, al debate, de crecientes coincidencias; por tanto ajenas a cualquier criterio más o menos arbitrario, de planteamientos unidireccionales o al enfrentamiento de propuestas rígidas.”⁴⁹

Siguiendo a la literatura revisada, a manera de conclusión se puede establecer que, para los diferentes planes de desarrollo y ordenación territorial, sean estos: regional, provincial, cantonal o parroquial rural, serán los enfoques metodológicos sobre el proceso a seguir para la formulación y aplicación de un plan de ordenación

⁴⁹ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, 2013, pág. 247.

territorial los que marquen la pauta y diferencia entre estos, por cuanto deberán considerar justificadamente en sus planes las categorías o aspectos de la gestión del desarrollo que les son propios, y que básicamente resultarían corresponder a las competencias constitucionales de cada nivel de gobierno y que serán estudiadas más adelante en el marco jurídico.

2.1.7. Conclusiones

Se puede destacar que: **Planificación es el proceso que conociendo la situación actual del ámbito de estudio, permite la construcción de un futuro deseado y concertado, a través de Objetivos y un modelo de gestión que aporte a la implementación, seguimiento y evaluación de las alternativas seleccionadas**, todo esto plasmado en una herramienta física denominada Plan.

Por otro lado, la planificación nos ha demostrado ser una herramienta muy bondadosa, que conociéndola o no, al menos intuitivamente ha aportado al desarrollo de la humanidad, sea esta positiva o negativamente, esta última no por esencia o espíritu de la planificación, más bien por quienes no han sabido hacer uso de dichas bondades.

La Planificación se caracteriza por su fácil acoplamiento al tiempo, lugar y campos de acción, sean estos: ambiental, económico, social y político, e incluso militar tal como nos ha expuesto la historia.

Por su parte, el “Desarrollo” puede ser entendido como sinónimo de progreso a través del mejoramiento de la calidad de vida de una población determinada, esto supone: el mejoramiento de las condiciones ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas, que se generan en un territorio específico.

El desarrollo puede ser entendido dependiendo de la ubicación geográfica en el que nos encontramos, la cultura construida por una sociedad específica, el espectro político que lo dirige y administra, el tiempo en el que se desarrolle y las características de convivencia del ser humano con el medio físico, con lo cual se puede aseverar que no existen modelos ni soluciones únicas aplicables a todos los territorios por igual.

Lo descrito arriba fundamenta el planteamiento del “Desarrollo Rural”, aplicable a aquellos territorios ubicados en zonas catalogadas como “Rurales”, por lo tanto, se puede establecer que: **desarrollo rural puede ser entendido como sinónimo de progreso a través del**



mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, esto supone: el mejoramiento de las condiciones ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas, que se generan en los territorios rurales.

A su vez la “Ordenación Territorial” puede ser concebida en los términos señalados por Dr. Domingo Gómez Orea, como 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.

Con todo lo expuesto se puede manifestar que, **el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial Rural es el instrumento de planificación, que conociendo la situación actual del sistema territorial de un espacio rural determinado, permite la construcción de un futuro deseado y concertado, a través de un sistema territorial objetivo y las medidas normativas, de inversión y de gestión que aporte a la implementación, seguimiento y evaluación de las alternativas seleccionadas.**

Cabe destacar que existen diferencias entre los distintos enfoques metodológicos sobre el proceso a seguir para la formulación y aplicación de un plan de desarrollo y ordenación territorial, más aun cuando de por medio existe un marco constitucional, por lo tanto, el marco conceptual del presente trabajo de investigación resulta el gran primer paso en el proceso de construcción de nuestra metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del Cantón La Troncal.

2.2. MARCO JURÍDICO

El contenido del marco conceptual estableció acercamientos teóricos sobre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, así como de la formulación e implementación de los respectivos planes, sin embargo, en esta parte del estudio se realizará una fundamentación desde el ámbito jurídico, preferentemente el ecuatoriano, siendo el cuerpo legal y normativo el que sigue:

- La Constitución 2008;
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD;

- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP; y,
- Otras leyes e instrumentos jurídicos.

Además, se establecerá un conocimiento de referentes importantes como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 “Plan Nacional del Buen Vivir” y la Participación Ciudadana.

2.2.1. Objetivo del estudio

Estudiar el marco jurídico Ecuatoriano que trata la planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial para aplicarlo coherentemente en la formulación del plan.

2.2.2. Organización territorial del estado

2.2.2.1. Organización del Territorio

Del Capítulo segundo “Organización del Territorio” de la Constitución de la República del Ecuador 2008, se detalla el articulado que para el presente caso, se considera de mayor importancia:

Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población



podrán constituirse regímenes especiales.

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

Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

Del articulado antes citado se puede manifestar que, por un lado el artículo 242 al establecer la organización territorial en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, se posibilita la planificación a nivel local, particularmente a los territorios parroquiales, sin embargo, también se da paso a la gran tarea de articulación y coordinación en la planificación de estos territorios, por cuanto unos forman parte de otros, que siguiendo el ejemplo de las parroquias rurales, estos se encuentran inscritos en los territorios cantonales, provinciales, y, regionales.

Sobre las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas,

cabe destacar que las tres primeras resultan de interés en la planificación parroquial, por cuanto parte de la población, actividades, servicios y equipamientos se emplazan en estas "unidades básicas de participación", y generalmente se desarrollan en medio de la pobreza y la desatención.

2.2.2. Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales

Al respecto el Art. 255 de nuestra Constitución establece que 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.

2.2.3. Distribución de las competencias constitucionales

2.2.3.1. Competencias exclusivas

El Art. 114 del COOTAD establece que Competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Del Capítulo cuarto sobre el Régimen de competencias de la Constitución, se tiene el Art. 260 que establece 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.

Por su parte, el Art. 267 de la Constitución del 2008 establece las competencias exclusivas de los Gobiernos Parroquiales Rurales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley, y son:

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.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

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.

2.2.3.2. Competencias concurrentes

Por su lado, el artículo 115 del COOTAD, establece que las competencias concurrentes son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de

Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

2.2.4. La planificación en la constitución

La Constitución de 2008 determina un cambio o punto de partida hacia un nuevo modelo de desarrollo, y tal como se detalla en su preámbulo, se decide construir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades”. Pero esto, siempre dentro del marco de una planificación, ya que “A diferencia de la anterior, la Constitución aprobada en 2008 recupera a la planificación y le otorga un papel decisivo en relación a temas directamente involucrados con el desarrollo humano en el Ecuador, tales son los principios contemplados en ellos, el ejercicio de los derechos y los denominados “regímenes de desarrollo y del buen vivir”.⁵⁰

2.2.4.1. Régimen de Desarrollo

La Constitución en su Título VI “Régimen de Desarrollo”, Capítulo Primero de los Principios generales, Art. 275, establece que: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. Ante lo cual, es evidente la implementación de la planificación, como herramienta técnica indispensable para enlazar tales sistemas y como medio que permite la construcción de tan anhelado deseo, el “buen vivir”.

Por otra parte, en el artículo 275 se establece además que “el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”; situación que contrastado con la realidad ecuatoriana que precedió a su vigencia, se presenta el siguiente comentario:

⁵⁰ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, pág. 57.



"Que el desarrollo humano deberá ser motivo de planificación. Asunto aparentemente obvio desde una perspectiva científica y técnica, pero que no lo es cuando se ha podido constatar en el Ecuador que para determinadas visiones e ideologías, que incluso han llegado permanentemente al poder, en la perspectiva de enfrentar con la mayor prioridad los grandes problemas económicos, sociales, políticos y ambientales, la planificación es un estorbo."⁵¹

Con el ánimo de aportar a lo manifestado en el anterior comentario, cabe la pregunta: ¿en el contexto actual, persisten estas visiones e ideologías para los que la planificación es un estorbo?, ante lo cual, la respuesta estaría reflejada en el porcentaje de GAD's que disponen de la herramienta técnica "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", e incluso, en el porcentaje de GAD's que disponiendo de dicha herramienta técnica, no han realizado esfuerzos por su implementación, seguimiento y evaluación.

Por su parte, el Art. 276 de la Constitución, establece que el régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

⁵¹ Ibíd., pág. 57.

“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 de trabajo digno y estable.

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

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

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

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

7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio.”

2.2.4.2. Régimen del Buen Vivir

La Constitución, en el título VII, Capítulo primero, Artículo 340, se establece que uno de los aspectos centrales del régimen del Buen Vivir, el Sistema Nacional de “Inclusión y Equidad” Social, destinado a asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo, se articule al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Situación con la cual, queda demostrado una vez más el nexo directo entre la planificación y el régimen del buen vivir.

De acuerdo con los artículos 340 al 394, el “Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social” se compone de los ámbitos:

- Educación;



- Salud;
- Seguridad Social;
- Gestión de Riesgos;
- Cultura Física y Deporte;
- Hábitat y vivienda;
- Cultura;
- Comunicación e información
- Disfrute del tiempo libre;
- Ciencia y Tecnología;
- Población;
- Seguridad Humana y Transporte.

Por otra parte, en el Capítulo Segundo "Biodiversidad y Recursos Naturales" considerado como otro de los aspectos del "Régimen del Buen Vivir", desde el art. 395 al Art. 415, se considera lo siguiente:

- Naturaleza y Ambiente;
- Biodiversidad;
- Patrimonio Natural y Ecosistemas;
- Recursos Naturales;

- Suelo;
- Agua;
- Biosfera;
- Ecología urbana y energías alternativas;

Finalmente, el Art. 277 establece que, para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

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

6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada."

Siguiendo el marco normativo citado, se puede apreciar el establecimiento de una relación directa que debe existir entre la planificación y el régimen del buen vivir; este último a través de sus aspectos centrales como el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, e incluso la "Biodiversidad y Recursos Naturales"; ya que la planificación del desarrollo es un deber del estado, encaminado a la consecución del buen vivir. Por lo tanto, las propuestas que se establezcan a través del plan, deberán implantar políticas locales que permitan el accionar público encaminados al desarrollo de los aspectos del régimen del buen vivir.

2.2.5. La ordenación territorial en la constitución

Sobre la Ordenación Territorial se pueden establecer criterios que aporten a su comprensión como aquel que establece que "...la Constitución que entró en vigencia en el año 2008 la consagra por primera vez en la historia ecuatoriana a nivel de la ley fundamental del Estado y lo hace al fijar los principios generales de la



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

"Organización Territorial del Estado" en el Título V y del "Régimen del Desarrollo "en el Título VI".⁵² De igual manera, establece que el Ordenamiento Territorial desde el lado del derecho, se considera como una "Ley, pragmática u ordenanza o breve código de leyes promulgadas al mismo tiempo o colección de disposiciones referentes a determinada materia", mientras que el Ordenamiento Territorial como "disposición o prevención".

De todo lo descrito anteriormente, se tiene por una parte que, la Constitución en su TÍTULO V "Organización Territorial del Estado", Capítulo Primero de los Principios Generales, Art. 241, se establece que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados, con lo cual queda ratificado una vez más la estrecha relación como vínculo obligatorio entre la planificación y el ordenamiento territorial, situación que es abordado una vez más por el Arq. Fernando Pauta Calle, y establece 4 consideraciones o reflexiones al respecto⁵³:

a) "Que la ordenación territorial formará parte sustancial e ineludible

⁵² Ibíd., pág. 67.

⁵³ Ibíd., pág. 67.

de la planificación del desarrollo humano..."

Al respecto contribuye manifestando que es lícito ampliar a la ordenación del territorio ecuatoriano los propósitos establecidos para la planificación en general:

- Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la constitución,
- Propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente,
- Como deber general del Estado, la consecución del buen vivir.

Con lo cual quedan establecidos los objetivos supremos de la ordenación territorial en el Ecuador. En términos generales, el ordenamiento de las actividades humanas públicas, privadas o comunitarias dirigidas a la utilización o aprovechamiento del territorio ecuatoriano y de sus recursos naturales.

b) "Que no cabe sino esperar que el orden constitucional imbuya y condicione la organización y acción del poder público en materia de

ordenación del territorio. Así, si la Constitución establece un modelo de desarrollo humano, los principios, objetivos generales, específicos e instrumentos de la ordenación del territorio dependerán estrechamente de los términos de tal modelo; a su vez, los derechos y principios constitucionales que tutelan a éste delimitan el ámbito en el que tienen que desenvolverse los procesos de ordenación del territorio por parte del Estado".

Al respecto, solo cabe mencionar que el modelo de desarrollo humano al que se hace referencia, proviene de la constitución del 2008, a través de las consideraciones del Título II "Derechos", Título VI "Régimen de Desarrollo", y título VII "Régimen del Buen Vivir".

c) "Que la obligatoriedad de la ordenación territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, al igual que la planificación en general, ratifica 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; pero nótese, con beneficio de inventario para consideraciones posteriores..., que la norma no alude al Estado central, y tanto por el alcance de esta y de

otras estudiadas más adelante justamente, que asalta al menos la duda, sino la certeza, de que el Constituyente no consideró pertinente o dicho de otra manera le excluyó de cualquier competencia en relación a esta materia al Estado central.”

En conclusión, aparentemente los Gobiernos Autónomos Descentralizados estarían quedando con la totalidad o gran parte de las competencias para la ordenación del territorio, con lo cual el estado central quedaría relegado de toda facultad legislativa sobre la “ordenación territorial”, sin embargo, la misma Constitución en su artículo 261 le otorga al estado central ciertas competencias con mayor o menor incidencia territorial, a través de los siguientes literales:

- “6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda;
- 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales;
- 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos; y,

- 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”.

d) “... el pasado vivido en la materia en el Ecuador, deja dudas que tal obligatoriedad sea observada, entendida no solamente en relación a la formulación de los planes de ordenación territorial – al cumplimiento de un rito periódico para atender algunas formalidades legales y administrativas-, sino especialmente a su aplicación, evaluación y revisión permanentes, en otros términos, en cuanto a la gestión territorial.”

Por último, y de acuerdo a lo que se mencionó en líneas anteriores, el Artículo 276 establece que el régimen de desarrollo tendrá entre otros, el objetivo 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.”

2.2.6. **La planificación del desarrollo y la ordenación territorial en los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD y de Planificación y Finanzas Públicas COPFP**

2.2.6.1. La Planificación del Desarrollo y la Ordenación Territorial en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD

A. Ámbito y Objetivos del COOTAD

Antes de referirse a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, cabe destacar el ámbito y objetivos del COOTAD; por una parte, el artículo 1 define que este código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Además, establece un modelo de descentralización a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento, pero sobre todo la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Por su parte, el artículo 2 hace referencia a los objetivos del COOTAD, entre los cuales se destacan los siguientes literales:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

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;

d) La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;

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; y,

h) La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública.

De igual forma, se consideran los siguientes principios y sus ámbitos de aplicación.

- Unidad: En los ámbitos jurídicos, territoriales y económicos.
- Solidaridad: en la construcción de un desarrollo justo, equilibrado y equitativo de los territorios.

- Coordinación y corresponsabilidad: entre los Niveles de Gobierno en el marco de sus competencias exclusivas y concurrentes.

- Subsidiariedad: políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

- Complementariedad: Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

- Equidad Interterritorial: La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

- Participación Ciudadana: Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades.

- Sustentabilidad del Desarrollo: Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios.

Siguiendo lo establecido en los dos primeros artículos del COOTAD, cabe concluir indicando la importancia por la representatividad que adquieren los territorios, a través del establecimiento de un modelo de descentralización que define competencias, fuentes de financiamiento, políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial, sobre todo el parroquial, que es el ámbito territorial que nos compete.

La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una

adecuada planificación y gestión pública se convierte en uno de los principales objetivos, lo que es más, un reto, sobre todo por el ánimo de volverlos más eficientes al momento de optimizar los escasos recursos que disponen sobre todo los GAD's parroquiales.

B. Planificación del Desarrollo

El COOTAD en su Capítulo II de La "Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial", Art. 295 "de la Planificación del Desarrollo", plantea que: "Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales."

De todo lo descrito se puede manifestar que:

- El artículo 295 establece la implementación de un modelo estratégico de planificación, o de conflicto o poder compartido, sin embargo, y en la forma en que se lo expone en dicho artículo, se limita únicamente a señalar que será de largo plazo, dejando de lado o sin

mentionar la planificación estratégica de coyuntura, de la anual operativa y del periodo administrativo o de gobierno, características o instancias temporales con las cuales la planificación estratégica opera articulada y formalizadamente. (Matus 1984).

- Si bien se establece la implementación de un modelo estratégico de planificación, sin embargo, por los contenidos mínimos descritos en el artículo 295, se puede establecer que estos corresponden al comúnmente conocido modelo de "Planificación Normativo",

De igual forma, en dicho cuerpo normativo se considera que los GAD's deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos respectivos, y que deberán ser aprobados con la mayoría absoluta de los órganos legislativos correspondientes, proceso que deberá ser similar para las instancias de reforma de dichos planes. Situación que no hace más que ratificar la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados.

C. Ordenamiento Territorial

El COOTAD en su Capítulo II de La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, Art. 296 del

Ordenamiento Territorial, plantea o pretende hasta cierto punto conceptualizar esta materia, para lo cual lo enfoca desde algunas perspectivas⁵⁴:

- Política: por cuanto "comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial...".
- De las relaciones entre niveles de planificación: como "una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural...".
- De la localización en el territorio de las políticas públicas: "proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones".

⁵⁴ Ibíd., pág. 134.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Del mejoramiento de la calidad de vida y los principios a observar: "la formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios".
- De las relaciones de articulación entre los niveles de ordenación 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".

Por lo tanto, y en apego a las aportaciones efectuadas en el documento "Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador", se expone a continuación una síntesis de diversas reflexiones sobre la materia que nos concierne:

- El Artículo 296 del COOTAD en ningún momento plantea con claridad un marco conceptual sobre la ordenación territorial, y por el contrario, dicho artículo se desarrolla en su mayoría de forma general y

desordenada, además de reiterar de manera incompleta el significado consignado en la Carta Europea de Ordenación Territorial de 1983.

- De igual forma, se puede establecer que el marco normativo no considera para los fines respectivos los contenidos o materias específicas sobre las que debe versar la ordenación territorial.
- Que con una atenta lectura de la norma legal, se puede establecer que el "desarrollo territorial" es incluida a la misma de forma incoherente, por cuanto se refiere a los gobiernos autónomos descentralizados y no a las circunscripciones en las cuales ejerce sus competencias.
- Para una adecuada planificación del desarrollo y la ordenación territorial, es necesario una articulación entre los diferentes niveles de planificación, a través de un esquema de interdependencias entre tales niveles, o sea la generación de un sistema articular recíproco de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, sin embargo, y de acuerdo a la misma norma legal, la visión de abajo hacia arriba se queda en el nivel regional, excluyendo al ámbito nacional.

Por otra parte, resulta de gran importancia el que la norma constitucional considere la inscripción y articulación de la ordenación territorial regional, provincial y parroquial en la ordenación territorial cantonal y que se sustenta en la competencia exclusiva de carácter horizontal o global conferida por la Constitución a los GAD's cantonales "regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural", sin embargo, la no inclusión de la "ordenación territorial nacional" otorgada en calidad de competencia legal al Estado central por el COPFP en la figura de "Estrategia Territorial Nacional", resulta de vital trascendencia, por cuanto impide la inscripción y articulación de la ordenación territorial nacional en la ordenación territorial cantonal, teniendo presente que las dimensiones territoriales de las actuaciones que se deriven del ejercicio de las competencias exclusivas del estado central, en muchos casos tendrán fuerte incidencia en la configuración del territorio nacional.

Por último, hace treinta años, a través de la "Carta Europea de Ordenación Territorial" ya se conceptualizó a la Ordenación Territorial en los siguientes términos:

"Es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos



fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio (...). 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."

Siguiendo lo establecido en la "Carta Europea de Ordenación Territorial", queda manifestar la necesidad de establecer con claridad un marco conceptual y un marco normativo que considere los contenidos sobre las que debe referirse la ordenación territorial en el Ecuador y sus respectivas regiones, provincias, cantones, y parroquias rurales, a través de un sistema articulado de ordenación territorial y urbanística en que la competencia exclusiva "regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural" sea para todos de carácter horizontal o global, sin impedir ni mucho menos, la posibilidad de coordinación, participación y consenso en las decisiones que aporten al ordenamiento del territorio ecuatoriano.

D. Objetivos del Ordenamiento Territorial

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

"a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;

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

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

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 este artículo.

a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;

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

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

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 este artículo."

E. Directrices de Planificación

Al respecto el Artículo 298 de las Directrices de planificación, establece que las directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten 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.

Al respecto solo cabe mencionar la necesidad del compromiso político y apoyo en los procesos de planificación, para lo cual deberá considerarlo como una herramienta que guíe la toma de decisiones responsables y comprometidas con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

2.2.6.2. La Planificación del Desarrollo y la Ordenación Territorial en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP

Como introducción cabe destacar que en el año 2010 se aprobó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en cuyo Artículo 1 se establece que: dicho código tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

A. Planificación del Desarrollo

Al respecto, el Artículo 9 del presente código establece que, la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial, esto en concordancia con el artículo 241 de la Constitución. Además, que el ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

B. Planificación nacional

El Artículo 10 del COPFP establece que el gobierno central se encargará de la planificación a escala nacional, el cual se ejercerá a través del Plan Nacional de Desarrollo en observancia de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos contemplados en el Artículo 313 de la Constitución, además 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 contemple en la ley.

De igual forma, se considera la aplicación de una Estrategia Territorial

Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de generar procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados para permitir la articulación de los proceso de planificación territorial en el ámbito de sus competencias, sin embargo, no se evidencia que el Estado central se reserve competencia exclusiva sobre el Ordenamiento Territorial, instrumento de planificación que en cambio si se la implementa en los ámbitos regional, provincial, cantonal y parroquial, no obstante, y como conclusión, se podría establecer que hasta cierto punto la aparente omisión de la constitución sobre la asignación de una competencia de ordenación territorial nacional, fue reemplazada por otra herramienta técnica como la Estrategia Territorial Nacional.

Por su parte, el artículo 11 se refiere sobre el ejercicio desconcentrado de la planificación nacional, con lo cual ésta y la planificación sectorial, cuya responsabilidad es del Estado central, se formularán y ejecutarán con enfoque territorial y desconcentrado, mediante una planificación territorializada del gasto público y la conformación de espacios de coordinación con los otros niveles de gobierno.



C. Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

El Artículo 12 del COPFP establece que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus circunscripciones. Debiendo ejercerse a través de sus planes propios y demás instrumentos, pero, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Por su parte, el artículo 13 trata sobre la planificación participativa, para lo cual, el Estado central definirá los mecanismos de participación en la formulación de planes y políticas. Por la estructura del presente capítulo, el tema referido a la planificación participativa será abordado con mayor amplitud en líneas posteriores.

Por último, el artículo 14 establece que durante el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad, con el fin de conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de los derechos.

2.2.7. Plan Nacional de Desarrollo “Plan Nacional para el buen vivir 2013 – 2017”

El Artículo 280 de la Constitución del Ecuador, establece que 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.

Por su parte el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas define en su Artículo 34 al Plan Nacional de Desarrollo como la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido por este código. Se estipula además que el “Plan Nacional de Desarrollo” articula las acciones públicas de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del “Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir” previstas en la Constitución de la República.

Por su parte el Artículo 36 establece los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo:

- Contexto;
- Visión de largo plazo;
- Políticas de gobierno, estrategias, metas e indicadores;
- Criterios para la asignación de recursos públicos;
- Plan plurianual de inversiones;
- Lineamientos de planificación territorial; y,
- Instrumentos complementarios.

De todos los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, son los lineamientos de planificación territorial los que generan mayor interés por su capacidad de incidir en la formulación e implementación de todos los demás instrumentos de la ordenación territorial, como la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por su parte el Artículo 37 establece entre otras cosas, que el Plan Nacional de Desarrollo será formulado para un periodo de cuatro años, en coherencia y correspondencia con el programa de gobierno de la Presidenta o Presidente de la república; por lo tanto y acorde a



lo estipulado en el marco normativo, se establecería la conformación de unos lineamientos de planificación territorial para el corto plazo, situación preocupante por cuanto el espíritu mismo de los planes de desarrollo y ordenación territorial debería ser de mediano y largo plazo. Por lo tanto, de todo lo descrito se tiene que el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 sienta sus bases en el Programa de Gobierno elegido el 17 de Febrero de 2013 para los próximos 4 años, el cual se rige a lo determinado en la Constitución “Dejemos el pasado atrás”.

En la presentación del Plan se establece que “*El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es la armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito*”. Planteando un rechazo al antiguo modelo neoliberal, época en que “*la planificación fue menospreciada y reducida a su mínima expresión*”.

Además, considera aspectos de carácter internacional a ser considerados y que podrían afectar al país de no aplicar el nuevo modelo de desarrollo, aspectos como los problemas generados por el capitalismo

que trasciende el ámbito económico y considera que “*el mundo vive una crisis de civilización que incluye a la sociedad y a la naturaleza y que está fuera de control*”. Por tal motivo el Plan apunta al Buen Vivir y considera que “*uno de los pilares de nuestra soberanía es la defensa de los recursos naturales del Ecuador*”, que “*la inversión pública es una variable clave para lograr el crecimiento económico*”.

A través de la Constitución del 2008 se otorgan derechos completos a todos los ciudadanos incluyendo aspectos sociales y económicos, por otro lado el “Buen Vivir” proviene de un concepto y visión del mundo nacido en las antiguas sociedades de los Andes Sudamericanos: “*El Sumak Kawsay*”, el cual fundamenta o inspira la construcción de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales del Ecuador.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 considera 12 Objetivos Nacionales, y son:

Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.

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 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.

Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.

Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.

Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.

Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

De igual forma el Plan Nacional de Desarrollo propone 6 ejes que permitirán el proceso de transformación del país, y son:

Eje 1: La Equidad.

Eje 2: La Revolución cultural.

Eje 3: El territorio y la Revolución Urbana.

Eje 4: La Revolución Agraria.

Eje 5: La Revolución del Conocimiento.

Eje 6: La Excelencia.

Con respecto a los planes parroquiales, el Plan Nacional de Desarrollo dispone de políticas y estrategias de desarrollo nacional que podrían servir para la construcción de la visión de la parroquia. Por otra parte y debido a la necesaria articulación con las prioridades del "Plan Nacional para el Buen Vivir", se podría definir objetivos relacionados con las "Prioridades de Desarrollo Nacional", como son: la estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza; estrategia nacional para el cambio de la matriz

productiva para la generación de empleo y trabajo digno; y, sustentabilidad patrimonial, todo esto, encaminado a la realización de las competencias constitucionales asignadas a los gobiernos parroquiales rurales.

2.2.8. De los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

2.2.8.1. Planes de Desarrollo

De acuerdo con el Artículo 295 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, para los planes de desarrollo se establece al menos los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,

d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Sin embargo, el mencionado artículo 295 también establece que "los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales"; motivo por el cual, se puede ratificar lo manifestado en líneas anteriores, que la presente norma recurre a un modelo estratégico de planificación, y que se lo podría relacionar con el conocido Método PES (Planificación Estratégica Situacional) formulado por Carlos Matus, el cual se caracteriza por presentar tres momentos de la planificación estratégica, como son:

- Momento Explicativo (Analítico): ¿cómo es la realidad?: El presente corresponde a instancias de identificación, selección y análisis situacional de problemas.
 - Globalidad: Análisis de situación.
 - Especificidad: Investigación de problemas.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Momento Normativo (Proyectivo): ¿Cómo debe ser la realidad?: Este momento se encuentra comprometido con el diseño de los objetivos de gestión además de los medios para lograr alcanzarlos.
 - Globalidad: Identificación de la visión y ejes estratégicos.
 - Especificidad: Diseño de programas y proyectos.
- Momento estratégico (constructivo): ¿cómo puede ser la realidad?: El momento estratégico articula el "deber ser" de la situación problemática con su "poder ser" en función de los recursos disponibles y los plazos a cumplir. La planificación es orientación para la acción, y por lo tanto la viabilidad del plan está presente en todos los momentos, pero evidentemente en el momento estratégico es la preocupación dominante.⁵⁵
 - Globalidad: Construcción de viabilidad.
 - Especificidad: Énfasis en el seguimiento y control de los planes y radica en la gerencia y

⁵⁵ <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/362/momento%20estrategico%20del%20planeamiento%20estrategico.htm>

organización para la ejecución de los planes: Programa Táctico.

Retomando el estudio de los Planes de Desarrollo, se puede determinar que hasta cierto punto resulta contradictorio todo lo establecido en el artículo 295, por cuanto se hace mención que, los GAD's planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción...., sin embargo los elementos que la conforman no concuerdan del todo con los "momentos de la planificación estratégica" antes indicados., los cuales a decir del Arquitecto Fernando Pauta, al menos en teoría deben repetirse permanentemente, pero modificando su contenido, contexto y lugar en el tiempo.

Por otro lado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) en su Artículo 41 en concordancia con el anterior cuerpo normativo establece que "Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les

transfieran como resultado del proceso de descentralización."

En concordancia con las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) en su Artículo 42, se estipula que los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

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

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



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

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.

2.2.8.2. Planes de Ordenamiento Territorial

Por una parte, el COOTAD a través del Artículo 296, párrafo segundo, establece que, “la formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios...La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del

ordenamiento territorial cantonal y distrital”.

Por otra, el título IX de las disposiciones especiales de los gobiernos metropolitanos y municipales, Capítulo I del ordenamiento territorial metropolitano y municipal, sección primera de los planes de ordenamiento territorial, contempla el artículo 466 de las atribuciones en el ordenamiento territorial, y artículo 467 de la ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, bajo los siguientes términos:

A. Atribuciones en el Ordenamiento Territorial

El Artículo 466 de las Atribuciones en el ordenamiento territorial, establece que:

“le corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados”.

Esto nos quiere decir que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia deberá sujetarse y articularse obligatoriamente al Plan

cantonal con respecto a este tema de vital importancia.

De igual forma se establece que “el plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir”.

Conforme a lo establecido anteriormente, el Art. 466 considera que “el plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio y evaluación de riesgos de desastres”.

Uno de los aspectos de gran importancia considerados en el presente artículo establece que “Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras”, sin embargo, es una situación poco o nada



respetada por los agentes inmobiliarios e incluso por las Instituciones encargadas de su cumplimiento, esta situación de trascendental importancia será abordado como corresponde en posteriores temáticas.

Por último “*El ordenamiento del uso de suelo y construcciones no confiere derechos de indemnización, excepto en los casos previstos en la ley*”.

Sobre el Presupuesto, se tiene que los gobiernos autónomos descentralizados se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

En conclusión la atribución conferida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, constituyen la competencia horizontal de estos gobiernos, lo cual lo hace responsable además de su coordinación y articulación con el resto de niveles de gobierno. En el caso de los planes parroquiales, este deberá observar y articular sus propuestas y gestión a las determinaciones del plan cantonal referido a la competencia sobre el uso y ocupación del suelo cantonal.

B. Ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

Por su parte, el Artículo 467, establece entre otras cosas lo siguiente:

- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se expedirán mediante ordenanzas y entrará en vigencia una vez publicados; podrán ser actualizados periódicamente, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión.
- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, a través del Art. 43, se establece que, los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a

través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

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 actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en cada nivel de gobierno.



C. Disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados

Al respecto, el Art. 44 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que 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:

- a) Los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital;
- b) 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 definen para el efecto.

Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital no confieren derechos sino en virtud de las estipulaciones expresas constantes en la Ley y en la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritales.

Respecto de los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales se aplicarán, además, las normas pertinentes previstas en el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD); y,

- c) Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos

territoriales provinciales, cantonales y/o distritales.

De lo descrito se puede manifestar que, existe una contradicción entre el artículo 466 del COOTAD y el literal a) del artículo 44 del COPFP, e incluso entre los literales a y b del mencionado artículo 44, y es que el artículo 466 y el literal b) establecen de forma reiterativa que le corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial del nivel cantonal racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados, por lo tanto, los GAD's regional, provincial y parroquial, deberán sujetarse y articularse obligatoriamente al plan cantonal con respecto a este tema de vital importancia como es el uso y ocupación del suelo cantonal.

Por otra parte, una vez más el Estado central queda excluido de estas consideraciones, respecto del ordenamiento territorial, con lo cual queda abierto la posibilidad de disputa competencial, sobre todo por aquellas que presenten una fuerte incidencia sobre el territorio.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

D. Mecanismos de coordinación y armonización

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 45 se establece que la Ley definirá los procedimientos de coordinación y armonización en dos niveles: a) entre la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y b) de estos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central. Al respecto cabe señalar las siguientes consideraciones: Por una parte, los procedimientos de coordinación y armonización estarán regidos y apegados a lo establecido en los artículos 466 del COOTAD y literal b) del artículo 44 del COPFP, respecto de que, las decisiones de ordenamiento territorial del nivel cantonal racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados (regional, provincial y parroquial), excluyendo al Estado central de esta consideración legal.

Por otra, además de no considerar la posibilidad de que, las decisiones de ordenamiento territorial del nivel cantonal racionalicen las intervenciones del Estado central en el territorio, el mencionado artículo 45 establece que "el gobierno central podrá formular instrumentos de planificación territorial

especial para los proyectos nacionales de carácter estratégico", además que, "dichos instrumentos establecerán orientaciones generales que deberán ser consideradas en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno respectivos". Al respecto, los instrumentos de planificación territorial especial podrían ser básicamente los correspondientes planes sectoriales, cuyas dimensiones territoriales serían recogidas por los "instrumentos de planificación territorial", entre ellos la "Estrategia Territorial Nacional".

Por último, Según el Artículo 299 del COOTAD, 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 partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, por lo cual la ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de los gobiernos autónomos descentralizados establecerán las disposiciones que garanticen la coordinación interinstitucional para la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial; como por ejemplo, la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, pudiendo contar con el apoyo técnico de las

instituciones responsables de brindar acompañamiento durante la ejecución del plan.

E. Aprobación de los planes

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a través de su artículo 295 se establece que "los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado por mayoría absoluta", además que 'la reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que para su aprobación'. Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 47, establece igualmente que "para la aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado", y que "de no alcanzar esta votación, en una nueva sesión se aprobará con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes".

F. Vigencia de los planes

Al respecto, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas a



través del artículo 48, se establece que, "los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante acto normativo correspondiente", sin detallarlo, además, no se considera el horizonte de planificación o periodo de vigencia, quedando como único referente el artículo 295 del COOTAD, en que se establece que "Los gobiernos autónomos descentralizados,...planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo...". Por último, el mencionado artículo 48 indica además, la obligación de publicarlos y difundirlos, y actualizarlos al inicio de cada gestión.

G. Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

Con la disponibilidad de las herramientas de planificación "planes de desarrollo y de ordenamiento territorial", el COPFP, en su artículo 49, establece que estos "serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado", con lo cual, se supone la erradicación del manejo irracional de los recursos públicos de todo orden.

H. Seguimiento, evaluación y cumplimiento de metas de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

El artículo 50 del COPFP establece que, "los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluaran su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran", además que, "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 su parte, el artículo 51 establece que, "los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes", situación que seguramente coadyuvará a la sujeción a dichos planes, así como a la optimización de las inversiones públicas, y la aplicación del artículo 272 de la Constitución, que establece los criterios para la distribución de los recursos entre

los gobiernos autónomos descentralizados, y son:

- Tamaño y densidad de la población;
- Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados;
- 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.

2.2.9. De los instrumentos complementarios del sistema

De conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización COOTAD, la Estrategia Territorial Nacional comprende un instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir, que permite articular la política pública desconcentrada del Estado Central con el nivel Descentralizado. Es así que el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 incorporó una primera propuesta de Estrategia Territorial Nacional, de igual forma se formularon Agendas Zonales



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

para las Siete Zonas de Planificación de ese momento, con el fin de reforzar la articulación de la planificación nacional con la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD's a través de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Por su parte, y como era de esperar, el "Plan Nacional de Desarrollo "Plan Nacional para el buen vivir 2013-2017" presenta una "Estrategia Territorial Nacional", la cual "considera el territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico. Permite articular la política pública nacional con las condiciones y características propias del territorio (continental, marino e insular). A partir de la identificación de las necesidades territoriales, permite también desarrollar estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país".⁵⁶

"Para este cometido, se construyen las Agendas Zonales como instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local. Estos instrumentos inciden en el desarrollo integral del territorio y se vuelven un referente de planificación y ordenamiento territorial para los

⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo "Plan Nacional para el buen vivir 2013-2017", pág. 353.

gobiernos autónomos descentralizados, y propician la cohesión e integración territorial".⁵⁷

Cabe destacar que, para la construcción de la Estrategia Territorial Nacional y las Agendas Zonales se fundamentaron en cuatro ejes prioritarios:

- Asentamientos Humanos;
- Sustentabilidad ambiental;
- Transformación de Matriz Productiva; y,
- cierre de brechas.

Las principales líneas de acción de la agenda Zonal 6 (Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago) son:

La transformación de la matriz productiva, que entre otras cosas contempla: fomentar y reactivar la industria agroproductiva, con énfasis en las regiones Subtropicales de Cañar y Azuay, aprovechando la vocación del territorio, e impulsar mecanismos que recuperen las vocaciones productivas previas e incorporen otros productos al sistema de monocultivo, para la diversificación de alimentos de la canasta básica.

La reducción de brechas y desigualdades socioeconómicas considera la consolidación del proceso de desconcentración, garantizando en los 17 distritos y 120 circuitos administrativos la equidad territorial, a través de la micro planificación de los servicios de salud, educación, inclusión económica y social, seguridad, justicia y gestión de riesgos.

Además, Incentivar actividades productivas en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, generando empleo que reduzca la desigualdad social y promueva el acceso laboral de discapacitados y mujeres. Promover redes sinérgicas y complementarias productivas en el territorio rural, relacionadas con la agroindustria, el turismo comunitario y los bosques comunitarios, que generen a la población empleo y oportunidades sustentables a largo plazo, entre otros.

La sustentabilidad patrimonial considera promover mecanismos para el desarrollo de actividades productivas sustentables, con responsabilidad social y ambiental, mediante la generación de incentivos económicos y compensaciones por servicios ambientales, en especial en las áreas de influencia de los proyectos estratégicos nacionales, integrando a la población en proyectos de prevención y mitigación de la contaminación

⁵⁷ Ibíd., pág. 383.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

ambiental. Además, Promover la protección de los paisajes naturales, la conservación de los suelos y la recuperación de los ecosistemas degradados., entre otras consideraciones.

2.2.10. La ordenación territorial: una competencia concurrente o de exclusividad relativa

Si bien en el subcapítulo 2.2. "Distribución de las competencias constitucionales" ya se realizó un acercamiento a las competencias exclusivas y concurrentes, sin embargo, con los conocimientos adquiridos durante el desarrollo del resto de subcapítulos, cabe reflexionar sobre la "Ordenación Territorial" en el Ecuador, sobre la forma en que se lo expone y estructura en el Marco Constitucional y Normativo Ecuatoriano, con lo cual cabe la pregunta: ¿la ordenación territorial, es una competencia concurrente o exclusiva?

Al respecto cabe recordar lo establecido en el Art. 114 del COOTAD: "Competencias exclusivas.- son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley...", sin embargo, resulta difícil su aplicación sobre la competencia "formular planes de ordenamiento territorial", por cuanto la titularidad de esta competencia la

ostentan los cuatro niveles de gobierno, e indirectamente el Estado central a través de la Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que aparentemente reemplaza al ordenamiento territorial nacional que no fuera considerado como tal por parte de la Constitución.

El mismo artículo 114 del COOTAD considera que, la gestión de las competencias exclusivas se las puede realizar de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. A su vez, la Constitución en su Capítulo cuarto sobre el Régimen de competencias, Artículo 260, establece 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. Cabe señalar que en ambos casos se considera el ejercicio concurrente en la gestión de las competencias exclusivas.

Sobre las competencias concurrentes, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su artículo 115, establece que las "competencias concurrentes son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben

gestionarse obligatoriamente de manera concurrente".

Por su parte, Antonio Alfonso Pérez Andrés se refiere al reparto constitucional de competencias y su clasificación, en los siguientes términos:

"El reparto constitucional de competencias es una cuestión clave, pues del mismo dependerá la efectiva cuota de poder que determinará cada Ente Territorial, suponiendo por tanto la materialización del reconocimiento institucional de los distintos tramos de autonomía política. **En este sentido es fundamental tener presente en todo momento el capital principio de la igualdad formal de todas las competencias, con lo que ningún poder constituido podrá tener atribuida la competencia de la competencia.** En cuanto a la clasificación de las distintas competencias por razón de su contenido hay que diferenciar entre competencias exclusivas plenas, competencias exclusivas relativas y, por otro lado, las competencias concurrentes; **teniendo en cuenta que las competencias exclusivas relativas serán al mismo tiempo concurrentes.** La concurrencia entre competencias podrá tratarse de **conurrencia originaria**, en cuyo caso estaremos ante competencias compartidas (que serán competencias legislativas compartidas



o competencias sobre materias compartidas), o de **conurrencia práctica o funcional** (que podrá consistir en concurrencia espacial o física, o en concurrencia material)" (Pérez, 1988: 107).

Por lo tanto, y en apego a lo determinado por el Arquitecto Fernando Pauta Calle en Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador, "...no cabe duda que se está al frente de una competencia de exclusividad relativa o concurrente, en términos de concurrencia física –por lo expuesto ...sobre la visión de los distintos niveles territoriales en la posición de subconjuntos y superconjuntos territoriales propios entre sí- y de concurrencia material –la ordenación territorial-. En este sentido, en ningún caso las competencias "formular planes de ordenamiento territorial" y "desarrollar la Estrategia Territorial Nacional" deberían ser asumidas por los correspondientes niveles de gobierno en la calidad de "exclusivas" en función de la ya insinuada lectura aislada de esta denominación, sino de la interpretación sistemática del texto constitucional."

2.2.11. Competencias exclusivas sectoriales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

parroquiales rurales, vinculadas con la ordenación territorial

A través del presente tema de estudio se plantea conocer las competencias exclusivas de carácter sectorial o vertical, otorgadas a todos los niveles de gobierno, y sobre todo el que nos concierne: el Parroquial, para lo cual se considerará aquellas que muestren implicaciones directas en los elementos y procesos del territorio nacional ecuatoriano, excluyendo a aquellas competencias horizontales o globales antes estudiadas.

Durante el desarrollo del presente capítulo, ya se ha venido exponiendo con cierto énfasis en las competencias otorgadas al Estado central, las cuales guardan dimensiones territoriales de mayor o menor intensidad, por ejemplo, entre las de mayor implicación en los elementos y procesos del territorio nacional encontramos: "áreas naturales protegidas y los recursos naturales" y "recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales".

Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales, las competencias exclusivas sectoriales con fuertes incidencias territoriales otorgadas por la constitución, corresponden a:

- "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"; y,
 - "4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente".⁵⁸
- Por otra parte, las competencias exclusivas sectoriales de poca incidencia territorial pero que aportan al desarrollo de las parroquias, corresponden a:
- "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

⁵⁸ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, pág. 154.



y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base”;

- “7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”; y,
- “8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos”.

Siguiendo lo establecido en la constitución sobre el reparto competencial, cabe destacar que su obligatorio cumplimiento por parte de los GAD's parroquiales trasciende la formulación de sus PDyOT, sobre todo considerando la vinculación que debe existir entre las competencias y las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano en el ámbito parroquial; dicho de otra manera, los contenidos del PDyOT parroquial deberá ceñirse especialmente a las competencias correspondientes del GAD.

2.2.12. Proceso participativo en la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT)

2.2.12.1. Planificación Participativa para el desarrollo

La Constitución en su artículo 279, establece que “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 Presidenta 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.”

Por su parte el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 18 del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa SNDPP, establece que este “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores,

sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno, por otro lado el Art. 21 del mencionado código orgánico establece que las entidades del mencionado sistema, se conforma de la siguiente manera:

- El Gobierno Central.
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- El Consejo Nacional de Planificación.
- La Secretaría Técnica del Sistema – SENPLADES.
- Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva.
- Los Consejos Nacionales de Igualdad.
- Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y



regímenes especiales y otras que se conforman para efecto del ejercicio de la planificación participativa.

De acuerdo con las Guías de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, elaboradas por SENPLADES en el 2010, “La vinculación de la ciudadanía en asuntos públicos es el resultado de una lucha social por la igualdad política de la ciudadanía, en contra de un sistema democrático que excluía a la mayoría de la toma de decisiones políticas que afectan la vida en común, y del control de la acción estatal; privilegio que era fuente de poder y corrupción, reservado para una minoría dentro de una estructura social que involucran niveles flagrantes de exclusión y desigualdad”. Por tal motivo y conforme se establece en dichas Guías, la Planificación Participativa fue tomada en cuenta por la Constitución del 2008, en que se plantea pasar de una democracia representativa a una democracia con formas participativas que elimine la desigualdad en el poder político.

De las Guías de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se tiene que son cuatro las instancias de planificación que intervienen en el proceso participativo, y son:

- El Gobierno Autónomo Descentralizado;
- El Equipo Técnico del PDOT;
- La Instancia de Participación Ciudadana; y,
- El Consejo Local de Planificación.

2.2.12.2. Instancia de Participación Ciudadana.

De acuerdo con el Art. 95 de la Constitución: “Las y los ciudadanos, en forma individual y 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. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

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.”.

Por su parte en el art. 100 de la Constitución se establece que “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...”.

El Art. 64 de la Ley de Participación ciudadana y el Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, establecen la creación de un sistema e instancias de participación ciudadana.

Según el Art. 304 del COOTAD, el Sistema de Participación Ciudadana se constituye para:

- a) 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;
- b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;

- c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- d) Participar en la definición de políticas públicas;
- e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueran necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;
- f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y.
- h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa. El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen

dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado.

El sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

2.2.12.3. Consejo Local de Planificación

El Artículo 24 establece que el Consejo Nacional de Planificación es la encargada de:

- Dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, incorporando los principio de equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos.
- Conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo a propuesta del Presidente de la República.

- Conocer los resultados de la evaluación anual del Plan Nacional de Desarrollo.
- Establecer los correctivos necesarios para optimizar el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y,
- Las demás que la Ley u otros instrumentos normativos le asignen.

Por su parte los Artículos: 279 de la Constitución del 2008, 300 del COOTAD, 28 y 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y 66 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, consideran pormenorizadamente detalles relacionados con los Consejos Locales de Planificación.

Para el caso de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial, el Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas considera que el respectivo Consejo de Planificación estará integrado por 6 personas:

- El presidente de la Junta Parroquial;
- Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;

- Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial;
- Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

2.2.13. La articulación en la planificación

De acuerdo con la Constitución del Ecuador 2008, el COOTAD y el COPFP, establecen que la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debe venir acompañado de un proceso paralelo de articulación que asegure la concordancia en la planificación de los diferentes niveles de gobierno.

Cabe mencionar que al respecto, el artículo 260 de la Constitución considera 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 igual forma el Artículo 126 del COOTAD establece la Gestión concurrente de competencias exclusivas.

El artículo 2, literal h, del COOTAD hace mención a la definición de mecanismos

de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública:

Los Artículos 129, 135, y 138 respectivamente del COOTAD del ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos establecen lo siguiente:

- El ejercicio de la competencia de vialidad atribuida en la Constitución a los distintos niveles de gobierno, se cumplirá de la siguiente manera:
- Al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno.
- La Competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias se deberán ejecutar de manera coordinada y compartida entre gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales,

- Las Competencia de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación se debe dar con la Colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Por otro lado, el Art. 299 del COOTAD estipula la Obligación de coordinación entre el Gobierno Central y los GAD's en la elaboración, contenidos y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como parte del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

En el art. 10 del CPFP se establece que se deberá desarrollar una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo así como los procedimientos de coordinación y armonización entre el Gobierno Central y los GAD's para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

Mientras que el Art. 12 del COPFP establece que la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial de los GAD's, se ejercerá a través de sus planes mediante una "Articulación y coordinación con los diversos niveles de gobierno" en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.



2.2.14. Articulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial rural al PDyOT cantonal

2.2.14.1. Principales problemas de articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

Para el desarrollo del presente tema, se opta por recurrir a las siguientes referencias bibliográficas: "La Ordenación Territorial y Urbanística un Camino para su Aplicación en el Ecuador" y "Bases Conceptuales y Metodológica para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial GTZ."

Las dificultades más importantes al momento de articular los planes son⁵⁹:

- Articulación entre contenidos específicos de cada plan;
- Articulación de metodologías de elaboración de cada uno de ellos; y,
- Coordinación de competencias entre los diferentes niveles.

⁵⁹ Bases Conceptuales y Metodológicas para la elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, GTZ, CONAM, Perú, 2006, pág. 59-63.

a) Articulaciones de Contenidos:

Si bien las normas legales establecen ciertos contenidos de cada plan; sin embargo estas no son completas y tampoco cerradas.

Siendo el mismo tema, o estando estrechamente vinculados en idéntico ámbito, no deberían trabajarse en planes diferentes.

b) Articulación de Metodologías:

La existencia de una temática común (Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial) a aplicarse a diferentes niveles de planeación, generan la imperiosa necesidad de coordinar las metodologías de elaboración de los diferentes planes, de tal forma que se optimice el uso de los recursos tanto económicos como humanos dirigidos a conseguir objetivos semejantes, y sobre todo evitar repetir procesos y duplicar contenidos.

La articulación de metodologías entre niveles de gobierno se podría realizar de tres formas:

- Proceso de ordenamiento territorial multinivel para todo el ámbito elegido del cual se obtengan los productos necesarios para los varios planes que interesan.

Por un lado los procesos de elaboración de planes de ordenamiento pueden hacerse de arriba hacia abajo, de abajo a arriba, o simultáneamente en varios niveles; sin embargo, se puede instaurar procesos que vayan de abajo a arriba, desde el distrito a la provincia, de la provincia a la región. De manera que se aproveche el conocimiento de los actores más cercanos al territorio y sus recursos.

c) Articulaciones de Competencias:

Las iniciativas y acuerdos de los diferentes niveles de Gobierno resultan complementarios ya que fortalecen al proceso de articulación de los planes.

Por último, se establece que los GAD's ejercen las autonomías reconocidas por la Constitución y las Leyes Orgánicas, pudiendo además concertar, coordinar o delegar entre ellos.

2.2.14.2. Los Elementos fundamentales del Sistema de Ordenación Territorial Integrada del Ecuador

De acuerdo con el Arq. Fernando Pauta Calle en su libro Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, determina que una vez "Configurado el sistema



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

territorial ecuatoriano..., toca ahora estructurar un conjunto que integre y relacione los distintos niveles de ordenación territorial, de manera tal que las figuras o planes previstos en la Constitución surjan de un proceso único de planificación al que aportan todos los niveles de acuerdo a roles específicos".⁶⁰

En tal sentido plantea que los elementos fundamentales del Sistema de Ordenación Territorial Integrada del Ecuador son:

- Los Lineamientos de Planificación Territorial;
- La Estrategia Territorial Nacional;
- El Plan de Ordenación Territorial Regional;
- El Plan de Ordenación Territorial Provincial;
- El Plan de Ordenación Territorial Cantonal; y,
- El Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural.

⁶⁰ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, pág. 173.

Dichos elementos deberán complementarse a través de una coordinación y cooperación, donde la regulación y consecuente control del Uso y Ocupación del Suelo es de competencia exclusiva de la Municipalidad, dándole en materia de Ordenación Territorial ciertos privilegios sobre el resto de GAD's. Por lo tanto, de lo expuesto se establece que el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial Cantonal será el integrador de las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial del resto de niveles de gobierno, o lo que es lo mismo, las determinaciones de los planes de Ordenación Territorial regional, provincial y parroquial rural se han de inscribir, articular, unir o enlazar a las determinaciones de las figuras o planes de la ordenación territorial cantonal.

Así mismo se establece que para el caso de los Planes de ordenación territorial cantonal, será este el encargado e incluso, de la coordinación con todos los demás organismos territoriales, como: el Estado Central, Consejos Regionales, Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales.

Aquí vale un comentario muy personal de experiencia en la Coordinación para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial del Cantón La

Troncal, donde las actividades de Coordinación para dicho plan, llegaron al punto de organización de actividades con la población, otros entes del régimen dependiente, sectores de los medios de comunicación, entre otros, situación que aportó a un proceso de participación de la ciudadanía.

Por otro lado, se manifiesta que la concurrencia de todos los niveles de gobierno a través de sus respectivas competencias: "Formular los Planes de Ordenamiento Territorial" y "desarrollar una estrategia Territorial Nacional" se ve garantizado mediante la coordinación e integración de los respectivos planes y sobre todo a través del ejercicio de la competencia de la cual gozan los GAD's cantonales: la "Regulación del Uso y Ocupación del suelo cantonal."

En tal virtud, el Arq. Fernando Pauta propone una mejora a la Metodología en la Formulación y aplicación de los Planes de Ordenación Territorial y de la Estrategia Territorial Nacional, en cuanto a la modificación de las fases de planificación y gestión sugeridas por Gómez Orea, y plantea la "incorporación en éstas de una instancia que materialice la articulación de las determinaciones de tales instrumentos en el marco de la coordinación de los planes de



ordenación territorial cantonal, por el carácter de dicha competencia y sus ejercicios. Es decir, la fase de planificación deberá agregar una subfase que explícitamente aborde tal articulación a más de las consabidas subfases: i) sistema de objetivos, ii) modelo territorial objetivo, iii) medidas o propuestas; y, la fase de gestión a más de sus componentes: i) puesta en marcha, seguimiento y control, ii) evaluación ex post; y, iii) revisión del plan.⁶¹

2.3. ANTECEDENTES METODOLÓGICOS EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL (PDYOT) EN ECUADOR

2.3.1. Objetivo del estudio

El presente tema de estudio tiene por objeto el conocimiento de propuestas metodológicas planteadas en Ecuador y el exterior, concretamente en España a través del Dr. Domingo Gómez Orea, situación que fortalecerá y fundamentará las decisiones al momento de plantear una "Metodología y contenidos para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia

⁶¹ Ibíd., pág. 177.

Pancho Negro del cantón La Troncal". Adicionalmente a las propuestas metodológicas para la formulación de planes de desarrollo y ordenación territorial en Ecuador, se establece previamente una introducción a temas fundamentales como el Sistema Territorial. Por tal motivo el tema de estudio se estructura a continuación:

2.3.2. El sistema territorial

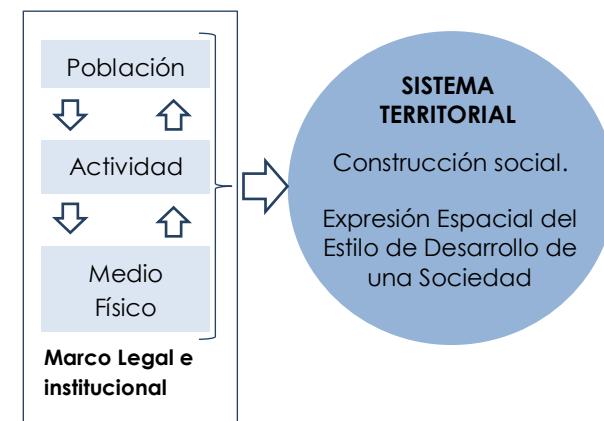
Según el Dr. Domingo Gómez Orea, "El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema"⁶². Establece que "el sistema territorial se encuentra conformado por los siguientes componentes:

- 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 intercambian personas, mercancías, energía e información.

- Las instituciones que facilitan el funcionamiento social y el marco normativo o legal que regula tal funcionamiento".⁶³

FIGURA N°1: El sistema territorial

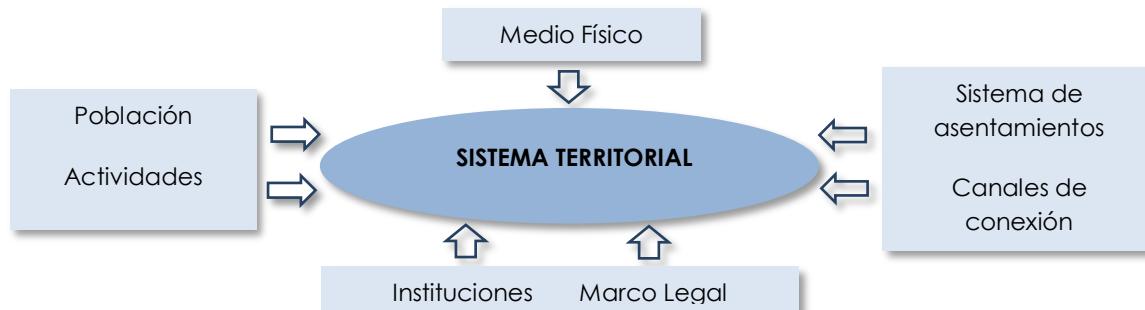


Fuente: Gómez Orea, Domingo "Ordenación Territorial", 2008.

Elaboración: Propia.

⁶² Gómez Orea, Domingo: "Ordenación Territorial", Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2007, pág. 43.

FIGURA N°2: Los componentes del sistema territorial



Fuente: Gómez Orea, Domingo "Ordenación Territorial", 2008.

Elaboración: Propia.

2.3.3. Propuestas metodológicas para la formulación de planes de desarrollo y ordenación territorial en Ecuador

El desarrollo de un marco conceptual y jurídico sienta las bases del conocimiento y el saber, situación que permitirá de manera coherente y justificada la construcción de una Metodología clara y aplicable a la realidad de la ruralidad ecuatoriana.

Previo a la construcción de la propuesta Metodológica para la elaboración del "Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del Cantón La Troncal", se presenta un Marco Metodológico referencial, a

través de una serie de propuestas metodológicas aplicadas en Ecuador, así como propuestas de autores reconocidos por su trayectoria en el ámbito de la planificación y la ordenación territorial, como se indica en el orden establecido a continuación:

2.3.3.1. Propuestas Metodológicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

A. Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias

La guía en referencia corresponde a Febrero del año 2011, sin embargo la versión original del documento se elaboró por la SENPLADES entre Octubre del 2009 y Enero del 2010 con el aporte de los GAD's, representantes políticos y Técnicos especializados en la temática abordada.

La Guía es de contenidos y procesos, que propone, en algunos casos, recomendaciones metodológicas, en especial para los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD. Cabe destacar que los contenidos consideran lo estipulado en la Constitución, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

La guía en mención se estructura de la siguiente forma:

- Capítulo I: Marco Referencial, que presenta el entorno jurídico y conceptual vinculado a la Planificación e instrumentos de desarrollo y ordenación territorial; lineamientos y principios; requerimientos de articulación, de participación y concertación que deben observarse.
- Capítulo II: Contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento



Territorial, que se diferencian para los casos de los Planes de los tres ámbitos territoriales (provincias, cantones y parroquias) en sus especificidades y alcances.

- Capítulo III. Proceso para la formulación de los Planes, que en su mayoría de pasos es común a los tres tipos de Planes.
- Capítulo IV. Referentes y herramientas, que pueden aplicarse para la formulación de los Planes.

Respecto del Marco Referencial, la Guía determina la forma en que los dos tipos de planes (Desarrollo y Ordenamiento Territorial) deben guardar concordancia entre sí, por lo tanto, "las directrices de desarrollo que son el sustento de los planes respectivos, determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. Pero de igual manera las capacidades y potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral social, económico y el logro del Buen Vivir".⁶⁴

A continuación un gráfico que presenta las interrelaciones y correspondencias

⁶⁴ SENPLADES, Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias, Documento de trabajo, 2011, pág. 9.

que según SENPLADES debe darse entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial:

FIGURA N°3: Contenidos articulados



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

Por otro lado, la Guía considera 5 Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial en el marco de las disposiciones y mandatos establecidos en la Constitución del 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial,

Autonomía y Descentralización COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP.

Los lineamientos para la Planificación fueron elaborados en 2010 por SENPLADES, y se relacionan con los propósitos de la planificación, la necesidad de articulación que deben guardar esos instrumentos entre ellos y las grandes políticas nacionales, y, el fomento de la planificación participativa en la formulación y la transparencia que deben primar en las fases de concreción o puesta en marcha de los planes.

Los Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial son:

- Lineamiento 1. Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.
- Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial;
- Lineamiento 3. Articulación intergubernamental;



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo;
- Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.

Respecto de los contenidos esenciales de los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, la Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de los planes considera dos aspectos de importancia, el primero que tiene que ver con los contenidos mínimos de los planes y el segundo que tiene relación con las responsabilidades de los GAD's (Competencias).

Sobre los Contenidos mínimos de los planes de desarrollo de todos los niveles territoriales, el Art. 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece los siguientes:

- Diagnóstico;
- Propuesta; y,
- Modelo de Gestión.

De los Planes de Ordenamiento Territorial, el Art. 297 del COOTAD establece: "El ordenamiento del territorio

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

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y
- La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos"

De los Procesos de Formulación Participativa, la Guía identifica las instancias y actores territoriales que deberán intervenir durante el proceso de planificación, así como los roles que pueden asumir durante cada etapa del proceso, de lo cual se contempla 5 pasos:

- La organización de las instancias participativas: asambleas, Consejo de Planificación, y equipo técnico de planificación;
- La formulación del diagnóstico estratégico y por sistemas;
- La formulación del Plan de Desarrollo: objetivos, modelo de ordenamiento y de gestión;
- La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial: políticas, estrategias, instrumentos de gestión y programas y proyectos para el desarrollo territorial; y,
- La aprobación y puesta en vigencia del Plan por parte de los órganos de decisión política provincial, cantonal o parroquial.

Al respecto cabe agregar que este proceso se produce en cumplimiento a la norma legal ecuatoriana que contempla las instancias de participación ciudadana que forman parte de los entes que elaboran el PDyOT, entre los cuales encontramos también al gobierno autónomo descentralizado y el equipo técnico del plan.

Por otra parte, la participación ciudadana para la elaboración del



PDyOT se conforma de autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad, quienes deberán participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenación territorial y en la formulación de propuestas de inversión pública; en la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos; y, en la designación de tres representantes al consejo de planificación; por lo cual, se puede establecer que la participación de la población en la formulación del PDyOT es de vital importancia y trascendencia, ya que forman parte de un proceso encaminado al mejoramiento de la calidad de vida, sin embargo, igual o más importante resulta el aporte que puedan brindar a través del seguimiento del plan, como acción que asegure una adecuada implementación de tan importante herramienta de planificación.

B. Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, en Marzo del año 2015 presentó la versión preliminar de "Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento

Territorial Parroquiales", acompañado de la frase "Planificamos el Ecuador del Buen Vivir en el territorio".

De acuerdo con la introducción del documento elaborado por SENPLADES, el mismo tiene por objeto orientar el proceso de elaboración y/o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) para los territorios parroquiales, cuyo proceso es liderado por los Gobiernos autónomos Descentralizados Parroquiales.

Continuando con la descripción de los aspectos más relevantes de la introducción del documento "Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales", encontramos que este considera la vinculación que debe generarse entre el Plan Nacional de Desarrollo y la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para lo cual entre otras cosas establece que, "las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales; que las intervenciones previstas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulen con políticas y metas del PND; que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del Plan

Nacional de Desarrollo) son referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los territorios de los GAD; y, que el Consejo Nacional de Planificación, emite lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los procesos de planificación".

De acuerdo con los lineamientos establecidos por SENPLADES, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial deberán considerar los siguientes componentes:

- Físico-ambiental;
- Sociocultural;
- Económico;
- Asentamientos humanos;
- Conectividad, energía y movilidad; y,
- Político Institucional.

Por otra parte, el documento preliminar de SENPLADES establece de forma similar a la guía del año 2011, que los contenidos principales del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDyOT se basan en dos consideraciones: a) los contenidos mínimos establecidos en el artículo 42 del Código Orgánico de



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Planificación y Finanzas Públicas: **un diagnóstico, una propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y, un modelo de gestión;** y, b) las competencias de cada nivel de gobierno. Además, establece que los alcances del plan dependerán de la naturaleza de cada territorio, disponibilidad de información, el grado de desarrollo de los instrumentos de planificación de los otros gobiernos con los que debe articularse, entre otras.

Sobre los contenidos derivados de las competencias de los distintos niveles de gobierno, se establece la necesidad de poner en práctica mecanismos de concertación, que permitan identificar los niveles de desarrollo, de Buen Vivir, que se deben alcanzar, y la forma de organización del territorio que se debe establecer, con un nivel de correspondencia y concordancia que parte de la visión a gran escala y va enriqueciéndose en el detalle según el nivel de cercanía de los gobiernos con sus pobladores, o lo que es lo mismo: una misma visión y una diferencia de escala en el detalle de cada instrumento.

Por lo tanto y con todo lo establecido, el documento preliminar de SENPLADES determina que tanto la planificación como la gestión del territorio parroquial rural tienen como referentes: el Plan

Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, metropolitanos, y provinciales así como, otros instrumentos de nivel nacional cuya visión y alcance debe ser analizada considerando además las tres prioridades nacionales: sustentabilidad patrimonial, erradicación de la pobreza y cambio de la matriz productiva.

En conclusión, y en términos generales, los contenidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial de la presente guía difieren en ciertos aspectos a los propuestos en la guía preparada por SENPLADES en el año 2011, por ejemplo:

- El diagnóstico por sistemas en la actual guía no se refiere a sistemas o subsistemas sino como componentes, sin embargo, se podría establecer que los contenidos son similares a la guía de 2011; sin embargo, en la actual guía se suprime, o al menos no se considera como tema puntual la prospectiva y sus escenarios: tendencial, óptimo y de concertación.
- Sobre la propuesta, en términos generales la actual guía incluye la construcción de la visión, a

diferencia de la guía de 2011 que centra únicamente en un objetivo integral o general, políticas públicas, objetivos específicos, estrategias de largo plazo y metas.

- El modelo de gestión de la guía de 2015 no considera la fase previa al inicio de formulación de los planes, correspondiente a la conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa esto es la consideración de asambleas locales y el "Consejo de Planificación".

La actual guía de 2015 propone la formulación de estrategias de articulación que considera "...aquellos problemas que los GAD han identificado, pero no tienen competencia para su gestión, para lo cual, se plantean estrategias de articulación que les permitan coordinar con otros niveles de gobierno o instituciones, la gestión de dichos problemas".⁶⁵

Otro aspecto propuesto por la guía del 2015, es la definición de una agenda regulatoria en que se considera los diferentes tipos de actos administrativos e instrumentos normativos para la

⁶⁵ SENPLADES, Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Versión preliminar 2.0, Enero, 2015, pág. 27.

adecuada implementación de las determinaciones del plan. Finalmente se establece la formulación de un modelo de ordenanza para la conformación del sistema de participación ciudadana.

Cabe destacar que la guía de 2015 para la formulación de planes parroquiales contempla en general los mismos subcomponentes del diagnóstico de los planes cantonales, con lo cual se podría establecer una duplicidad de contenidos, al menos en la primera fase de diagnóstico, y en cambio no considera aspectos de vital importancia para la parroquia y que fueron propuestos por la misma constitución a través del reparto competencial para los GAD's, entre los cuales se destaca la omisión de estudiar las siguientes competencias:

- 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
- 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,
- 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Finalmente, si bien las presentes competencias no tienen mayor

incidencia territorial, sin embargo, por el mismo hecho de ser competencias exclusivas de los GAD's parroquiales rurales, se vuelve obligatorio su consideración, más aun considerando que ellas pueden aportar al logro del desarrollo de su territorio.

2.3.3.2. Metodología para elaborar un Plan de Ordenación Territorial según el Dr. Domingo Gómez Orea.

El Dr. Domingo Gómez Orea plantea varias alternativas entre las cuales se destaca:

- Metodología Comprensiva o Genérica;
- Metodología Comprensiva adaptada a facilitar la organización del equipo de trabajo y orientada al desarrollo;
- Metodología basada en el Modelo Conceptual de Ordenación Territorial;
- Otra versión de la Metodología anterior;
- Metodología basada en la lectura del Medio Físico;

- Metodología Estratégica (aproximaciones sucesivas); y,
- Metodologías específicas para casos particulares.

Si bien existen varias metodologías, sin embargo también existen elementos comunes a ellos como son las siguientes tres fases:

- Fase de Información y Diagnóstico;
- Fase de Planificación; y,
- Fase de Gestión.

Por operatividad el Dr. Gómez Orea añade una fase preparatoria a la presente Metodología.

La Fase Preparatoria contempla a su vez aspectos como: Definición provisional del ámbito o ámbitos a los que afectará el plan, u pre diagnóstico, el tipo, estilo, principio a partir de los que se realizará el plan, contenido y alcance del plan, elaboración de la metodología, diseño del equipo que realizará el plan, programa de trabajo, atribución de responsabilidades y presupuesto para la elaboración del plan.

La Fase de Información y Diagnóstico “Esta fase 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. La elaboración del diagnóstico implica conocer y entender como 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.”⁶⁶. Por lo tanto se trata de un entendimiento de la situación actual del Sistema Territorial, lo cual servirá más adelante para el planteamiento de la correspondiente planificación.

Esta fase se encuentra conformada por: Diagnósticos Sectoriales, Diagnóstico Integrado o de Síntesis del Diagnóstico, Capacidad de intervención e instrumentos de gestión disponibles y Subfase de Prospectiva. Escenarios.

La Fase de Planificación, según Domingo Gómez Orea, el Análisis DAFO, la prospectiva y la formulación del sistema de objetivos, pueden entenderse como una subfase de carácter preparatorio para acceder a la fase de planificación.

⁶⁶ GÓMEZ OREA, DOMINGO: “Ordenación Territorial”, Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2007, pág. 162.

La definición y análisis de objetivos, la identificación de propuestas o medidas y la instrumentación de la alternativa seleccionada forman parte de la presente fase.

Fase de Gestión A estas alturas del plan cabe establecer procedimientos que aseguren la puesta en marcha, seguimiento y control del plan, que no es más que la materialización del plan y sus propuestas.

Se debe considerar además la Evaluación “ex post” que tiene que ver con una valoración de los resultados a medida que se implementa el plan. Y por último se tiene la revisión del plan que comprende la revisión y actualización del plan.

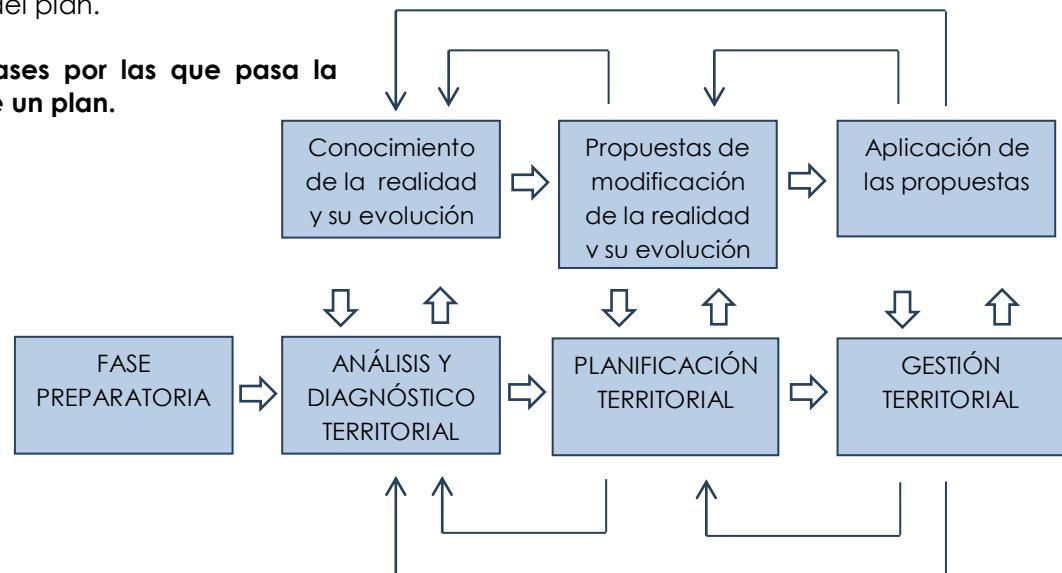
FIGURA N°4: Fases por las que pasa la elaboración de un plan.

Un aspecto de importancia a ser tomado en cuenta en la formulación de planes, y tiene que ver con la Participación ciudadana en la elaboración de un plan de Ordenación Territorial y que según el Dr. Domingo Gómez Orea, este interviene en las siguientes fases:

- Fase Inicial;
- Fase de Elaboración del Plan; y,
- Trámite de participación pública.

Fuente: Gómez Orea, Domingo “Ordenación Territorial”, 2008.

Elaboración: Propia





2.3.3.3. Lineamientos Metodológicos para la formulación de los Planes de Ordenación Territorial integrados a los Planes de Desarrollo según el Arquitecto Fernando Pauta Calle.

De acuerdo con el Arq. Fernando Pauta, en la actualidad y sustentado en lo que establece la Constitución a través de los Artículos 262, 263, 264 y 267 sobre la potestad de los GAD's en planificar el desarrollo del respectivo nivel y formular los correspondientes planes de ordenación territorial, es necesario la construcción de un proceso metodológico que abarque simultáneamente a los planes de desarrollo y ordenación territorial.

La necesidad del mencionado proceso metodológico lo fundamenta por circunstancias como:

- Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial deben responder a un mismo modelo deseado o imagen objetivo;
- Optimización de recursos de todo orden empleados en su formulación;
- Búsqueda de una razonable simplificación de los procesos de participación ciudadana, aprobación y difusión, entre otros; y,

- Los planes serán implementados por una serie de niveles de gobierno (Nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial rural).

Con los antecedentes expuestos, el Arq. Fernando Pauta propone un esquema metodológico general con la introducción de cambios sustanciales conforme a la realidad ecuatoriana, siendo el siguiente:

a) Elaboración de un Diagnóstico Integral del Sistema Territorial:

El cual será común para los planes de desarrollo y ordenación territorial, este deberá disponer del tratamiento de contenidos que de acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, deberán describir al menos lo siguiente:

- Inequidades y desequilibrios socio-territoriales;
- Potencialidades y oportunidades del territorio;
- Situación deficitaria;
- Proyectos existentes en el territorio;
- Relaciones del territorio con los circunvecinos;

- La posibilidad y requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo; y,
- El Modelo Territorial actual.

La Fase del Diagnóstico se subdivide en diagnósticos de los subsistemas territoriales referidos a los mayores elementos que conforman el sistema territorial, y son:

- Medio físico (medio natural);
- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación (medio construido);
- Población y actividades (socioeconómico y cultural); y,
- Marco político, jurídico e institucional.

Luego de los mencionados estudios sectoriales, continúa la formulación del Diagnóstico Integrado o de Síntesis, que permite la interpretación del conjunto y cuyos componentes centrales son:

- Diagnóstico integrado de problemas;
- Diagnóstico de potencialidades;
- Análisis DAFO;
- Modelo territorial actual; y,

- Capacidad de intervención e instrumentos de gestión.

Por último, se establece que dependiendo del nivel territorial en el que se trabaje (para nuestro caso parroquial), los contenidos específicos a elaborar no serán necesariamente iguales a los considerados en el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial cantonal, esto como aporte para la articulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial Parroquial Rural al PDOT cantonal con el fin de evitar repetir procesos y duplicar contenidos.

b) La prospectiva del Sistema Territorial:

Ayudar a predecir posibles procesos de evolución de los componentes más representativos del sistema territorial, para lo cual se propone la construcción de tres escenarios:

- Tendencial;
- Óptimo; y,
- De Concertación.

c) Articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación:

A fin de concretar las disposiciones constitucionales y legales, las cuales demandan el establecimiento de un

sistema articular recíproco entre los niveles de gobierno. Para lo cual propone además, la construcción de una fase dedicada exclusivamente a la tarea de articulación, la cual no se agota y continúa e incluso en la fase de gestión.

d) Imagen Objetivo “Propuesta”:

En base al literal b del Art. 42 del COPFP. Cuyos componentes están coherentemente estructurados, y son:

- Visión de mediano y largo plazos;
- Objetivos;
- Políticas;
- Estrategias; y,
- Resultados y metas deseadas.

e) Lineamientos de Planificación Territorial del Plan Nacional de Desarrollo previstos en el Art. 36 del COPFP.

Es un componente específico de los planes de ordenación territorial que incide directamente en la construcción del Modelo Territorial Objetivo y de la normativa reguladora del Uso y Ocupación del suelo.

f) Modelo Territorial Objetivo:

Corresponde al “modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos” de la propuesta”. Es un componente específico del plan de ordenación territorial, el cual deberá diseñarse en el marco de los objetivos de la ordenación territorial en el Ecuador:

g) Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo “ordenamiento territorial pasivo”:

Es una medida o propuesta que define la metodología implementada por Domingo Gómez Orea para la elaboración de los planes de ordenación territorial, el cual se conforma bajo la idea de que en relación al territorio, tan esencial como lo que debe permitirse es lo que no debe permitirse para alcanzar el modelo territorial objetivo.

h) Programa de actuaciones positivas “ordenamiento territorial activo”:

Es un componente común a los planes de desarrollo y de ordenación territorial. Corresponde a las inversiones y gestiones que deben realizarse para ir de la realidad actual de una determinada circunscripción, en sus dimensiones sociales, económicas,



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

políticas, culturales y ambientales, a la imagen objetivo. Además de ir del modelo territorial actual al modelo territorial objetivo. Por otro lado, el programa de actuaciones positivas incluye lo siguiente:

- Programas y proyectos;
- Cronogramas estimados;
- Presupuestos; e,
- Instancias responsables de la ejecución.

i) Medidas para la gestión de los planes:

Hace mención a la ejecución de los planes de desarrollo y de ordenación territorial, a la planificación de su puesta en marcha, seguimiento y control de las determinaciones que ellos establecen.

j) Fase de gestión de los planes:

Corresponde a la puesta en marcha, seguimiento y control del Plan. El Arq. Pauta establece además, que es la fase en la que debe darse una pariente articulación de las determinaciones de los instrumentos de los niveles de gobierno.

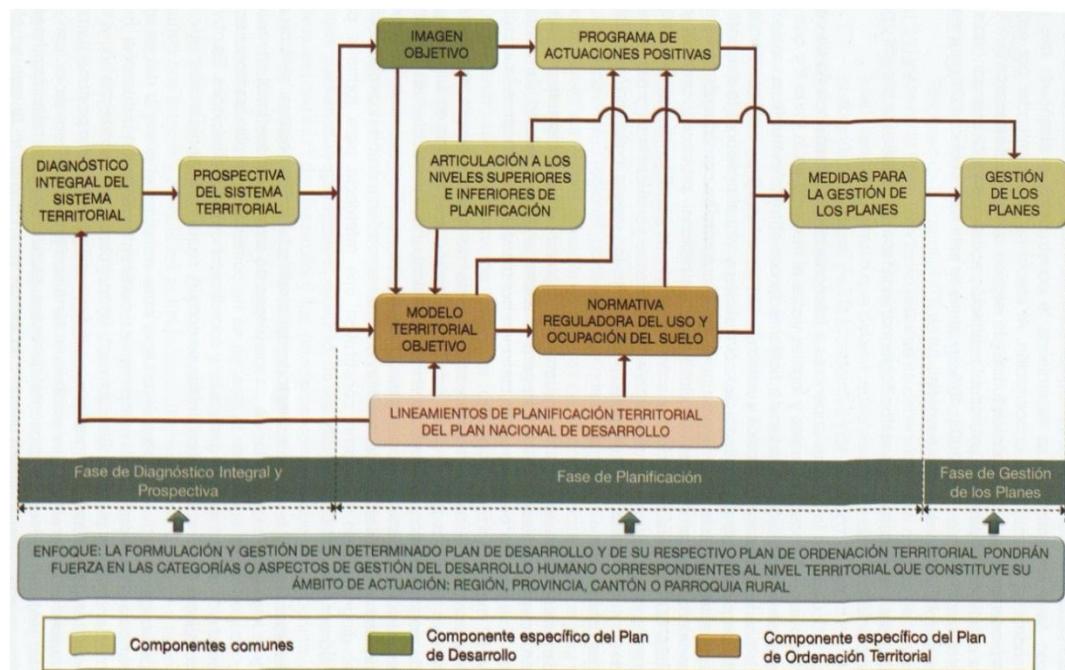
De la metodología propuesta por el Arq. Fernando Pauta, se puede establecer que efectivamente resulta necesaria la construcción de un proceso metodológico que abarque simultáneamente a los planes de desarrollo y ordenación territorial, que permitan la construcción de una misma imagen objetivo, coherente además con las propuestas de los diferentes

GAD's, con lo cual se estaría cumpliendo con la necesaria articulación de los PDyOT de los diferentes niveles de gobierno.

De la exposición realizada, se puede manifestar la importancia de optimizar el uso de los recursos que disponen los GAD's, los cuales son generalmente limitados o escasos conforme a la realidad socio-económica del Ecuador.

Fuente y Elaboración: Pauta Calle Fernando, "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador", 2013.

FIGURA N°5: Sistema de ordenación territorial y urbanística integrada del ecuador: lineamientos metodológicos para la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial





Por lo tanto, ciertamente el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial deberá estructurarse de tres grandes momentos: la fase de diagnóstico integral, la fase de planificación y la fase de modelo de gestión, sin embargo, dependiendo del nivel territorial, los contenidos deberán variar según las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que le correspondan, ante lo cual los recursos disponibles deberán centrar mayores esfuerzos en la ejecución de las competencias otorgadas por la constitución, sin que esto impida la gestión del GAD parroquial en asuntos de competencia de otros niveles de gobierno.

2.3.4. Determinaciones de los planes de ordenación territorial parroquial rural⁶⁷

“Las determinaciones de los Planes de ordenación Territorial Parroquial Rural se redactaran considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los lineamientos de Planificación Territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo Parroquial Rural

⁶⁷ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, 2013, pág. 223-227.

y la articulación a los niveles superiores de planificación, y serán específicas y comunes con este plan de desarrollo.”

2.3.4.1. Determinaciones Específicas

“Constituyen determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural las referidas al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora de uso y ocupación de suelo.”

a) Modelo Territorial objetivo parroquial rural.

Este modelo a alcanzarse en el periodo de planificación se configurara por las determinaciones relativas a: i) sistema contabilizado de objetivos estratégicos específicos, ii) medio físico, iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

i).- 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 considerara los resultados, las determinaciones y articulaciones antes señaladas y en calidad de elementos orientadores los objetivos definidos para

su ordenación del territorio ecuatoriano, a saber:

- 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).
- Objetivos estratégicos generales: i) promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que articule y 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 proporcionar 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 coordinación administrativa (Constitución. Artículos 276, 284, 66, 71, 72, 73, 74, 104, 380, 395 y 226)."

ii).- Medio Físico.

"Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural efectuara 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. Numeral 1y 4)."

iii).- Población y Actividades.

"En relación a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural efectuara la asignación de usos del suelo a las unidades territoriales seleccionadas para incentivar las actividades productivas 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. Numeral 1y 4).

En consecuencia señalara el destino de uso de las unidades territoriales escogidas para esos fines, es decir, la función específica de cada una de estas y que vendrá dada por las oportunidades y amenazas del entorno, cuidando que el coincida con la vocación de destino dispuesta por el Plan de Ordenación Territorial Cantonal. Se representaran así las cualidades innatas del territorio al tiempo que su aprovechamiento con los usos escogidos demandaran los menores esfuerzos y generaran los mayores logros."

iv).- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación

"En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural contendrá las siguientes determinaciones:

- 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 adecuada en la

parroquia para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio de la identificación de los equipamientos e instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en el área rural parroquial.

Establecimiento igualmente de las determinaciones específicas de la localización de cada equipamiento o instalación y definición coordinada de ella con el respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso 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. Numeral 1, 2 y 4).

- 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 la 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 observara las determinaciones del Plan de Ordenación Territorial Cantonal, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico natural afectadas por ella 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. Numeral 1 y 3)."

b) Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural

"Esta determinación se configurara por las normas relacionadas con la población y actividades y los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales, por tanto afectaran al conjunto de la parroquia y tendrán carácter de no vinculantes-recomendaciones-, esto es, sean complementarias a las vinculantes establecidas para el Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso por los Planes Generales de Ordenación Urbanística."

b1).- 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 elaborara 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 las actividades permitidas en las unidades territoriales seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad (Constitución. Artículo 267. Numeral 1 y 4)."'

b2).- 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 redactara desde la perspectiva del medio físico en la condición de criterios territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones, espacios públicos y redes viales previstos por el Plan en el suelo rural o en los asentamientos urbanos (Constitución. Artículo 267. Numeral 1, 2, 3 y 4)."'

2.3.4.2. 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."

a) Actuaciones Territoriales.

"Esto es, la formulación de los planes sectoriales –con sus programas, proyectos y otras acciones-, relacionadas con las categorías o aspectos de gestión de desarrollo parroquial rural y que integrando el programa de actuaciones positivas coadyuvaran vigorosamente a la consecución del modelo territorial objetivo parroquial rural, sin perjuicio de sus dimensiones social y económica y aun de otras imputables a este nivel de desarrollo humano. Entre otros se hallan los siguientes planes parroquiales rurales:

- I) Plan de equipamiento comunitario (Constitución. Artículo 267. Numeral 2).
- II) Plan de mantenimiento de la vialidad (Constitución. Artículo 267. Numeral 3).
- III) Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).

IV) Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).

V) Planes relacionados con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo parroquial rural y cuyas competencias se encuentran centralizadas y que se formularan en el marco de la coordinación del gobierno parroquial rural con el Estado central o en su caso con el gobierno municipal."

b) Medidas para la gestión del Plan de Ordenación 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 consideraran a menos las siguientes medidas:

i) Diseño de un ente gestor Que será responsable de la tarea de conducir el proceso de materialización de los Planes y que se conformara por un órgano político y un órgano técnico, con funciones claramente identificadas. Para el efecto se considerara al Consejo de Planificación Parroquial Rural, previstos por la ley (Código de Planificación y Finanzas Publicas. Artículo 28).

ii) Diseño de un sistema de gestión Que establecerá los flujos de decisión u información entre los componentes del ente gestor, en el marco de unas normas de gestión. Con este propósito se observara las funciones establecidas por la ley para el Consejo de Planificación Parroquial Rural (Código de Planificación y Finanzas Publicas. Artículo 29).

iii) Programa de puesta en marcha Que regulará la forma en la que se desarrollaran las intervenciones positivas, mediante el uso de instrumentos de programación que definan para el conjunto de estas su secuencia completa y de ser el caso, las pautas a seguir para materializarlas (Código de Planificación y Finanzas Publicas. Artículo 42).

iv) Programa de seguimiento y control Que se destinara 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 (Código de Planificación

y Finanzas Publicas. Artículo 42). Y finalmente

v) 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 Planes." A manera de conclusiones se puede establecer las siguientes consideraciones:

Que de forma conjunta, coherente y articulada con el diagnóstico integral y prospectiva del sistema territorial, imagen objetivo del plan de desarrollo parroquial rural, los niveles superiores de planificación y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se formularan las propuestas o determinaciones para los planes de ordenación territorial, los cuales deberán ser, por una parte, específicos a dichos planes de ordenación territorial, y por otra, que sean comunes con el plan de desarrollo parroquial rural.

Respecto de las determinaciones específicas, por una parte, estas guardan estrecha relación con las competencias del ámbito territorial parroquial rural, por ejemplo, el modelo territorial objetivo considera además de los objetivos estratégicos específicos, al medio físico en el que se deberá delimitar las unidades territoriales para el



desarrollo de actividades productivas, comunitarias, y preservación de la biodiversidad; la población y actividades, a través de las cuales se efectuarán las asignaciones de usos de suelo, incentivando además el desarrollo de actividades productivas comunitarias de carácter primario; y, los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, cuyas determinaciones tienen que ver con el dimensionamiento de las reservas de suelo para nuevos equipamientos y la ordenación de la red vial parroquial rural.

Por otra, si bien la regulación y control del uso y ocupación es una competencia de los GAD cantonales, sin embargo, amerita el establecimiento de un conjunto de indicaciones que aporten al establecimiento de una normativa reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural, para lo cual, la principal fuente de información lo constituye el PDyOT cantonal.

Sobre las determinaciones comunes con el Plan de Desarrollo Parroquial Rural, cabe destacar que estas se conforman del programa de actuaciones positivas (actuaciones territoriales) y las medidas para su gestión (medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Parroquial

Rural y su correspondiente Plan de Desarrollo).

Finalmente cabe destacar la importancia del establecimiento de actuaciones territoriales a través de planes, programas y proyectos, ya que constituyen las intervenciones sobre el territorio con el fin de lograr alcanzar el modelo territorial objetivo parroquial rural; mientras que las medidas para su gestión, son aquellas intervenciones o acciones que permiten que el plan se implemente, se dé un seguimiento, control y evaluación. Por lo tanto, esta es la instancia en que se debe concretar una adecuada implementación del plan.

2.4. METODOLOGÍA Y CONTENIDOS PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

2.4.1. Introducción

En la construcción de la propuesta Metodológica para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del Cantón La Troncal, se tiene presente lo establecido en la Constitución, el

Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, de este último sobre todo el Artículo 42, más los aportes del Dr. Domingo Gómez Orea y sobre todo las contribuciones del Arq. Fernando Pauta Calle quien propone un esquema metodológico general con la introducción de cambios sustanciales conforme a la realidad ecuatoriana.

A más de los aportes conceptuales, jurídicos y científico – técnico del Dr. Domingo Gómez Orea y del Arq. Fernando Pauta Calle, se tiene las experiencias adquiridas durante el proceso de formulación de los planes de Desarrollo y Ordenación Territorial de los diferentes niveles de gobierno y con la participación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, durante los años 2010 y 2011 e incluso hasta la actualidad, en que se lleva a cabo todo el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provincial, Cantonal y Parroquial.

De la propuesta metodológica del presente trabajo de investigación, y en función de las experiencias adquiridas en el Gobierno Autónomo

Descentralizado Cantonal de La Troncal, se exponen las principales características que se pudieron detectar durante el proceso de formulación de los PDyOT en los años 2010 y 2011:

- Falta de información secundaria, como: datos aún no disponibles del Censo de Población y Vivienda del año 2010, ausencia de Cartografía o en el mejor de los casos esta se encontraba desactualizada o con escalas que poco aportaban sobre todo a la Ordenación del Territorio Cantonal y Parroquial. Por ejemplo, para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial del cantón La Troncal y sus parroquias rurales se disponía de cartografía a escala 1:50.000, e incluso es la única del cual se dispone hasta la actualidad conforme a lo informado por técnicos del Departamento de Planificación del GAD Cantonal de La Troncal y la SENPLADES.
- Formulación de planes de los diferentes niveles de gobierno de forma paralela o coincidente, lo cual generó dificultades al momento de generar la debida coordinación y articulación en las determinaciones de los planes, esto debido a circunstancias como: adelanto en unos casos y retrasos en otros con

respecto al cumplimiento de sus cronogramas de actividades o simplemente por no existir la predisposición política y administrativa, entre otros motivos.

- Formulación de Planes a través de las modalidades de Administración directa y Consultoría, con resultados varios, positivos y negativos en ambos casos.

Por ejemplo, en el caso de los GAD's que optaron por formular sus planes por Administración Directa, encontraron resultados positivos como: reducción de costos por la formulación de los correspondientes planes; apoyo brindado por instituciones como la SENPLADES, mediante capacitación, preparación y fortalecimiento del personal técnico de los GAD's para la formulación, seguimiento, evaluación y control de los instrumentos de planificación.

Mientras que los resultados negativos fueron: Equipos técnicos insuficientes en número y con poco conocimiento para la formulación de los instrumentos de planificación; la capacitación de los técnicos de los GAD's en ocasiones no era posible por aspectos como falta de decisión política o administrativa dentro del

GAD y el insuficiente número de técnicos encargados de dobles funciones como la formulación de los planes y las actividades propias dentro de los GAD's.

Por otro lado, se pudo detectar que los GAD's que optaron por la contratación de Consultorías tuvieron resultados positivos en unos casos y negativos en otros. En el caso de los GAD's con resultados negativos, estos se caracterizaron por: Formulación de planes de desarrollo y de ordenación territorial desarticulados, por ejemplo el caso de la parroquia Manuel de Jesús Calle del cantón La Troncal que contrató dos consultoras, la una para formular el Plan de Desarrollo y la otra para formular el Plan de Ordenación Territorial; poca participación e involucramiento en el proceso por parte de los técnicos del GAD.; Planes incompletos y que en ciertos casos no guardaban relación con la metodología implementada a nivel nacional, presumiblemente por los costos bajos de las consultorías, lo cual influyó en la cantidad y calidad de los técnicos.

Mientras que los resultados positivos que experimentaron ciertos GAD's fueron los siguientes: Instrumentos de Planificación con gran fundamento

científico y técnico, esto debido a la cantidad y calidad de los técnicos que formaban parte de la consultoría; integración de los Planes de Desarrollo y de Ordenación Territorial; Capacitación y acompañamiento de los técnicos del GAD en el proceso de formulación del plan; entre otros aspectos.

- Por otra parte, la participación de la población y representantes políticos en la formulación de los planes fue importante, sobre todo en la fase de planificación o propuestas, particularmente al momento de generar la Normativa Reguladora de Uso y Ocupación del Suelo y el Programa de actuaciones positivas.

Resulta de vital importancia el conocimiento de las primeras experiencias adquiridas en la formulación de los PDyOT, ya que a través de ellas se fortalece la construcción de una metodología que responda a la realidad del territorio de la parroquia rural de Pancho Negro, que permita además las articulaciones que manda la constitución, esto es, con el plan de desarrollo y ordenación territorial cantonal y provincial.

2.4.2. Objetivo del estudio

- Plantear una propuesta de "Metodología y contenidos para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal", conforme a la realidad ecuatoriana.

2.4.3. Fases propuestas para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal

Es necesario proceder a determinar las circunstancias que fundamentan la construcción de la propuesta Metodológica para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del Cantón La Troncal:

- El Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro deberá integrarse a las determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial del cantón La Troncal, esto debido entre otras cosas a que, el GAD cantonal posee la competencia exclusiva de la Regulación y Control del Uso y Ocupación del Suelo Cantonal.

- Optimización de recursos de todo orden empleados para la formulación del PDOT parroquial, sobre todo, considerando lo ya generado por el PDOT cantonal y provincial, evitando la duplicidad innecesaria de información, permitiendo a su vez la investigación de elementos más específicos y particulares de importancia para la parroquia, como son las categorías o aspectos de gestión del Desarrollo Parroquial Rural.
- Búsqueda de una razonable simplificación de los procesos de participación ciudadana, aprobación y difusión, que aporten positivamente al proceso de planificación del Desarrollo y la Ordenación del Territorio, sin poner en riesgo al mismo proceso con intereses particulares contrarios a los deseos de la mayoría.

- Las Determinaciones del plan serán implementadas por una serie de niveles de gobierno (Nacional, regional, provincial y cantonal).

Por lo tanto, y considerando todo lo expuesto, se plantea un esquema metodológico para la Formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del Cantón La Troncal, y consiste en la

aplicación de tres fases al igual que la mayoría de metodologías implementadas para la formulación de planes de desarrollo y ordenación territorial:

- Fase de Diagnóstico Integral y Prospectiva;
- Fase de Planificación; y,
- Fase de Gestión del Plan

2.4.3.1. Fase de Diagnóstico Integral y Prospectiva

"Esta fase 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. La elaboración del diagnóstico implica conocer y entender cómo es y cómo funciona el sistema, qué 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".⁶⁸

A través del presente Capítulo se pretende exponer en primer lugar, aquellos aspectos relevantes de la parroquia Pancho Negro a través de la

⁶⁸ Ibíd., pág. 162.

construcción de un diagnóstico integral del sistema territorial, luego, en segundo lugar se procederá a la construcción de la correspondiente prospectiva del sistema territorial.

"Dependiendo del nivel territorial que se trate, esta fase deberá poner fuerza en las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que le correspondan, por lo que si bien la estructura del diagnóstico antes indicada será la misma para todos los planes de desarrollo y ordenación territorial de los diferentes rangos territoriales: región, provincia, cantón o parroquia rural, sus contenidos específicos serán distintos"⁶⁹. Por lo tanto, para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la Parroquia Pancho Negro del Cantón La Troncal, se pondrá mayor énfasis en las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano en el ámbito parroquial rural, sobre todo vinculado a las competencias otorgado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.

A. Diagnóstico Integral del Sistema Territorial

El literal a) del artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que "para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual".

En tal virtud, el diagnóstico integral del sistema territorial se compondrá de los diagnósticos de los subsistemas territoriales con enfoque hacia las competencias constitucionales otorgados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, siendo los siguientes:

- Diagnóstico del subsistema medio físico;
- Diagnóstico del subsistema población y actividades;

⁶⁹ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, pág. 178.



- Diagnóstico del Subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación; y,
- Diagnóstico del subsistema marco político, jurídico e institucional.

Además, se plantea que luego de la construcción de los diagnósticos sectoriales, se procederá con la formulación del diagnóstico Integrado o de síntesis, el cual tiene por objeto establecer una comprensión e interpretación de los diagnósticos sectoriales en su conjunto, y se estructuraría de la siguiente manera:

- Diagnóstico integrado de problemas;
- Diagnóstico de potencialidades;
- Modelo territorial actual; y,
- Capacidad de intervención e instrumentos de gestión.

Por su parte la Constitución en su artículo 267 se establecen las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, a través de las cuales por aspectos metodológicos, se puede establecer una diferenciación entre competencias exclusivas sectoriales vinculadas con la ordenación territorial, y competencias

exclusivas sectoriales vinculadas más con el desarrollo de la parroquia que con el ordenamiento de su territorio.

De las consideraciones establecidas anteriormente, se tiene que las competencias exclusivas sectoriales vinculadas con la ordenación territorial y que posteriormente definirán los contenidos del plan son:

- “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”; y,
- “4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente”.

Como se mencionó anteriormente, la Constitución en su artículo 267 también establece otras competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, las cuales no tienen fuerte implicación

territorial, salvo la competencia número 5, cuando la asuma. Sin embargo, todas ellas pueden aportar de manera significativa al logro del desarrollo parroquial rural, situación que también definirá los contenidos del plan, y son:

- “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”; y,
- “8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos”.

Por lo tanto, a través del presente trabajo de investigación se propone que cada subsistema se estructure con SUBCOMPONENTES: “SUSTANTIVOS” Y “COMPLEMENTARIOS”, esto en función de las “Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que le corresponda a cada nivel territorial, los cuales podrán ser “PROPIOS DE LA PARROQUIA”, “DERIVADOS DEL PDyOT CANTONAL”, Y “DERIVADOS DEL PDyOT



PROVINCIAL” y que deberán ser estudiados en su estrecha relación con cada una de las competencias otorgadas por la constitución a los GAD's Parroquiales.

Los Subcomponentes Sustantivos serán aquellos considerados como los más característicos e imprescindibles dentro del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial Parroquial Rural, ya que son los necesarios para el diagnóstico de **las “Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano”** de la parroquia, o que sería lo mismo las COMPETENCIAS EXCLUSIVAS de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, sin embargo, cabe resaltar que dentro de los subcomponentes sustantivos habrá que diferenciar a: i) aquellos que son propios de la parroquia; ii) aquellos derivados del PDyOT cantonal; y, iii) aquellos derivados del PDyOT provincial; debiendo manifestar que únicamente aquellos que son propios de la parroquia requerirá de mayores esfuerzos por parte del equipo técnico encargado de su elaboración, mientras que aquellos derivados del PDyOT cantonal y provincial serán tomados directamente como insumos de sus planes correspondientes ya que obedecen o nacen de las competencias constitucionales otorgadas a los GAD's cantonales y provinciales y por lo tanto

no requieren de mayor esfuerzo por parte del equipo técnico que elabora el PDyOT parroquial, considerando además, que las propuestas que se generen en el presente plan se enfocarán básicamente en las competencias constitucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales Rurales.

Por su parte, los Subcomponentes Complementarios serán aquellos considerados como adicionales, por cuanto no atañen a las competencias exclusivas de los GAD's parroquiales, pudiendo juntarse indirectamente al desarrollo de dichas competencias.

Se plantea el uso de una matriz para la identificación de subcomponentes del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro; en dicha matriz se describirán por un lado, a las competencias constitucionales otorgadas a los GAD's parroquiales rurales, y por otro, a los subcomponentes sustantivos y complementarios derivados de la parroquia, del PDyOT cantonal y del PDyOT provincial. Para la definición de los subcomponentes sustantivos se deberá velar porque estos guarden relación directa con la competencia constitucional correspondiente del GAD parroquial rural, mientras que para la definición de los subcomponentes

complementarios, estos podrán guardar relación indirecta con la competencia parroquial rural correspondiente.

Con todo lo descrito se procede a continuación a desarrollar la correspondiente matriz para la identificación de subcomponentes del diagnóstico del sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, y que posteriormente serán organizados en los correspondientes subsystemas territoriales.



CUADRO N°1: Matriz de subcomponentes sustantivos y complementarios de la fase de diagnóstico, según competencias vinculadas a las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano parroquial – rural.

Competencias vinculadas a las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano parroquial-rural.	SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS			SUBCOMPONENTES COMPLEMENTARIOS		
	Propios de la parroquia	Derivados del PDyOT cantonal	Derivados del PDyOT provincial	Propios de la parroquia	Derivados del PDyOT cantonal	Derivados del PDyOT 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".	<ul style="list-style-type: none">• <u>Equipamiento y espacio público parroquial - rural</u> (educativo, deportivo, salud, cultural, religioso, administrativo, recreativo, seguridad, y, funerario).				<ul style="list-style-type: none">• Asentamientos o poblamiento.• Infraestructura y servicios básicos (agua potable, alcantarillado, y recolección de desechos sólidos).• Equipamientos comunitarios de alcance cantonal en territorio parroquial de Pancho Negro.	
"3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural".	<ul style="list-style-type: none">• <u>Vialidad parroquial - rural</u>.			Sistema colectivo de transporte público parroquial - rural	<ul style="list-style-type: none">• Estructuración del sistema de asentamientos en torno a la vialidad cantonal y parroquial-rural• Sistema colectivo de transporte público cantonal.• Otros canales de relación.	<ul style="list-style-type: none">• Estructuración del sistema de asentamientos en torno a la vialidad provincial.

Continúa...



MATRIZ DE SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS Y COMPLEMENTARIOS DE LA FASE DE DIAGNÓSTICO, SEGÚN COMPETENCIAS VINCULADAS A LAS CATEGORÍAS O ASPECTOS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO HUMANO PARROQUIAL - RURAL

Competencias vinculadas a la categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano en los territorios parroquiales rurales	SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS			SUBCOMPONENTES COMPLEMENTARIOS		
	Propios de la parroquia	Derivados del PDyOT cantonal	Derivados del PDyOT provincial	Propios de la parroquia	Derivados del PDyOT cantonal	Derivados del PDyOT provincial
"4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente".	• <u>Actividades productivas comunitarias: agricultura y ganadería.</u>	<ul style="list-style-type: none">Suelo: Tipo de suelos y clasificación taxonómica, características agrológicas, geología y geomorfología.Usos del suelo.Vocación del sueloPrincipales productos agrícolas.	• Riego		<ul style="list-style-type: none">La estructura económica productivaPrincipales sectores de actividadLa población	
	• <u>Biodiversidad.</u>	<ul style="list-style-type: none">Flora,Fauna,Ecosistemas,Áreas de conservación, explotación y expansión.				
	• <u>Calidad ambiental.</u>	<ul style="list-style-type: none">Agua,Suelo,Aire.				
"5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno".	• <u>Gestión de la Junta Parroquial para la administración de servicios públicos delegados por otros niveles de gobierno</u>			• Marco Constitucional y legal.		

Continúa...



MATRIZ DE SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS Y COMPLEMENTARIOS DE LA FASE DE DIAGNÓSTICO, SEGÚN COMPETENCIAS VINCULADAS A LAS CATEGORÍAS O ASPECTOS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO HUMANO PARROQUIAL - RURAL

Competencias vinculadas a las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano parroquial-rural.	SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS			SUBCOMPONENTES COMPLEMENTARIOS		
	Propios de la parroquia	Derivados del PDyOT cantonal	Derivados del PDyOT provincial	Propios de la parroquia	Derivados del PDyOT cantonal	Derivados del PDyOT provincial
"6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base".	<ul style="list-style-type: none">• <u>Organizaciones comunitarias o territoriales de base.</u>					
"7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.".	<ul style="list-style-type: none">• <u>Gestión de la Junta Parroquial en materia de cooperación internacional</u>			Capacidad financiera y técnica del GAD parroquial rural de Pancho Negro		
"8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos."	<ul style="list-style-type: none">• <u>Gestión de la Junta Parroquial en la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos brindados por el GAD Parroquial Rural de Pancho Negro.</u>					

Fuente y Elaboración: Propia.



A1. Diagnóstico del Subsistema Medio Físico

"La información correspondiente a este subsistema se orientan a conocer los elementos y procesos que operan en el territorio: clima, agua, materiales, formas, procesos, biocenosis, ecosistemas y paisaje, tal como se encuentran en la actualidad, para detectar en qué medida puede cumplir las tres funciones que las actividades humanas demandan a este subsistema: fuente de recursos y materias primas, capacidad de acogida y receptor de efluentes."⁷⁰

A lo establecido por el Dr. Domingo Gómez Orea cabe agregar en observancia a la norma constitucional ecuatoriana, aquellas competencias exclusivas sectoriales vinculadas con la ordenación territorial parroquial rural, situación que condiciona los subcomponentes o contenidos propuestos para el diagnóstico del subsistema medio físico:

A1.1. SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS

A1.1.1. Biodiversidad:

- Flora;

⁷⁰ GÓMEZ OREA, DOMINGO: "Ordenación Territorial", Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2007, pág. 165.

- Fauna;
 - Ecosistemas;
 - Ecosistemas acuáticos de la parroquia Pancho Negro;
 - Ecosistemas terrestres de la parroquia Pancho Negro;
 - Ecosistemas híbridos de la parroquia Pancho Negro;
 - Áreas protegidas y bosques protectores, áreas de explotación y expansión en la parroquia rural de Pancho Negro.
 - Áreas protegidas y bosques protectores;
 - Áreas de explotación;
 - Áreas de expansión;
 - Germoplasma;
- #### A1.1.2. Calidad ambiental:
- Agua;
 - Cuencas hidrográficas; y,
 - Agua para consumo humano.
 - Suelo;

- Tipo de suelos y clasificación taxonómica;
 - Características Agrológicas;
 - Geología; y,
 - Geomorfología;
- Aire;
 - Aire; y,
 - Biosfera.

A2. Diagnóstico del Subsistema Población y Actividades

"Si el medio físico es el soporte del sistema territorial, con un papel más bien pasivo, el subsistema que se trata ahora es el elemento activo de la relación entre ambos. La población es el agente fundamental: adapta el medio físico para ubicar sus actividades, toma recursos de él para transformarlos en su propio beneficio y le incorpora los desechos o productos no deseados."⁷¹

De acuerdo con los aportes científicos y técnicos del Dr. Domingo Gómez Orea, el diagnóstico de la población está orientado a valorar la población en

⁷¹ Ibíd., pág. 167.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

términos de problemas, aspiraciones y oportunidades sobre aspectos como:

- Fuerza de trabajo;
- Consumo de bienes y servicios; y,
- Sujeto de relaciones sociales.

Para lo cual resulta importante la obtención de datos de orden: cuantitativos, cualitativos, culturales y niveles de participación en relación con decisiones de la colectividad y con la cohesión política y social.

Con respecto a las actividades, se realizarán mayores esfuerzos para el desarrollo de esta temática, sobre todo aquellas relacionadas con las actividades económicas, de producción y consumo, para lo cual, se plantea que a través del diagnóstico se investigue lo siguiente:

- La base económica o actividad/es que generan más empleo y/o más renta.
- Los desequilibrios intersectoriales existentes por comparación con otros ámbitos de referencia.
- Los problemas derivados de las relaciones inter e intrasectores:

producción transformación, intermediación y venta.

- Las relaciones con ámbitos externos: exportación y nivel de autoconsumo.
- Las carencias de servicios e infraestructuras de apoyo a las actividades económicas, a través del análisis de la inversión pública.
- Los estrangulamientos que impiden un desarrollo adecuado de actividades y sectores.

Tal como lo estima el Dr. Gómez Orea, en el nivel de las unidades de producción, en primer lugar habrá que determinar la explotación o explotaciones tipo y luego analizarlas para detectar problemas en relación con:

- Productividad, de la mano de obra y del capital.
- De rentabilidad.
- De gestión, indicando sus causas, sus efectos, los agentes implicados y las posibilidades de intervención.

Cabe destacar que similar forma que en los anteriores diagnósticos, se pondrá mayor énfasis en las categorías o aspectos de gestión del desarrollo

humano en el ámbito parroquial, sobre todo vinculado a las competencias otorgado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales. Por lo tanto, las variables o contenidos propuestos para el diagnóstico del subsistema población y actividades son:

A2.1. **SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS**

A2.1.1. Actividades productivas comunitarias: agricultura y ganadería.

- Usos del suelo por cultivo en la parroquia Pancho Negro.
- Vocación del suelo.
- Principales productos agrícolas por superficies de cultivo.
- Sistema de riego.
- Organizaciones comunitarias o territoriales de base.
 - Inventario de organizaciones comunitarias existentes en la parroquia Pancho Negro;
 - Organizaciones sociales/comunitarios potenciales a participar en el proceso de propuesta y aplicación del plan.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

A2.2. SUBCOMPONENTES COMPLEMENTARIOS

A2.2.1. La estructura económica productiva.

A2.2.2. Principales sectores de actividad.

- Sector primario.

A2.2.3. La población.

- La población como recurso: la oferta laboral del sistema.
 - Tamaño poblacional y evolución histórica;
 - Distribución espacial: densidad y concentración;
 - Estructura por edades y sexo;
 - Tasa de natalidad ;
 - Índice de juventud y envejecimiento;
 - Tasa de mortalidad;
 - Migración;
 - Tasa de crecimiento poblacional

- Evolución demográfica: Proyección de la población;

- Aptitudes y actitudes de la población;

- Especialización funcional: Índice de especialización por ocupación según sectores económicos: primario, secundario, terciario vs. Población económicamente activa vinculada a cada una de ellos.

A3. Diagnóstico del Subsistema Asentamientos e infraestructuras o canales de relación

"Se refiere este subsistema a los núcleos de población (ciudades, pueblos, aldeas, caseríos, etc.) y a las infraestructuras o canales de relación, a través de los cuales intercambian personas, mercancías, energía e información."⁷²

Además de lo señalado, el Dr. Domingo Gómez Orea establece que, el diagnóstico se basa en detectar la capacidad de este subsistema para:

- Que la población pueda acceder fácilmente a la explotación de los recursos naturales.

- Dotar a la población de los bienes y servicios sociales necesarios, en cantidad, calidad y accesibilidad, de forma económica.
- Que la población pueda acceder con comodidad y rapidez a los lugares de trabajo.
- Que resulte fácil el intercambio de mercancías, personas e información.
- Que se produzca una fluida interrelación social.

Que el diagnóstico implica la recogida y tratamiento de la información en torno a los siguientes aspectos:

- Distribución de los asentamientos en el territorio, y su comparación con los modelos "horizontales" de estructura espacial.
- Jerarquía de los asentamientos y relaciones de dependencias entre ellos.
- Canales a través de los cuales se producen las relaciones entre los asentamientos.
- Intercambio de personas, mercancías, energía e información.

⁷² Ibíd., pág. 170.



- Dotación de infraestructura y equipamiento parroquial - rural.

A más de lo establecido anteriormente, el Dr. Domingo Gómez Orea aporta manifestando la necesidad de añadir un análisis interno de cada núcleo de población, para conocer:

- Su estructura, tipologías edificatorias, elementos de carácter histórico, artístico o cultural, etc. Y su comparación con modelos teóricos de referencia.
- Cantidad y calidad de su patrimonio construido.
- Viabilidad hacia el futuro, teniendo en cuenta la cantidad y estructura de la población y las fuentes de riqueza con que puede contar para sostener un número mínimo de efectivos poblacionales.

Sin embargo, una vez más hay que recalcar que a las aportaciones del Dr. Gómez Orea habrá que sumar las aportaciones del Arq. Fernando Pauta Calle, quien establece la necesidad de poner mayor énfasis en las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano en el ámbito que corresponda, siendo para el presente caso las competencias otorgadas a los

Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.

Por lo tanto, a continuación se presentan las variables o contenidos propuestos para el diagnóstico del subsistema asentamientos e infraestructuras:

A3.1. SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS

A3.1.1. Equipamiento y espacio público de alcance parroquial - rural:

- Educativo.
- Deportivo.
- Salud.
- Cultural.
- Religioso.
- Administrativo.
- Recreativo.
- Seguridad.
- Funerario.

A3.1.2. Vialidad parroquial rural: "caminos rurales" o "caminos agrícolas y forestales":

- Inventario General y Jerarquización:
 - Vía Interprovincial – Colectora Austral E58 (La trocal – Pto. Inca);
 - Vías Colectoras Rurales;
 - Vías Locales y Guardarrayas.
- Características Geométricas Generales
 - Longitud.
 - Sección Transversal.
 - Elementos de las secciones transversales.
 - Evaluación en atención a sus características geométricas.
- Características Técnico Constructivas
 - Capa de rodadura.
 - Estado de conservación.
- Señalización.
 - Señalización vertical.
 - Señalización horizontal.
- Impactos de la Red Vial Estructurada.
 - En la formación de ejes y nodos.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- En el medio físico natural.
- Cobertura de la Red Vial disponible y niveles o grados de accesibilidad y Conectividad.
 - Al sistema de asentamientos.
 - A la estructura productiva.
 - A los recursos naturales existentes en el territorio.
 - Al exterior del ámbito geográfico.

A3.2. SUBCOMPONENTES COMPLEMENTARIOS

A3.2.1. Asentamientos o poblamiento:

- Identificación y Delimitación.
- Distribución espacial de los asentamientos en el territorio.
- Clasificación de los asentamientos de población
 - Por número de habitantes en cada asentamiento (población).
 - Rango – tamaño.
 - Por tamaño de la superficie.
 - Por oferta de servicios.

- Interacciones entre asentamientos y relaciones de dependencia.
- Jerarquización de los asentamientos.
- Estructuración del sistema de asentamientos en torno a la vialidad interprovincial y parroquial-rural.

A3.2.2. Equipamientos comunitarios de alcance cantonal en territorio parroquial rural de Pancho Negro.

A3.2.3. Infraestructura y servicios básicos de la parroquia rural de Pancho Negro.

- Telecomunicaciones.
 - Redes de telefonía fija.
 - Servicio de Internet.
 - Estaciones Base de Telefonía Celular.
- De información.
 - Radio y Antenas.
- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Recolección de desechos sólidos.

A3.2.4. Sistema Colectivo de Transporte Público cantonal y parroquial – rural.

- Oferta de transporte público de pasajeros.
 - Recorridos de las líneas de transporte público de pasajeros.
- Demanda de Servicio de transporte público de pasajeros.
- Infraestructura de apoyo al transporte.
- Señalización.

A4. Diagnóstico del Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional

El estudio del marco político, jurídico e institucional dentro del Plan de desarrollo y ordenación territorial es vital, por cuanto es éste el espacio capaz de proyectar las determinaciones legales a los territorios, particularmente el que nos concierne: la parroquia rural de Pancho Negro.

Por su parte el Dr. Domingo Gómez Orea establece que el estudio debe detectar lo siguiente:

- Las condiciones y/o limitaciones que las leyes imponen a las determinaciones del plan.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Las oportunidades que ciertas leyes ofrecen para las propuestas del plan.
- Las afecciones normativas o estado legal del suelo.

Para lo cual las diversas instituciones estatales y optionalmente las privadas, deberán ser inventariadas y diagnosticadas.

Por lo tanto, las variables propuestas para el subsistema marco político, jurídico e institucional son las siguientes:

A4.1. SUBCOMPONENTES SUSTANTIVOS

A4.1.1 Gestión de la Junta Parroquial:

- Servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
- Cooperación internacional.
- Ejecución de obras y calidad de los servicios públicos brindados por el GAD parroquial rural de Pancho Negro.

A4.2 SUBCOMPONENTES COMPLEMENTARIOS

A4.2.1 Marco constitucional y legal:

- En relación a los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial.
- En relación a los servicios e infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia.
- En relación a la vialidad parroquial rural.
- En relación a las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- En relación a los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
- En relación a la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales.
- En relación a la cooperación Internacional.
- En relación a la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos.

A4.2.2 Capacidad financiera y técnica del GAD parroquial rural de Pancho Negro.

- Financiera.

- Técnica.
- Participación ciudadana (mapeo de actores públicos, privados y sociedad civil).

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. Ello requiere sintetizar en un esquema 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”.⁷³

Con el antecedente expuesto, el diagnóstico integrado se estructuraría de la siguiente forma:

B1. Diagnóstico Integrado de Problemas

B1.1. Identificación y caracterización de problemas.

B1.1.1. Análisis de la problemática del Subsistema Medio Físico.

⁷³ Ibíd., pág. 172.



B1.1.2. Análisis de la problemática del Subsistema Población y Actividades.

B1.1.3. Análisis de la problemática del Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación.

B1.1.4. Análisis de la problemática del Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional.

B1.1.5. Resumen de problemas de todo el sistema territorial.

B1.2. Jerarquización de los problemas.

B2. Diagnóstico de Potencialidades

B2.1. Identificación y caracterización de potencialidades.

B2.1.1. Recursos del Subsistema Medio Físico susceptibles de aprovechamiento.

B2.1.2. Recursos del Subsistema Población y Actividades susceptibles de aprovechamiento.

B2.1.3. Recursos del Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación susceptibles de aprovechamiento.

B2.1.4. Recursos del Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional susceptibles de aprovechamiento.

B2.1.5. Resumen de potencialidades de todo el sistema territorial.

B2.2. Jerarquización de las potencialidades.

B3. Modelo Territorial Actual

B3.1. Las Unidades Ambientales o de Integración.

B3.2. La distribución de los núcleos de población en el espacio.

B3.3. La jerarquía de los núcleos de población en el espacio.

B3.4. Los canales de relación internos.

B3.5. Las conexiones del sistema territorial con el exterior.

B3.6. Otros elementos significativos del territorio.

B3.7. Visualización de la imagen o modelo territorial de la situación actual de la parroquia rural de Pancho Negro.

B4. Capacidad de intervención e instrumentos de gestión

C. Prospectiva del Sistema Territorial

De acuerdo con el Dr. Domingo Gómez Orea, esta parte del plan está orientada a predecir, desde el presente, los posibles procesos de evolución de las variables y componentes más representativos y determinantes del sistema territorial, así como de otros aspectos relevantes indirectamente relacionados con éste. Por lo tanto, la formulación de la prospectiva del sistema territorial se lo desarrolla a través del planteamiento de tres escenarios: tendencial, óptimo y de concertación, de acuerdo con las predicciones siguientes, respectivamente:

- Cuál es el futuro más probable si no se interviene sobre el sistema;
- Cuál es el futuro más deseable u óptimo, suponiendo que de por medio no existe restricciones de medios, recursos y voluntades; y ,
- Cuál es el futuro más viable, dadas las circunstancias que concurren en el sistema objeto de estudio y el juego de intereses y conflictos que se dan en el sistema. (Gómez Orea, 2008: 175).

Con los antecedentes expuestos, se plantea que el presente tema de estudio se estructure de la siguiente forma:

C1. Escenario Tendencial

C2. Escenario Óptimo

C3. Escenario de concertación

2.4.3.2. Fase de Planificación

"Consiste, básicamente, en diseñar, en función del diagnóstico elaborado, un modelo territorial o imagen objetivo que se desea conseguir a largo plazo y en definir las medidas necesarias para avanzar en la dirección de hacerlo realidad. Estas últimas se refieren tanto a lo que se debe hacer como a lo que no se debe hacer...".

Apoyado en los lineamientos metodológicos para la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial propuesto por el Arquitecto Fernando Pauta Calle en "Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador", se propone que esta fase se componga de los siguientes contenidos:

A. Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia Pancho Negro y articulación a los niveles superiores de planificación.

A1. Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia Pancho Negro

A2. Directrices: Identificación y registro de las Determinaciones Generales de Ordenación Territorial de Nivel Superior para el proceso de articulación

- Modelo territorial objetivo del cantón La Troncal.
- Inventario de la normativa vigente para la dotación de equipamientos comunitarios e infraestructuras y/o servicios públicos.
- Modelo Territorial del futuro de la provincia del Cañar.
- Lineamientos de planificación territorial del Plan Nacional de Desarrollo.

B. Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal.

B1. Imagen Objetivo

- Visión de largo plazo;
- Objetivos;

- Políticas;
- Estrategias de articulación; y,
- Resultados y metas deseadas.

B2. Modelo territorial objetivo

- Sistema compatibilizado de Objetivos Estratégicos específicos del Modelo Territorial Objetivo de la Parroquias rural de Pancho Negro.
- Submodelo de ordenación del medio físico.
 - Delimitación de las Unidades Territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario.
 - Delimitación de las Unidades Territoriales seleccionadas para la preservación de la biodiversidad.
- Submodelo de ordenación de la población y actividades.
- Submodelo de ordenación de los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.
 - Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamiento o instalaciones



- comunitarias de alcance parroquial rural.
- o Ordenación de la red vial parroquial rural de Pancho Negro: Trazado y características.
- Ilustración del Modelo Territorial objetivo.

Cabe destacar que de acuerdo con los aportes realizados por el Arq. Fernando Pauta Calle, “el modelo territorial objetivo concierne al “modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos “de la “propuesta” ...Es un componente específico del plan de ordenación territorial y su diseño entonces deberá concretarse en el marco esta vez de los objetivos de la ordenación territorial en el Ecuador ya establecidos, a saber:

- Objetivos Supremos generales: 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, descentrada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir; y,

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

B3. Normativa Reguladora del Uso y Ocupación del suelo parroquial rural de Pancho Negro;

Según el Dr. Domingo Gómez Orea “La normativa es el conjunto de reglas al que deben ajustarse las actividades y las actuaciones previstas en el plan o

que, no estando previstas en el, pueden ser objeto de localización en su ámbito de afección; la normativa regula, por tanto, el uso del suelo, los aprovechamientos, los comportamientos y los actos administrativos; su cumplimiento evitará que se alteren los elementos coincidentes de la situación actual con la imagen objetivo”.

De “Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en El Ecuador” se tiene que la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural “... 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 – recomendaciones -, 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.”⁷⁴

Finalmente, a este componente se lo suele conocer como “ordenamiento territorial pasivo”, y para el presente

⁷⁴ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, pág. 227.



caso se estructurará de la siguiente manera:

B3.1. Normas relativas a la población y actividades.

- Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de las actividades productivas comunitarias de carácter primario.
- Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en relación a las actividades permitidas en las unidades territoriales seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad.

B3.2. Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

- Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en la condición de criterios territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones y espacios públicos.
- Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en la condición de criterios

territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de la vialidad parroquial rural.

B4. Programa de actuaciones positivas;

Por su parte el programa de actuaciones positivas es una de las medidas o propuestas que permiten alcanzar la imagen objetivo y el modelo territorial objetivo, sin embargo éste requiere de inversión y gestión para la ejecución de planes, programas y proyectos. Respecto de sus resultados, estos suelen producirse generalmente en el mediano y largo plazo.

A este componente se lo suele conocer como "ordenamiento territorial activo", y se estructuraría de la siguiente manera:

- Programas y Proyectos;
- Cronogramas estimados;
- Presupuestos;
- Instancias responsables de la ejecución.

De acuerdo con el Arquitecto Fernando Pauta Calle en "Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador",

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.

Además, se establece que las Actuaciones Territoriales, comprende, la formulación de los planes sectoriales – con sus programas, proyectos y otras acciones-, relacionadas con las categorías o aspectos de gestión de desarrollo parroquial rural y que integrando el programa de actuaciones positivas coadyuvaran vigorosamente a la consecución del modelo territorial objetivo parroquial rural, sin perjuicio de sus dimensiones social y económica y aun de otras imputables a este nivel de desarrollo humano. Entre otros se hallan los siguientes planes parroquiales rurales:

- Plan de equipamiento comunitario (Constitución. Artículo 267. Numeral 2).
- Plan de mantenimiento de la vialidad parroquial rural (Constitución. Artículo 267. Numeral 3).
- Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).

- Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).
- Plan político institucional (Constitución. Artículo 267. Numeral 1).
- Otros planes relacionados con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo parroquial rural y cuyas competencias se encuentran centralizadas y que se formularan en el marco de la coordinación del gobierno parroquial rural con el Estado central o en su caso con el gobierno municipal.

B5. Medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural y su correspondiente Plan de Desarrollo

- De acuerdo con el Dr. Domingo Gómez Orea, las medidas para la gestión de los planes se refieren a la ejecución del plan, de prever la puesta en marcha, el seguimiento y control de las determinaciones establecidas por esta herramienta, el plan. Por lo tanto, para la redacción de la gestión entendida como una

medida o propuesta, se la deberá realizar considerando lo siguiente:

- Diseño del Ente Gestor: que será responsable de la tarea de conducir el proceso de materialización de los Planes y que se conformara por un órgano político y un órgano técnico, con funciones claramente identificadas. Para el efecto se considerara al Consejo de Planificación Parroquial Rural, previstos por la ley (Código de Planificación y Finanzas Publicas. Artículo 28).
- Diseño del sistema de gestión: que establecerá los flujos de decisión u información entre los componentes del ente gestor, en el marco de unas normas de gestión. Con este propósito se observara las funciones establecidas por la ley para el Consejo de Planificación Parroquial Rural (Código de Planificación y Finanzas Publicas. Artículo 29).
- Programa de puesta en marcha: Que regulará la forma en la que se desarrollaran las intervenciones positivas, mediante el uso de instrumentos de programación que definan para el conjunto de estas su secuencia completa y de ser el caso, las pautas a seguir para materializarlas (Código de Planificación y Finanzas Publicas. Artículo 42).
- Programa de seguimiento y control: Que se destinara 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 (Código de Planificación y Finanzas Publicas. Artículo 42).
- 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 Planes.

Como se mencionó en el programa de actuaciones positivas, las medidas para la gestión de los planes constituyen determinaciones comunes a los Planes de Desarrollo y de Ordenación Territorial Parroquial Rural.

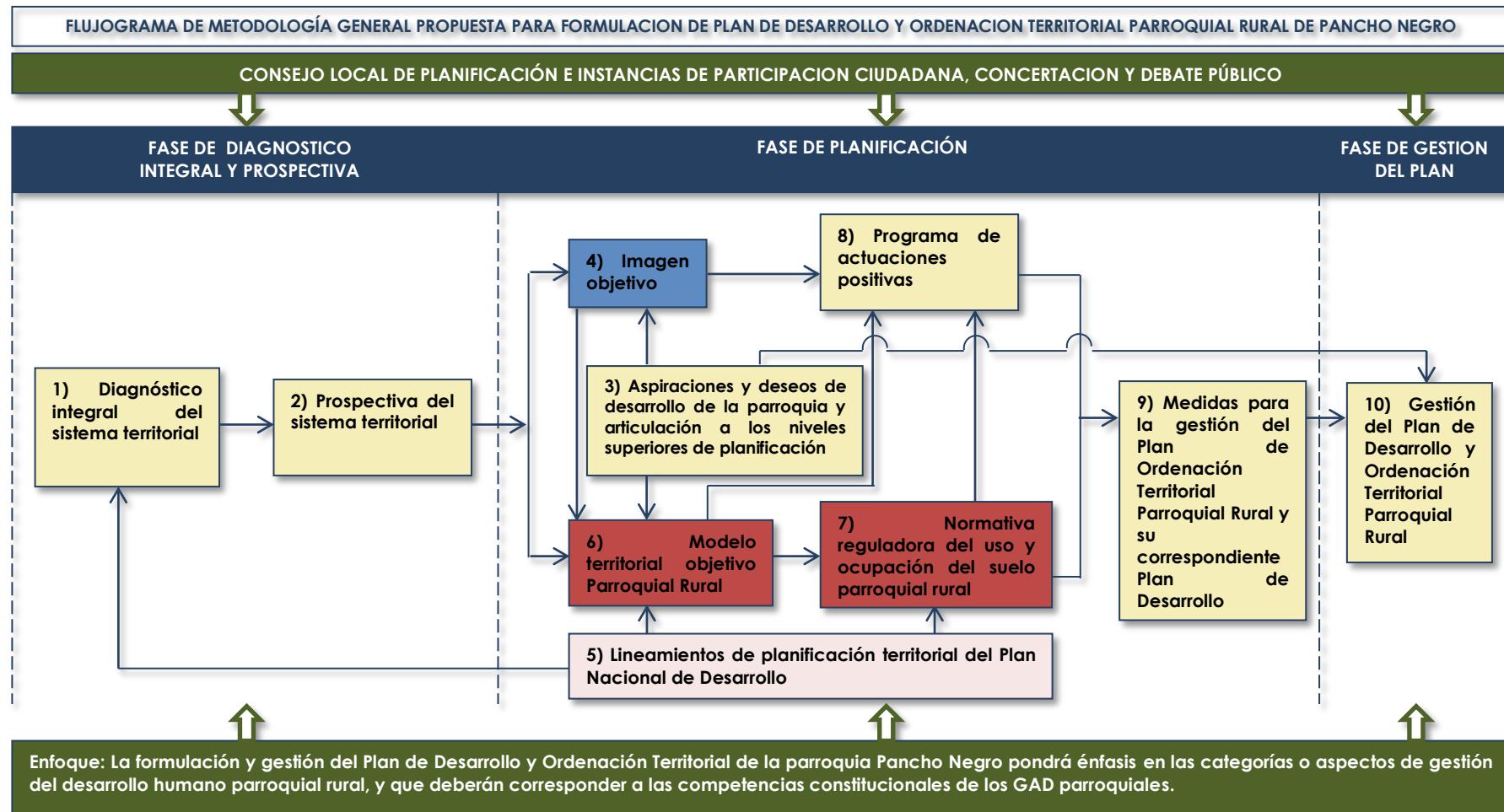


2.4.3.3. Fase de gestión del plan

La fase de gestión del plan corresponde a la “puesta en marcha, seguimiento y control” de los instrumentos que regirán el desarrollo humano y la ordenación del territorio, seguido de la “evaluación ex - post” y la “revisión del plan”. Por lo tanto, para el cumplimiento de la presente fase de gestión del plan se deberá recurrir a las medidas diseñadas para la gestión de los planes antes descritas.



FIGURA°6: Flujograma de metodología general propuesta.



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

Elaboración: Propia



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 3 FASE DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y PROSPECTIVA

- Diagnóstico integral del sistema territorial
- Diagnóstico integrado o de síntesis
- Prospectiva del sistema territorial





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 3 FASE DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y PROSPECTIVA

- Diagnóstico integral del sistema territorial

○ DIAGNÓSTICO DEL SUBSISTEMA MEDIO FÍSICO





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



CAPÍTULO 3: FASE DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y PROSPECTIVA

3.1. DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL SISTEMA TERRITORIAL

3.1.1. Diagnóstico del subsistema Medio Físico

3.1.1.1. Antecedentes

De acuerdo con el Dr. Domingo Gómez Orea, al medio físico se lo entiende como el territorio y sus recursos, tratándose de un sistema formado por los elementos y procesos del ambiente natural, tal y como se encuentran en un momento dado: el clima y el aire; los materiales, los procesos y las formas que adoptan tales materiales bajo la acción de dichos procesos; el suelo y el subsuelo; el agua; la biocenosis: vegetación y fauna, y sus relaciones con el hábitat que ocupan; los procesos activos y los riesgos de todo tipo: recarga de acuíferos subterráneos, erosión y sedimentación, procesos edáficos, ciclo de los materiales y de la energía, cadenas alimentarias, las formas antrópicas de aprovechamiento de los recursos naturales y de utilización primaria del suelo; el paisaje o manifestación externa de todo ello.

El estudio del Subsistema Medio Físico resulta de vital importancia, por cuanto se lo considera como el “Soporte para el desarrollo del resto de Subsistemas del Sistema Territorial”.

Los alcances del marco conceptual antes descrito se desarrollaran de acuerdo a las competencia propias de los GAD's Parroquiales, contenidos en el Numeral 4 del Artículo 267 de la Constitución.

3.1.1.2. Objetivos del estudio

Con todos los antecedentes descritos se tiene que los objetivos para el desarrollo del presente estudio se enfocan en:

- Estudiar aspectos relacionados con la biodiversidad, y posteriormente poder aportar a la gestión su preservación.
- Estudiar aspectos relacionados con el ambiente, y posteriormente poder aportar a la gestión de su protección.

Como parte de la metodología implementada para la elaboración del presente tema de estudio se recurrió a las siguientes actividades:

- Recopilación y procesamiento de información estadística de los

principales parámetros climáticos, de los anuarios metodológicos del INAMHI, o a su vez de la información contenida en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011 - 2031.

- Recorridos en campo y entrevista a representantes de la parroquia.
- Elaboración de mapas temáticos mediante el uso de Sistemas de Información Geográfica SIG, Producción de archivo fotográfico.
- Si bien el presente estudio deberá centrarse principalmente en las competencias de GAD Parroquial, sin embargo, se enunciará de manera general aquella información contenida en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón la Troncal y de la provincia del Cañar, la cual servirá de base y guía obligatoria para desarrollar el PDyOT Parroquial.

Una vez establecido los objetivos del estudio así como aspectos metodológicos, a continuación se desarrolla los contenidos:

3.1.1.3. Biodiversidad

“La biodiversidad o diversidad biológica es la variedad de la vida. Este reciente



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

concepto incluye varios niveles de la organización biológica. Abarca a la diversidad de especies de plantas, animales, hongos y microorganismos que viven en un espacio determinado, a su variabilidad genética, a los ecosistemas de los cuales forman parte estas especies y a los paisajes o regiones en donde se ubican los ecosistemas. También incluye los procesos ecológicos y evolutivos que se dan a nivel de genes, especies, ecosistemas y paisajes.⁷⁵

Resulta responsable conocer aspectos sobre los riesgos que afronta la Biodiversidad, de forma que a futuro se procuren esfuerzos para su conservación. Es así que la "Crisis de la Biodiversidad" es un factor a ser atacado, entendiendo que ésta equivale a la perdida acelerada de la variedad genética, de especies y ecosistemas. De acuerdo con "The IUCN Red List": el Libro Rojo, se estima que desde el siglo XVII se han registrado por lo menos 717 especies animales y 87 especies vegetales como extintas. Dichos valores ascienden a la desorbitante cifra de más de 2000 especies extintas, contabilizando aquellas causadas antes del 1600. Además, se estima que en la

actualidad más de 17,000 plantas y animales se encuentran en riesgo de extinción.

Otro marco conceptual establece que la biodiversidad engloba a todas las especies de plantas, animales y microorganismos, así como a los ecosistemas y los procesos ecológicos de los cuales estas especies forman parte. Por otro lado, se establece que la biodiversidad puede ser pensada en tres niveles:

- Diversidad genética - que representa la suma total de información genética contenida en los genes de individuos de plantas, animales y microorganismos que habitan la tierra.
- Diversidad de especies - se refiere a la variedad de organismos vivos en la tierra, la que se estima que es entre 5 y 30 millones o más, a pesar de que solo 1 millón 400 mil, hayan sido descritos;
- Diversidad de ecosistemas - se refiere a la variedad de hábitats, comunidades biológicas y procesos ecológicos en la biosfera.

Se procuró levantar información secundaria sobre los tres niveles antes descritos, sin embargo, fue imposible

por cuanto el Ministerio del Ambiente no dispone de información sobre Ecosistemas en el cantón La Troncal.

Respecto de la diversidad genética, cabe destacar que no se pudo tener acceso a esta información, mientras que la diversidad de especies, se dispone de cierta información en el PDOT del Cantón La Troncal.

A continuación se plantea las diferentes temáticas del estudio en función de la información disponible y procurando abarcar los elementos que conforman el Subcomponente Biodiversidad.

A. Flora

Se refiere al conjunto de especies vegetales que crecen en un ecosistema o región geográfica determinado, pudiendo establecerse la descripción de éstas, su abundancia y los períodos de floración. De igual forma, se establece que la flora atiende al número de especies mientras que la vegetación hace referencia a la distribución de las especies y a la importancia relativa, por número de individuos y tamaño, de cada una de ellas. Por tanto, la flora, según el clima y otros factores ambientales, determina la vegetación.⁷⁶

75

http://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/que_es.html

Con respecto al área de estudio se puede afirmar que ha sido objeto de cambios significativos, ya que ha soportado diversos intereses socio - económicos a través de las actividades de explotación de extensas zonas de flora nativa como son los bosques, y en su lugar se ha dado un proceso de introducción de flora agrícola y de jardín.

FOTO N°1: Plantación de tecá.



FOTO N°2: Plantación de banano.



Fuente: Propia.

FOTO N°3: Plantación de arroz.



FOTO N°4: Plantación de caco.



FOTO°5: Plantación de caña de azúcar.



Fuente: Propia.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de La Troncal PDEC 2005-2015, la flora cantonal está constituida por especies propias del clima tropical y subtropical húmedo, encontrándose especies forestales nativas y plantaciones con especies exóticas, frutales, herbáceas, ornamentales, medicinales y forrajeras.

De igual forma, en dicho plan se establece que una variedad de especies de la zona se encuentran amenazadas, entre las cuales tenemos:

Las Orquídeas de los géneros Maxillaria, Stelis, Vainilla. Las Palmas como Geonomia, Jesenia, Pholidostachys y Algunas especies de árboles valiosos y con gran potencial comercial, especialmente los de las familias Bombacaceae, Lauraceae, Meliaceae y otras (Parker, T.A, J. L. Carr, 1992).

Debido a que no se cuenta con información secundaria actual de la clasificación de las especies vegetales nativas y exóticas de la parroquia Pancho Negro, se recurrió a información secundaria del PDEC del cantón La Troncal 2005-2015, de las cuales muchas de ellas sin duda se ubican en la Parroquia Pancho Negro, y en otros casos, simplemente se han extinguido:



FOTO N°6: Flora arvense o maleza.



FOTO N°7: Bosque intervenido.



FOTO N°8: Ornamentales y herbáceas.



Fuente: Propia.

CUADRO N°2: CANTÓN LA TRONCAL:
Clasificación de especies vegetales
nativas y exóticas.

CLASIFICACIÓN DE ESPECIES VEGETALES NATIVAS Y EXÓTICAS

NOMBRE VULGAR	NOMBRE CIENTÍFICO	FAMILIA
Anona	<i>Annona glabra</i>	Annonaceae
Acacia	<i>Delonix regia</i>	Caesalpinaeae
Guayacán	<i>Tabebuia chrisantha</i>	
Guarango	<i>Acacia macracantha</i>	Mimosaceae
Niguito	<i>Muntingia calabura</i>	Elaeocarpaceae
Balsa	<i>Ochroma pyramidale</i>	Bombacaceae
Jigua	<i>Neetandra purpurea</i>	
Cacao	<i>Theobroma cacao</i>	Sterculiaceae
Coquito	<i>Cyperus rotundus</i>	Cyperaceae
Coco	<i>Virola spp</i>	
Huguerilla	<i>Ricinus communis</i>	Euphorbiaceae
Teca	<i>Tectona grandis</i>	Verbenaceae
Zapote de Monte	<i>Sterculia corrugata</i>	Sterculiaceae
Fernán Sánchez	<i>Triplaris guayaquilensis</i>	
Pachaco	<i>Schizolobium parahybum</i>	
Naranjo de monte	<i>Zanthaxylum aff</i>	Rutaceae
Cascarilla	<i>Cinchona pubescens</i>	Rubiaceae
Cedro	<i>Cedrela odorata</i>	Meliaceae
Guayaba	<i>Psidium guajava</i>	Myrtaceae
Laurel	<i>Cordia alliodora</i>	Boraginaceae

Continúa...



CLASIFICACIÓN DE ESPECIES VEGETALES NATIVAS Y EXÓTICAS

NOMBRE VULGAR	NOMBRE CIENTÍFICO	FAMILIA
Palmito	<i>Euterpe precatoria</i>	Arecaceae
Guaba	<i>Inga edulis</i>	
Leucaena	<i>Leucaena leucocephala</i>	
Higuerón	<i>Jacaranda digitalia</i>	
Chonta duro	<i>Bactris gasipaes</i>	Arechceae
Guarumo	<i>Cecropia spp</i>	
Mata palo	<i>Cousapoa villosa</i>	
Pambil	<i>Iriartea deltoidea</i>	
Mango	<i>Mangifera indica</i>	Anacardiaceae
Papaya	<i>Carica papaya</i>	Caricaceae
Sandía	<i>Citrullus lanatus</i>	Cucurbitaceae
Guaba	<i>Inga spp</i>	Mimosaceae
Naranja	<i>Citrus spp.</i>	Rutaceae
Limón	<i>Citrus limon</i>	Rutaceae
Caña de Azúcar	<i>Sascharum officinarum</i>	Poaceae
Banano	<i>Musa paradisiaca</i>	Musaceae
Tulipán Africano	<i>Spathoea campanulata</i>	Bignonaceae
Ficus	<i>Ficus benjamina</i>	Moraceae
Arroz	<i>Oriza sativa</i>	Gramniae
Gramalote	<i>Axonopusescoparius</i>	Poaceae
Saboya o cauca	<i>Panicum maximun</i>	Poaceae

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico cantonal La Troncal 2005-2015, pág. 25-27.

Elaboración: Propia.

A manera de conclusión se tiene que el área de estudio se caracteriza por presentar mayoritariamente una flora catalogada como "flora agrícola", la cual reemplazó a la "flora nativa" y "flora arvense o de maleza" que se encuentran en menores cantidades y

desprotegidas ante las actividades antrópicas. Además, debido por la falta de información actualizada no se puede determinar que especies vegetales nativas y exóticas registradas en las tablas, han desaparecido o están en proceso de extinción en el área de estudio.

Adicionalmente se tiene que la expansión de las zonas pobladas pone igualmente en riesgo la conservación de la flora nativa, debido a la ocupación de suelo para urbanizar.

B. Fauna

De acuerdo con información registrada en el Plan de Desarrollo Estratégico del cantón La Troncal 2005 – 2015, el cantón y por ende el área de estudio que nos compete, presenta una fauna compuesta por mamíferos, aves, reptiles, crustáceos, peces e insectos. Se considera además que debido a la comercialización y caza de especies nativas de animales, el cantón ha sufrido la pérdida casi total de varias especies propias de la zona, entre los cuales se destacan: la Guanta, el Venado, el Oso Negro, el Oso Hormiguero, el Mono Martín (colorado), el Mono Negro (grande), el Tigre, el Puerco espín, el Puerco sajino, el Perro del agua y el Leopardo. Los mamíferos más vulnerables que incluso constan en



las listas del "Libro Rojo" del UICN son: el Jaguar (*Phonteraonca*), Cuchucho (*NasuaLarica*), el Olingo de occidente (*Bassaricyongabbii*) y el Hormiguero (*Tamandua mexicana*). De igual forma se establece un listado del tipo de aves presentes en el cantón La Troncal, y que consecuentemente muchos de ellos habitarían grandes extensiones del área de estudio, Fundación Natura (2000), en su sistematización de la experiencia de manejo de bosque nativo de Manta Real perteneciente al Bosque Protector Molleturo – Mollopungo, manifiesta que, existen especies de aves que por su distribución restringida son consideradas endémicas, entre las que menciona al Gavilán (*Leucopeternisoccidentalis*) y el Periquito (*Piruraoresi*), una especie de Loro recientemente identificado; y como especies raras consideran a la Pava de monte (*Tinamusmajor*) y el Colibrí (*Amaziliaasp*).

Entre los reptiles encontramos serpientes como: La equis, rabí hueso, falsa coral, matacaballo, chonta, sayama. Además de cocodrilos, iguana y tortugas.

Entre los principales crustáceos encontramos: apangora, camarón de río, pez barbudo, guanchiche, raspa balsa, entre otras.

De conversaciones mantenidas con representantes del GAD parroquial rural

de Pancho Negro y dirigentes comunitarios, se pudo conocer que muchas de las especies registradas en el presente trabajo de investigación han desaparecido o simplemente se han reducido en cantidad, debido a intervenciones de tipo antrópico que afectan a la flora y fauna de la parroquia, esto por la expansión de la agricultura, expansión de los centros poblados y la caza indiscriminada.

**CUADRO N°3: CANTÓN LA TRONCAL:
Mamíferos representativos de la zona.**

Cabe destacar que por la falta de información actualizada no se puede determinar que especies nativas y exóticas de mamíferos y aves registradas en las tablas, han desaparecido o están en proceso de extinción en el área de estudio, por lo cual se establece la necesidad que por parte de las entidades correspondientes se genere información actualizada.

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico cantonal La Troncal 2005-2015, pág. 27-28

Elaboración: Propia.

CANTÓN LA TRONCAL: MAMIFEROS REPRESENTATIVOS DE LA ZONA		
NOMBRE VULGAR	NOMBRE CIENTÍFICO	FAMILIA
Guanta	<i>Agouti paca</i>	Agoutidae
Zorro	<i>Conepatus chinga</i>	Canidae
Murciélagos	<i>Desmodus rotundus</i>	Chiroptera
Venado	<i>Odocoileus</i>	Cérvidos
Armadillo	<i>Dasypus novemcintus</i>	Dasipódidos
Guatusa	<i>Dasyprocta fuliginosa</i>	Dasyproctidae
Puerco espín	<i>Coendou malanarus</i>	Erethizontidae
Chucuri	<i>Mustela frenata</i>	Mustélidos
Tigrillo	<i>Felis pardalis</i>	Felidae
Cusumbo	<i>Potos flavus</i>	Procionidae
Cuchucho	<i>Nasua nasua</i>	Procyonidae
Ardilla	<i>Scirus granatensis</i>	Sciuridae
Puerco sajino	<i>Tayassu tajacu</i>	Tayassuidae
Oso	<i>Urdus parvus</i>	Ursidos



CUADRO N°4: CANTÓN LA TRONCAL:

Aves representativas.

CANTÓN LA TRONCAL: AVES REPRESENTATIVAS.					
NOMBRE VULGAR	NOMBRE CIENTÍFICO	FAMILIA	NOMBRE VULGAR	NOMBRE CIENTÍFICO	FAMILIA
Garceta Grande	<i>Ardea alba</i>	Ardeidae	Golondrinas	<i>Chaetura cinereiventris</i>	Apodidae
Pato silvestre	<i>Cairina moschata</i>	Anatidae	Huirachuro	<i>Pheucticus chrysogaster</i>	Cardinalinae
Garceta Nivea	<i>Egretta thula</i>	Anatidae	Garrapatero Piquiestriado	<i>Crotophaga ani</i> <i>Crotophaga sulcirostris</i>	Cuculidae
Garceta Bueyera	<i>Bubulcus ibis</i>	Anatidae	Jilguero	<i>Sporophila americana</i>	Emberezinae
Garcilla Estriada	<i>Butorides striatus</i>	Anatidae	Azulejo	<i>Thraupis episcopus</i>	Fringillidae
Gallinazo Negro	<i>Coragyps atratus</i>	Cathartidae	Golondrinas	<i>Chaetura cinereiventris</i>	Hirundinidae
Tortolita Ecuatoriana	<i>Columbina buckleyi</i>	Columbidae	Gorrión	<i>Passer domesticus</i>	Paseriforme
Paloma apical	<i>Leptotila verreauxi</i>	Columbidae	Loro real	<i>Pionus maximiliani</i>	Psittacidae
Martín Pescador Verde	<i>Chloroceryle americana</i>	Alcedinidae	Carpintero rojo	<i>Veniliomis callonotus</i>	Picidae
Gavilán	<i>Gypes fulvus</i>	Accipitridae	Quinde o picaflor	<i>Acestrura mulsant</i>	Trochilidae
Pava	<i>Ortalis erythoptero</i>		Mirlo	<i>Turdus fuscater</i>	Turdidae
Pava de monte	<i>Tinamus major</i>		Periquito	<i>Pirura sp.</i>	
Garza blanca	<i>Egretta thula</i>	Ardeidae	Pájaro brujo	<i>Contopus fumigatus</i>	Tyrannidae
Picaflor	<i>Amozilio spp</i>				

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico cantonal La Troncal 2005-2015, pág. 28

Elaboración: Propia.

C. Ecosistemas

“Un ecosistema es un sistema natural que está formado por un conjunto de organismos vivos (biocenosis) y el medio físico donde se relacionan (biotopo). Un ecosistema es una unidad compuesta de organismos interdependientes que

comparten el mismo hábitat. Los ecosistemas suelen formar una serie de cadenas que muestran la interdependencia de los organismos dentro del sistema. También se puede definir así: «Un ecosistema consiste de la comunidad biológica de un lugar y de los factores físicos y químicos que constituyen el ambiente abiótico».

Este concepto, que comenzó a desarrollarse entre 1920 y 1930, tiene en

cuenta las complejas interacciones entre los organismos (por ejemplo plantas, animales, bacterias, protistas y hongos) que forman la comunidad (biocenosis) y los flujos de energía y materiales que la atraviesan.”⁷⁷

A lo antes descrito se puede agregar que la estructura física de un ecosistema no es totalmente

⁷⁷ <https://es.wikipedia.org/wiki/Ecosistema>



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

homogéneo, ya que presentan partes, donde las condiciones son diversas y más o menos uniformes. Dicha estructura puede desarrollarse en la dirección vertical y horizontal, para lo cual en ambos casos se refiere a estratificación. Por una parte, la estructura vertical la encontramos en los ecosistemas forestales, donde se puede distinguir un estrato herbáceo, arbustivo y arbóreo; mientras que la estructura horizontal la podemos encontrar en los ecosistemas ribereños, con franjas paralelas al cauce fluvial, dependiendo de su nivel freático; o en la sabana arbolada caracterizada por la combinación de llanura herbosa y el matorral espinoso.

Los ecosistemas pueden ser de tres tipos: i) acuático; terrestre; e híbrido.

Respecto de los ecosistemas acuáticos, estos a su vez pueden ser marinos o de agua dulce; siendo este último el que nos concierne por las características que presenta el área de estudio. Cabe destacar que en este grupo se consideran los ecosistemas de agua corriente (medios lóticos), los de agua quieta (medios línticos), y los hábitats acuosos de manantiales, huecos de árboles, cavidades de plantas donde se acumula agua y los ambientes de aguas subterráneas.

Los ecosistemas terrestres son aquellos en que la fauna y flora se desarrollan en el suelo o subsuelo; dependiendo básicamente de factores como la humedad, temperatura, altitud y latitud; motivo por el cual los ecosistemas biológicamente más ricos y diversos resultarían ser aquellos que se generan en mayores grados de humedad y temperatura y menor altitud como latitud.

Por lo tanto, los ecosistemas terrestres pueden clasificarse según el tipo de vegetación, encontrando la mayor biodiversidad en los bosques, biodiversidad que va disminuyendo en los matorrales, herbazales, hasta alcanzar al desierto. Entre los principales ecosistemas terrestres encontramos:

- Bosques;
- Matorrales;
- Herbazales;
- Tundra;
- Desierto; y,
- Ecosistema humano.

Este último considerado como no natural con control o intervención del ser humano, que corresponden a:

- Medio urbano;
- Medios rurales de explotación como los campos de cultivo, crianza, minas, tala, etc.
- Ecosistemas artificiales y seminaturales: Como la creación de bosques, estanques, introducción de nuevas especies, abandono de campos de cultivo, desertificación, etc.

Los ecosistemas híbridos son aquellos espacios inundables o humedales como el pantano o ciénaga, pudiendo ser considerado según corresponda, un ecosistema terrestre o acuático, o lo más próximo a estos: un híbrido entre ellos. Estos ecosistemas se desarrollan sobre suelos inundables durante gran parte del año. Entre los ecosistemas de este tipo encontramos:

- Sabana inundable;
- Selva inundable;
- Pantano de coníferas;
- Manglar;
- Marisma;
- Juncal;
- Estero;

- Turbera; y,
- Bofedal.

Por una parte cabe señalar que el ministerio del ambiente MAE dispone de un mapa de ecosistemas del Ecuador, sin embargo sobre el área de estudio se dispone de información mínima conforme se desprende del mapa N°02. Al respecto cabe señalar que una pequeña zona de la parroquia consta como ecosistema “intervenido”, mientras que el resto del territorio consta “sin información”.

Con esta novedad se procedió recurrir a la información disponible en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031 más recorridos realizados en campo que aporten a la identificación visual de zonas que podrían ser considerados como ecosistemas, esto con ayuda de los antecedentes conceptuales contenidos en el presente documento.

Con todos los antecedentes descritos queda identificar los ecosistemas más representativos disponibles en el área de estudio:

a) Ecosistemas acuáticos de la parroquia Pancho Negro

Los ecosistemas acuáticos del área de estudio son del tipo de agua dulce, sobre todo de agua corriente (medios loticos) localizada principalmente en los ríos: i) Cañar, y ii) Ruidoso. Cabe destacar que de entrevista a moradores de la parroquia, actualmente la fauna marina en el río Cañar ha llegado al punto de su extermínio casi total, debido a procedimientos incorrectos de pesca con dinamita y atarrayas, situación que disminuyó la cantidad y variedad de peces.

b) Ecosistemas terrestres de la parroquia Pancho Negro

Entre los ecosistemas terrestres más representativos que se pudieron identificar tenemos: i) bosques intervenidos (309.28 hectáreas equivalentes al 158% del total de la superficie parroquial), son vulnerables frente a intervenciones antrópicas como la agricultura y ganadería.; ii) pequeñas zonas de matorrales, sobre todo a orillas de ríos y esteros; y, iii) ecosistemas humanos, sobre todo relacionados al medio urbano y medios rurales de explotación como campos de cultivo.

FOTO N°9: Ecosistema acuático: Río Cañar.



FOTO N°10: Ecosistema terrestre: Bosque intervenido frente a las ladrilleras.



FOTO N°11: Ecosistema terrestre: Matorrales a orilla de ríos y esteros.



Fuente: Propia.
(Ver Mapa M-02.)



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

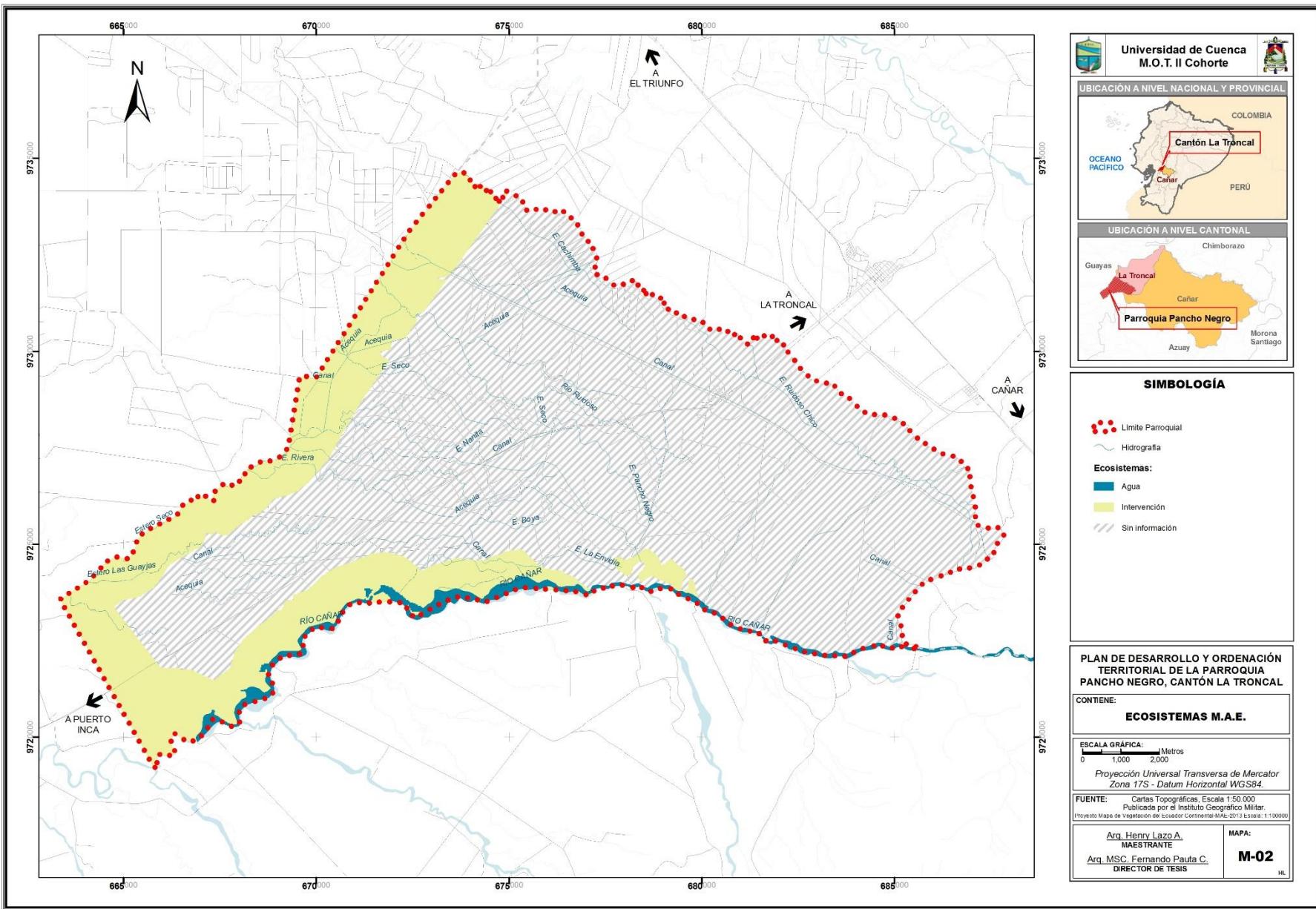




FOTO N°12: Ecosistema terrestre: Medio urbano.



FOTO N°13: Ecosistema terrestre: Medios rurales de explotación - cultivos.



FOTO N°14: Ecosistema híbrido: Estero.



Fuente: Propia.

c) Ecosistemas híbridos de la parroquia Pancho Negro

Entre los ecosistemas híbridos del área de estudio tenemos los esteros: i) Ruidos Chico, ii) Cachimba, iii) Ruidoso, iv) Seco, v) Pancho Negro, vi) Nanita, vii) La Envidia, viii) Boya, ix) Rivera, x) Las Guayjas, y, xi) Cochancay que sirve de límite con la parroquia urbana La Troncal.

D. Áreas protegidas y bosques protectores, áreas de explotación y expansión en la parroquia rural Pancho Negro

D1. Áreas protegidas y bosques protectores

De acuerdo con información proporcionada por el Ministerio del Ambiente, el cantón La Troncal no dispone de áreas protegidas y bosques protectores, sin embargo, la Parroquia Pancho Negro se encuentra muy próxima a la Reserva Manglares Churute perteneciente al cantón Naranjal de la Provincia del Guayas, esta zona se encuentra catalogada como área protegida y se extiende hasta el Golfo de Guayaquil. Por otra parte, el cantón La Troncal se encuentra próximo a los bosques protectores de Molleturo y Mollepongo, y la Cuenca del río Paute (Subcuenca

de los ríos Machangara y Tomebamba) ubicados en la zona alta de la cordillera de los Andes.

Si bien el Ministerio del Ambiente no considera áreas de conservación dentro del territorio del cantón La Troncal, sin embargo, el Diagnóstico del Medio Físico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal 2011-2031, contempla entre los Usos de Suelo a una zona considerada como bosques naturales que se encuentra fuera de los límites de la parroquia Pancho Negro, en la zona alta de la Parroquia La Troncal, concretamente en las estribaciones de la Cordillera de los Andes.

FOTO N°15: Reserva manglares - churute.



Fuente: Propia.

D2. Áreas de explotación

De acuerdo con varios autores, la biodiversidad es el resultado de varios



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

millones de años de evolución, que por intereses socio – económicos se ha visto afectado, motivo por el cual, resulta de vital importancia la conservación de la biodiversidad sobre todo en los bosques explotados. Por otro lado, la modificación de los hábitats por tala de árboles, representan un alto riesgo de extinción de fauna principalmente.

- Con el conocimiento de estos antecedentes se puede iniciar indicando que, en el Diagnóstico del Sistema Económico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal 2011-2031, se contempla los principales usos del suelo rural por cultivo, dentro de los cuales se destacan tres zonas dentro de la parroquia Pancho Negro catalogadas como bosques intervenidos, la primera a la altura de las ladrilleras al otro lado de la vía La Troncal – Pto. Inca con 170,42 ha, la segunda corresponde a la formación montañosa ubicada en el sector de San Vicente con 73,77 ha, y la tercera entre los esteros Cochancay y Ruidos Chico cerca de la Voluntad de Dios con 63,30 ha.

Ya en la fase de propuestas del PDOT cantonal, se efectúa la Asignación de Usos de Suelo, con lo cual el “Bosque Intervenido” es considerado dentro de la “Unidad Ambiental con la Categoría

de Ordenación Territorial: Conservación Activa”.

“Como señalan los estudios de diagnóstico y lo describen sus Unidades Ambientales, este ecosistema se halla ya intervenido, vale decir afectado por la intervención humana, pues parte de su vegetación ha sido removida, situación a la cual se suma la construcción de infraestructuras viales ejecutadas sin mayor integración territorial y sin las obras de restauración de los espacios que han sido degradados, así como por las explotaciones mineras en activo, concretamente de arcillas, que se desarrollan sin mayor control público y alejadas de todo proceso de restauración integrada al proceso extractivo. Por tanto esta categoría de ordenación supone detener la concesión de nuevas explotaciones mineras y desarrollar acciones de conservación/ mejora de su medio físico a fin de precautelar sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico – culturales”.⁷⁸

De los recorridos en campo, se puede constatar que la zona ubicada junto a las ladrilleras presentan tierras con maleza e improductivas, mientras que la

formación montañosa ubicada en el sector de San Vicente presenta alteraciones en su conformación natural, con pérdida de vegetación y posiblemente de fauna. Adicionalmente, presenta todas aquellas obras de infraestructura necesarias para el funcionamiento del Proyecto “Poliducto Pascuales – Cuenca” como apertura de vías y cortes en su topografía para el emplazamiento de edificaciones. En definitiva, al menos 30 ha de bosque intervenido requieren recuperación inmediata, a través de una reforestación integral.

De acuerdo con las propuestas del PDOT del Cantón La Troncal, estas zonas cuentan con la siguiente asignación de usos de suelo:

- Usos propiciados: Se refiere a las actividades de conservación o preservación del bosque, del sistema orográfico constituido por el sistema montañoso y del sistema hídrico, así como a las actividades que posibiliten la recuperación o regeneración del medio físico natural;
- Usos aceptados sin limitaciones: actividades científico - culturales, ecoturismo, recreación

⁷⁸ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal, Tomo IX Plan de Ordenamiento Territorial, 2011-2031, pág. 20-21.



(excursionismo y contemplación) y educación ecológica; y,

- Usos aceptados con limitaciones: Se refieren a las actividades como la caza, pesca, recolección de plantas y la ejecución de construcciones e instalaciones indispensables para la recreación (excursionismo y contemplación), el ecoturismo, la educación ecológica y las actividades científico culturales.

Para la realización de actividades recreativas, las propuestas de dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamiento comunitario del PDOT Cantonal, se considera la Reserva de Protección Río Cañar – Pancho Negro, con el propósito de solventar las necesidades recreativas de la población con el aprovechamiento de la orilla del río.

La funcionalidad de dicho “equipamiento” será de ocupar de manera progresiva aquellos territorios no afectados por las concesiones mineras, para lo cual en su primera etapa se estima la habilitación de 15.000 m². Actualmente esta zona no ha sido objeto de intervención para su mejoramiento, más por el contrario, se están ejecutando trabajos del Proyecto de control de inundaciones del río Cañar.

FOTO N°16: Bosque Intervenido - Iadrilleras.



FOTO N°17: Bosque intervenido -San Luis.



FOTO N°18: Sitio para Reserva de Protección Río Cañar – Pancho Negro.



Fuente: Propia.

D3. Áreas de expansión

De la Vigilancia de la Conservación del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) y de la Iniciativa Cambridge de Conservación, se tiene que la rápida expansión de las tierras de cultivo es la principal causa de la pérdida de biodiversidad en países tropicales, considerando al maíz y la soja como los principales causantes de la perdida de la biodiversidad, además de otros cultivos que suponen una importante amenaza a los hábitats y la vida silvestre como los frijoles, la Yuca, el caupí, maní, mijo, aceite de palma, sorgo, trigo, arroz, y, caña de azúcar.⁷⁹

De acuerdo con el artículo descrito, tanto el arroz como la caña de azúcar resultarían ser de los tipos de cultivos que estarían hasta cierto punto afectando a la biodiversidad con su consecuente pérdida dentro del territorio del cantón La Troncal, de los cuales, la caña de azúcar es el cultivo que predomina sobre el resto de cultivos, además de ser el de mayor impacto socio-económico en el cantón debido al Ingenio Azucarero ubicado junto a la cabecera cantonal.

⁷⁹ <http://www.scidev.net/america-latina/biodiversidad/noticias/expansión-de-tierras-de-cultivo-afecta-la-biodiversidad.html>



En concordancia con lo enunciado en la Reseña Histórica, a inicios del siglo XX la Parroquia Pancho Negro fue una montaña tropical con grandes extensiones de bosque, cuyas tierras en lo posterior fueron concedidas a compañías extranjeras para actividades lucrativas como: la explotación de madera (balsa entre otros), caucho y la agricultura, que como es lógico, ocasionaron a su vez la deforestación y perdida de los bosque con su biodiversidad. La explotación de los bosques nativos de la zona motivó a que sean reemplazados por cultivos agrícolas, que de a poco se vieron expandir en el territorio debido a sus réditos económicos. Y como una cadena sucesiva de eventos, la importancia y expansión de los cultivos motivaron el emplazamiento acelerado de centros poblados con sus correspondientes actividades, la expansión de la vialidad e infraestructuras, que sumadas todas ellas aceleraron el proceso de reducción de la biodiversidad.

De acuerdo con pobladores de la parroquia Pancho Negro e incluso de la cabecera cantonal, el territorio troncaleño gozaba de una abundante y variada fauna silvestre, sobre todo aquellas ubicadas en los complejos fluviales, caracterizadas por la presencia de peces, mismos que en la

actualidad se han visto reducir hasta el punto de acercarse a su extinción, situación que puede ser fácilmente comprobado por su ausencia en ríos y esteros del cantón.

FOTO N°19: Cultivos de caña de azúcar e Ingenio azucarero.



FOTO N°20. Complejo fluvial afectado por expansión de frontera agrícola y actividades urbanas.



Fuente: Propia.

a) Germoplasma

"Germoplasma es el conjunto de genes que se transmite por la reproducción a la descendencia por medio de gametos o células reproductoras. El concepto de germoplasma se utiliza comúnmente para designar a la diversidad genética de las especies vegetales silvestres y cultivadas de interés para la agricultura y, en ese caso, se asimila al concepto de recurso genético. Con el fin de conservarlo en cualquiera de sus forma reproductivas (semillas, esquejes, tubérculos, etc.) se han establecido en el mundo los llamados bancos de germoplasma: su misión consiste en ubicar, recolectar, conservar y caracterizar el plasma germinal de las plantas que, por sus atributos son consideradas de interés prioritario para beneficio de la humanidad, además de aportar conocimiento científico orientado a la optimización de la conservación y uso de los recursos fitogenéticos".⁸⁰

Por lo tanto, el germoplasma o diversidad genética de las plantas, es obtenido de los árboles semilleros, mismos que brindarán plantas de excelente calidad e incluso con mejoramiento genético, mismos que serán utilizados en programas de reforestación con fines a la

⁸⁰ <http://es.wikipedia.org/wiki/Germoplasma>



conservación y protección impulsados por el MAE. De acuerdo con la información recabada, el Ecuador dispone de Bancos de Germoplasma con una variedad de árboles debidamente catalogados e intervenidos para asegurar su subsistencia durante muchos años más, situación que beneficiaría en el logro de los objetivos propuestos por el Plan en Materia de conservación de la biodiversidad. Al respecto, resulta de vital importancia la identificación de aquellos territorios que podrían beneficiarse por la aplicación del Germoplasma.

Al respecto, el cantón La Troncal cuenta con varios bosques intervenidos, muchos de ellos con pérdida de vegetación endémica por presencia de usos urbanos, agricultura con cultivos de caña de azúcar, cacao, banano, arroz y teca, principalmente en el Cerro Huaquillas y Esteraciones de Cordillera de los Andes.

En el caso de la Parroquia Rural de Pancho Negro se puede determinar los siguientes ejemplos de Bosques Intervenidos y que fueron contemplados en el PDOT del cantón La Troncal:

- Bosque Intervenido a la altura de las ladrilleras de Pancho Negro (170,42 hectáreas).

- Bosque Intervenido en la formación montañosa del sector de San Vicente (73.78 hectáreas).
- Bosque Intervenido entre estero Cochancay y estero Ruidos Chico a la altura de la Voluntad de Dios (63.31 hectáreas).

Debido a los réditos económicos que generan ciertos cultivos, la parroquia Pancho Negro presenta zonas mínimas con cultivo de teca, que para el presente caso se lo denominará como "bosque plantado", mismo que se encuentra ubicado en el sector de San Vicente frente a una formación montañosa. Lo negativo del "bosque plantado" es que luego de su explotación, la biodiversidad que se produzca entorno a estos cultivos corre el riesgo de extinción o pérdida a mediano y largo plazo.

Por la importancia de las actividades productivas del sector primario en la economía nacional, se han generado Bancos de Germoplasma para la mejora de los cultivos agrícolas como: la caña de azúcar y cacao. En la Parroquia Pancho Negro, desde el sector de Zhucay se dispone de un sinnúmero de viveros de cacao, mismos que han visto aumentar su demanda por la calidad de sus productos.

FOTO N°21. Ejemplo de conservación de Germoplasma in vitro.



FOTO N°22: Banco de Germoplasma: Muestra de Leguminosas.



FOTO N°23: Ejemplo de banco de Germoplasma: Colección de Papalisa.



Fuente: <http://www.pgrfa.org>



FOTO N°24: Vivero en colonia 10 de Agosto.



Fuente: Propia.

3.1.1.4. Calidad ambiental

A. Agua

A1. Cuencas hidrográficas

Dentro de la clasificación hidrográfica nacional y de acuerdo a la nomenclatura manejada por el ex CNRH, el cantón de La Troncal forma parte de las cuencas de los ríos Taura (código 1453) y Churute (código 1454) de la zona 14 y de la cuenca del río Cañar (código 1555) de la zona 15. En lo que se refiere a la clasificación hídrica en subcuencas, en el cantón se ubican la de los ríos Culebras (código 14531), Churute (145401), Ruidoso (145401), río Trapiche o Estero Seco (código 155501) y drenajes menores del río Cañar (155501). De acuerdo a la clasificación y codificación emitida por la SENAGUA aplicando el metodología Pfafstette, la

red hídrica del cantón pertenecen a las unidades geográficas del río Cañar y Taura, con los códigos 1398 y 1399 respectivamente, y la codificación de las principales subcuencas del cantón hasta un nivel 5 se define como: Unidad 13999 cuenca del río Bulubúlu, Unidad 13994 cuenca del río Culebras, Unidad 13982 cuenca del río Ruidoso, Unidad 13987 cuenca del río Cañar, Unidad 13989 cuenca del río Cañar.

Por otra parte, se establece que los principales cursos fluviales que atraviesan el cantón lo constituyen los ríos Cañar y Bulubúlu, ríos que se originan en la zona alta de la región interandina. Sin embargo, únicamente el río Cañar bordea la zona de estudio, el cual sirve a la vez como límite con cantones de la provincia del Guayas y del Cañar.

Adicionalmente a los recursos hídricos mencionados anteriormente, se identifica la presencia de varios cursos fluviales que conforman esteros de baja pendiente y una alta sinuosidad. De igual forma se establece la presencia de varios canales de riego para los cultivos agrícolas, canales que son administrados por el Sistema de Riego "Manuel de J. Calle", el cual abarca casi la totalidad del área rural del Cantón La Troncal.

Por otro lado, en el PDOT cantonal se establece la necesidad de la implementación de un monitoreo periódico de la calidad de agua a fin de establecer su comportamiento a largo plazo, y de ser el caso, establecer los elementos contaminantes e implementar medidas orientadas a recuperar la calidad de los recurso hídricos.

Para mayor comprensión del tema de estudio, se establece el sistema hídrico en el mapa Nº03.

A2. Agua para consumo humano

De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, la mayor parte de la Parroquia Pancho Negro se abastece mediante el sistema de extracción de agua subterránea y tanques elevados para su distribución, sin embargo la comunidad de La Puntilla cuenta con una planta de tratamiento construida por el Gobierno Provincial del Cañar, cuya captación se realiza en Río Blanco y Tigsay, y la potabilización se realiza en la planta ubicada cerca de la comunidad de San José cuyo promedio de producción es de aproximadamente mil seiscientos metros cúbicos diarios. Además, cabe destacar que los sistemas de dotación de agua potable en la parroquia



Pancho Negro son manejados por las Juntas de Agua.

Respecto de la cobertura de servicio, esta alcanza las 134 hectáreas, que representa el 0,8% del área total. Y de 2172 casas encuestadas durante el Censo de Población y Vivienda del año 2010, únicamente 466 cuentan con el servicio, que representa una cobertura del 21,45%.

Con lo señalado se aprecia que la parroquia presenta un alto déficit en la dotación de agua potable, predominando el consumo de agua de pozo, lo cual representa un alto riesgo por la presencia generalizada de pozos sépticos para evacuación de aguas servidas.

B. Suelo

B1. Tipo de suelos y clasificación taxonómica

Según el mapa de suelos del Ecuador publicado por Pronareg y que fuera recopilado por ODEPLAN en el año de 2002, la parroquia Pancho Negro desde el punto de vista de la Clasificación Taxonómica de Suelos (USDA), según el mapa N°04, la parroquia Pancho Negro tiene varios Grupos, Subórdenes y Ordenes de suelos que se mapean de la siguiente manera:

- Alfisol;
- Alfisol + Inceptisol;
- Entisol;
- Entisol + Alfisol;
- Inceptisol;
- Vertisol + Inceptisol

CUADRO N°5. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Clasificación Taxonómica de suelos.

PARROQUIA PANCHO NEGRO: CLASIFICACIÓN TAXONÓMICA DE LOS SUELOS	
DESCRIPCIÓN	HECTÁREAS
Alfisol	1.557,78 ha.
Alfisol + Inceptisol	793,36 ha.
Entisol	5.822,11 ha.
Entisol + Alfisol	3.979,22 ha.
Inceptisol	4.227,20 ha.
Vertisol + Inceptisol	7,71 ha.
Cuerpo de agua natural	99,16 ha.
Área urbana	68,92 ha.

Fuente: ODEPLAN.
Elaboración: Propia.

B1.1. Alfisol

Son aquellos que poseen un epipedón ócrico (eluvial) sobre horizonte argílico (iluvial) y moderada y alta saturación de bases. El proceso más importante asociado a estos suelos lo constituyen la traslocación de arcillas y su acumulación para formar horizontes argílicos. Son suelos recomendados para explotaciones intensivas de cultivos anuales, por su alto contenido en bases y alta reserva de nutrientes; son adecuados también para pastizales y bosques. Tienen varios subórdenes asociados a la humedad.

B1.2. Entisoles:

Son aquellos suelos que tiene muy poca o ninguna evidencia de formación o desarrollo de horizontes pedogénicos. Los entisoles de manera general se presentan en cualquier régimen climático. Suelen ocurrir sobre pendientes fuertes en las cuales la pérdida de suelos es más rápida que su formación, o donde la acumulación de materiales es continua tal es el caso de las llanuras aluviales, estuarios, dunas, etc. En la zona de estudio, se presentan los entisoles fértilles de los aluviones o llanuras costeras, sirven de sustento a una agricultura intensiva como es el caso de los suelos de banano y cacao.



B1.3. Inceptisoles:

Son suelos que evidencia un incipiente desarrollo pedogénico, dando lugar a la formación de algunos horizontes alterados. Son suelos muy pobemente drenados a suelos bien drenados. El perfil ideal de los inceptisoles, incluirá una secuencia de un epipedón ócrico sobre horizonte cámbico. Dentro de este orden se identifican 3 subórdenes. Algunos suelos en área dependiente son más apropiados para reforestación mientras que los suelos y depresiones y buen drenaje artificial pueden ser cultivados intensivamente.

B1.4. Vertisoles:

Suelos arcillosos con grietas anchas y profundas en algunas épocas del año. Con poca materia orgánica, alta saturación en bases y predominio de Montmorillonita en su composición mineralógica. Sus características físicas especialmente definen limitaciones para su utilización, muy pesados en húmedo y extremadamente duros en seco y reducido movimiento de agua.

B2. Características agrológicas⁸¹

Los suelos por su textura, en mayor porcentaje corresponde a la

⁸¹ Plan de Desarrollo Estratégico del cantón La Troncal 2005-2015, pág. 34-35

clasificación franco, son profundos, fértiles; en menor porcentaje, se encuentran suelos arcillosos, suelos pocos profundos en las montañas de Huaquillas y Cochancay.

Según Mejía L. (1997) en el Mapa General de Capacidad-Fertilidad de Suelos del Ecuador, en la cuenca del Río Guayas, a la que pertenece las subcuencas de los ríos Bulubúlu y Cañar parte del territorio de La Troncal; estima, como suelos fracos el 37%, siguen en importancia los suelos arcillosos, que abarcan el 36% del área de estudio. El grupo franco/arcilloso representa el 20%; poca significación porque no llega al 2% del área, corresponde al grupo de suelos arenosos.

B3. Geología.

De acuerdo con el PDyOT del cantón La Troncal 2011-2031, en el área de influencia del cantón afloran rocas metamórficas, volcánicas e intrusivas, las cuales están agrupadas en formaciones geológicas que pertenecen al Paleozoico y Mesozoico. Por otro lado se define que en el centro del cantón y oeste (parroquia Pancho Negro) están los depósitos aluviales y coluviales del Cuaternario. Del PDOT cantonal se recoge el siguiente orden cronológico:

B3.1. Paleozoico:

Formación Punta Piedra: Compuesta por esquistos arcillosos, filitas y cuarcitas. Un pequeño afloramiento lo encontramos al noroeste del área de estudio. Se le atribuye una margen de edad del Paleozoico - Mesozoico.

B3.2. Mesozoico

Formación Macuchi: Representada por lavas porfíricas (andesitas y basaltos), brechas aglomerados, areniscas y limolitas volcánicas y rocas piroclásticas de variado tamaño granular.

Se estima que su potencia varía entre los 3.000 y 2.000 m. Afloran al noroeste del área de estudio en el cerro de Masvale y están representados por andesitas, basaltos y gabros; los mismos que están intercalados por material volcánico-sedimentario de origen marino. Estas rocas se encuentran fracturadas y meteorizadas (lateritas).

También la encontramos hacia el sector este del cantón, conformando las estribaciones de la cordillera Occidental, aflora en los taludes de la vía La Troncal - El Tambo. Siendo su edad Cretácica.

B3.3. Cuaternario

Depósito Coluvial: Se encuentran en las pendientes de los ríos Bulubúlu y Cañar y están constituidos por el material de la



formación que la recubre; pertenece al Holoceno. También se halla dentro del área regional al noroeste junto a los afloramientos de la Formación Macuchi.

Depósitos Aluviales: Se los ha dividido en tres tipos: 1) Indiferenciado que cubre la mayor área del cantón, donde se asientan los centros poblados; 2) Los de río que han sido erosionados por los ríos Bulubúlu y Cañar, por lo que se hallan a lo largo de estos y están constituidos por arcillas, limos, gravas y arenas no consolidadas. Este material es el producto de la erosión, que fue arrastrado desde las montañas y depositados por meandros, que cambian su curso durante la estación invernal, por lo que el terreno es inundable en épocas de lluvia. Son utilizados para la construcción por lo que existen varias minas a lo largo de estos ríos.

Los aluviales antiguos, que se encuentran a lo largo de la falla inferida cubierta que pasa por La Troncal, formando una serie de colinas compuestas por un conglomerado de clastos redondeados y semi redondeados en matriz arcillo - limosa. Además, se establece que estos depósitos pertenecen al Holoceno, que corresponde a una edad menor a los 15.000 años.

Intrusivo: Comprenden granodioritas de grano grueso, que están compuestas de cuarzo, feldespato y hornblenda o biotita, se hallan al sureste del área de estudio y aflora en la vía La Troncal – El Tambo. Esta se encuentra meteorizada.

B4. Geomorfología

Según el PDyOT del cantón La Troncal 2011-2031, la zona de estudio presenta una geomorfología compuesta por: Bancos y diques aluviales, Conos de deyección muy disectados, Conos de deyección y esparrcimiento, laderas coluviales, nivel aluvial alto, relieve montañoso, terraza alta, terraza baja, terraza indiferenciada, y, terraza muy alta.

B4.1. Bancos y diques aluviales

Esta geoforma, se ubica en el sector sur occidental del cantón, son áreas bajas planas de suelos arenosos profundos y nivel freático alto cercano a los ríos, son producto de depósitos de sedimentos de los ríos por arrastre, muy propensas a inundaciones, el uso actual es de cultivos perennes, pastos y cultivos con malezas.

B4.2. Conos de deyección y esparrcimiento

Son estructuras generadas por arrastre de materiales de las partes altas formando una especie de cono a manera de abanico abierto, muy importante en la actualidad por cultivos bajo riego de gran producción.

B4.3. Conos de deyección muy disectados

Son suelos marginales propensos a inundaciones.

B4.4. Laderas coluviales

Se ubican en el extremo oriental de la parroquia Pancho Negro, cerca de las estribaciones montañosas de Cochancay y son las primeras elevaciones en el ascenso hacia la región sierra, están formadas por arrastre de materiales de las partes altas, generalmente montañosas con cobertura de bosques naturales, zona muy rica en vegetación generadora de agua. Estas zonas son de conservación estricta.

B4.5. Terraza alta

Son amplias zonas irrigadas de gran productividad, buen drenaje, tiene cultivos como caña y algunos de ciclo corto.



B4.6. Terraza baja

Comprende tres sectores muy importantes del cantón. Áreas cercanas a ríos y esteros en el Norte, centro y Sur occidente del cantón, hoy con pasto natural y malezas.

B4.7. Terraza indiferenciada

Son pequeñas franjas de tierras que se ubican en el extremo Norte y centro del Cantón irrigados con cultivos de ciclo corto.

B4.8. Terrazas muy altas

Una pequeña área ubicada al extremo sur de cantón con una superficie del 0,33% ribereña al río Cañar, zona fuertemente propensa a inundaciones. En la actualidad el mapa indica tierras improductivas.

C. Aire

La calidad del aire dentro de la circunscripción cantonal, y particularmente de la parroquia Pancho Negro está siendo alterada, principalmente por factores antrópicos, entre los que se destacan posiblemente: la quema de los canteros para una posterior cosecha, esmog generado por el parque automotor, fumigaciones

aéreas, quema de basura u otros desechos sólidos, emisiones industriales.

El PDOT cantonal hace mención sobre la ausencia de evidencias técnicas y científicas que permitan conocer los índices de contaminación del aire, los tipos de contaminantes así como las correspondientes repercusiones, tanto en la salud de la población como en el Medio. Por otro lado, en el Plan de Desarrollo Estratégico PDEC 2005-2015, ya se hace mención a estos problemas que hasta la fecha predominan, seguramente por la falta de gestión y políticas de carácter medio ambiental, del cual se recoge lo siguiente:

"El aire cantonal está afectado por: Gases de 2000 automotores, Emisiones Industriales, Ceniza de los canteros, Quema de desechos sólidos, Actividades comerciales en el cantón, las fumigaciones aéreas en Banano. El 61% de basura es recolectada (29 Tn/día) y 4,55 Tn/día queda abandonada. El botadero es a cielo abierto" "Las industrias (Ingenio La Troncal ECUDOS S.A., y Producargo), las empresas bananeras, arroceras contaminan el aire afectando especialmente a la población urbana vulnerable del cantón" "Fumigaciones aéreas y el uso de plásticos en el cultivo de banano". "Quema de los canteros

previo a la cosecha, generan emisiones de gases y partículas de ceniza"⁸²

D. Biosfera

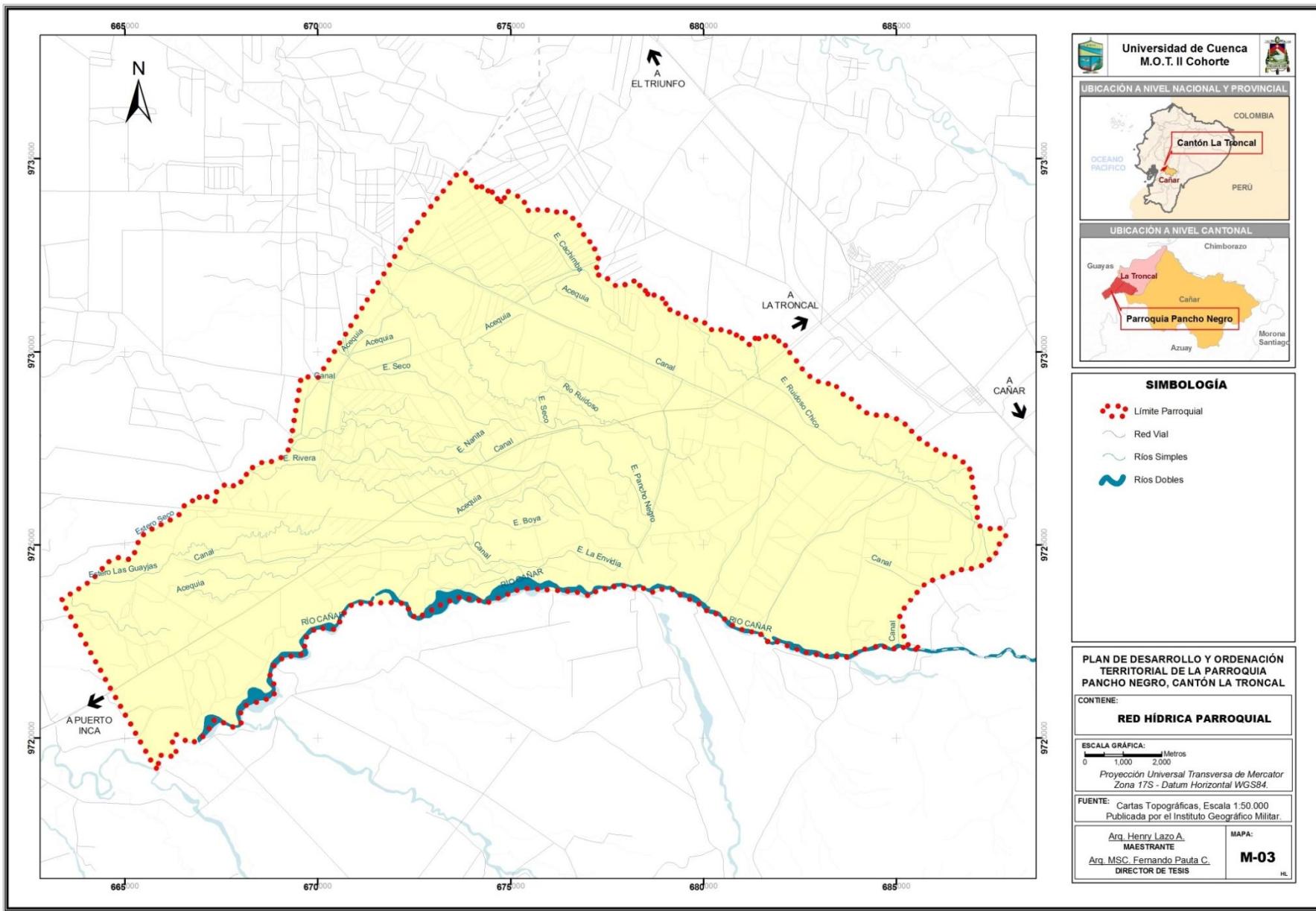
El presente tema ha sido poco estudiado, seguramente por la disponibilidad de información, sin embargo, se cree conveniente conocer las dimensiones que lo configuran, por lo tanto, se puede manifestar que, "la biosfera, (del griego bios = vida, sphaira, esfera) es la capa del planeta Tierra en donde se desarrolla la vida. La capa incluye alturas utilizadas por algunas aves en sus vuelos, de hasta diez kilómetros sobre el nivel del mar y las profundidades marinas como la fosa de Puerto Rico de más de 8 kilómetros de profundidad. Sin embargo, estos son los extremos, en general, la capa de la Tierra con vida es delgada, ya que las capas superiores de la atmósfera tienen poco oxígeno y la temperatura es muy baja, mientras que las profundidades de los océanos mayores a 1,000 m son oscuras y frías. De hecho, se ha dicho que la biosfera es como la cáscara de una manzana en relación a su tamaño".⁸³ (Ver Mapa M-03 y M-04).

⁸² Plan de Desarrollo Estratégico del cantón La Troncal 2005 – 2015.

⁸³ <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/quees.html>

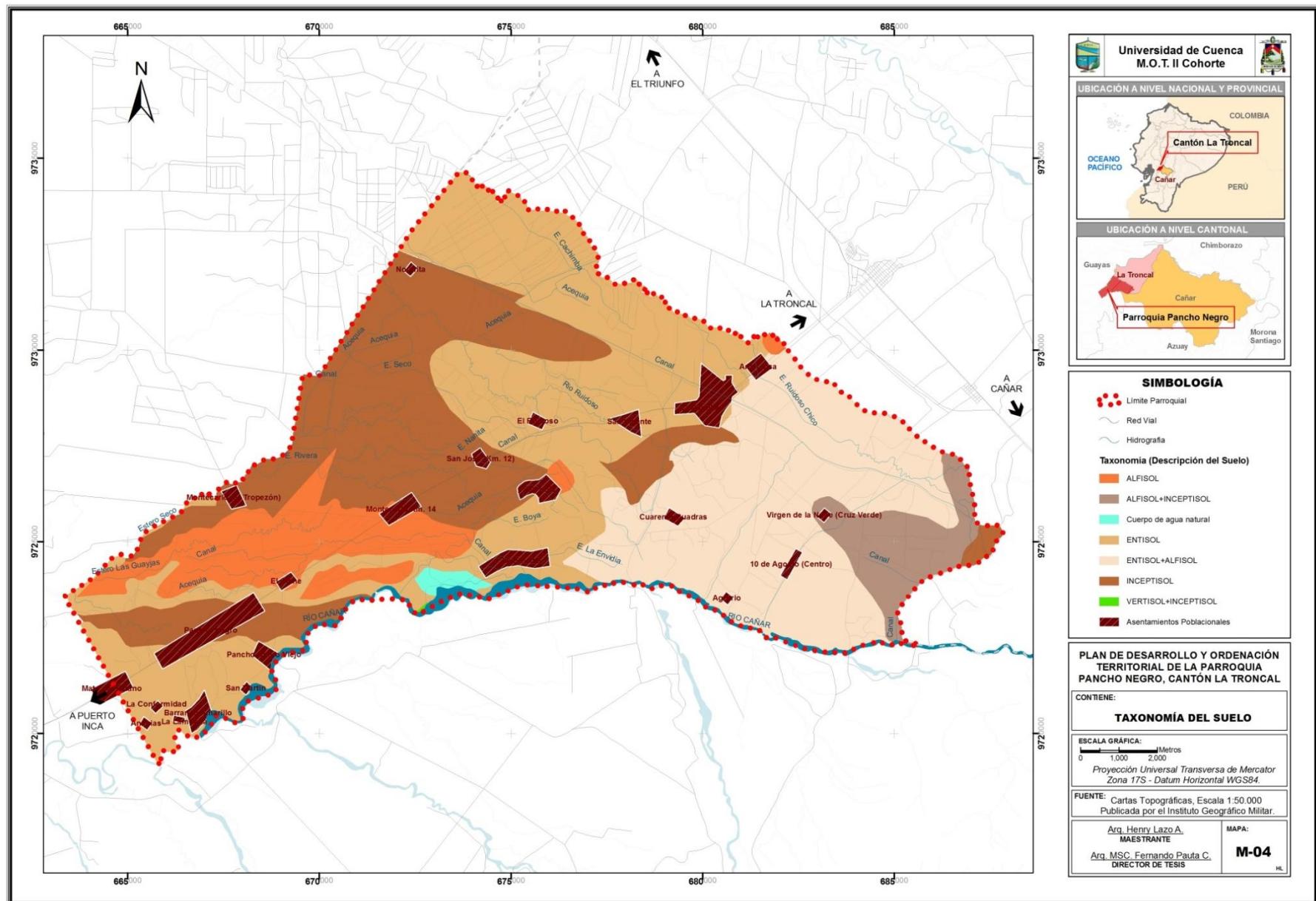


UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



3.1.1.5. Conclusiones

a) BIODIVERSIDAD

Flora:

- Desde los años cincuenta la Flora de la parroquia Pancho Negro ha sido objeto de cambios significativos, debido a diversos intereses socio – económicos a través de las actividades de explotación de extensas zonas de flora nativa como son los bosques, que en su lugar se ha dado un proceso de introducción de flora agrícola y de jardín. Por lo tanto, actualmente el área de estudio se caracteriza por presentar mayoritariamente una flora catalogada como “flora agrícola”, y en reducidas cantidades la “flora nativa” y “flora arvense o de maleza”.
- En los actuales momentos no se cuenta con un estudio pormenorizado sobre las especies de flora nativa extinguida o en proceso de extinción en el área de estudio afectadas por las intervenciones antrópicas, por lo cual, se establece la necesidad de una intervención de las entidades correspondientes que aporten con datos cuantificables actuales para una adecuada planificación.

Fauna:

- Debido a la expansión de la frontera agrícola, tala de vegetación arbórea, comercialización y caza de animales o especies nativas, la parroquia ha sufrido la pérdida casi total de varias especies propias de la zona.
- Actualmente no se cuenta con un estudio pormenorizado sobre las especies de fauna nativa afectadas por las intervenciones antrópicas, por lo cual, se establece la necesidad de una intervención de las entidades correspondientes que aporten con datos cuantificables actuales para una adecuada planificación.

Ecosistemas:

- Si bien no se cuenta con datos estadísticos verificables, sin embargo, gracias a información secundaria y entrevistas a representantes comunitarios, se pudo conocer que los ecosistemas acuáticos compuestos por ríos y ecosistemas híbridos con sus esteros, han visto reducir su fauna acuática, debido a factores antrópicos como: la sobreexplotación de ecosistemas por encima de la tasa de renovación (recursos pesqueros), y, la presencia

de vertidos industriales y pesticidas o agroquímicos.

- Las 309.28 hectáreas de ecosistemas terrestres equivalentes al 1.8% del total de la superficie parroquial (bosques intervenidos), son vulnerables frente a intervenciones antrópicas como la agricultura y ganadería.

Germoplasma:

- Existen Bancos de Germoplasma para la mejora de los cultivos agrícolas como: la caña de azúcar y el cacao. Por ejemplo, en la Parroquia Pancho Negro, desde el sector de Zhucay pasando por la colonia 10 de Agosto, se dispone de un sinnúmero de viveros de cacao, mismos que han visto aumentar su demanda por la calidad de sus productos, sin embargo, es de imperiosa necesidad la tecnificación y atención del estado en el fortalecimiento y mejora de este recurso de gran importancia.

Áreas protegidas y bosques protectores, áreas de explotación y expansión en la parroquia rural Pancho Negro:

- El cantón La Troncal no dispone de áreas de conservación reconocidas formalmente por el Ministerio del



Ambiente, sin embargo, la Parroquia Pancho Negro se encuentra muy próxima a la Reserva Manglares Churute perteneciente al cantón Naranjal de la Provincia del Guayas, la cual se encuentra catalogada como área protegida y se extiende hasta el Golfo de Guayaquil.

- La parroquia Pancho Negro dispone de áreas de gran valor ecológico que han sido objeto de intervenciones antrópicas, tal es el caso de las zonas reconocidas por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal 2011-2031, como "bosque intervenido: (309.28 hectáreas equivalentes al 1.8% del total de la superficie parroquial", generalmente con actividades agrícolas, ganaderas e incluso con el emplazamiento de obras de infraestructura, tal es el caso del cerro ubicado en el sector de San Vicente, sobre el cual se emplazó recientemente la estación de bombeo del poliducto Pascuales – Cuenca, además, el cerro ha sido objeto de tala indiscriminada de gran parte de su vegetación, y ha sido reemplazada por cultivos de árboles de Teka, por todo lo cual se puede determinar la necesidad de reforestar al menos 30 Hectáreas de bosque intervenido, con lo cual se

recuperaría en gran medida este referente físico de la parroquia.

- La rápida expansión de las tierras de cultivo es la principal causa de la pérdida de biodiversidad acompañado de la expansión espontánea o no planificada de los asentamientos humanos.

b) CALIDAD AMBIENTAL

Agua:

- Los principales cursos fluviales que atraviesan la Parroquia Pancho Negro lo constituyen los ríos Cañar y Ruidoso, además de un sinnúmero de esteros y canales de riego para la agricultura. Cabe destacar que todos estos recursos hídricos ven aumentar su caudal en época invernal.
- Respecto a la calidad de agua, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal estudió su calidad en los aspectos físico y químicos en varios puntos específicos del cantón, los cuales no presentan valores que puedan representar problemas serios para su uso directo para fines agrícolas o recreativos, o para su tratamiento para uso de consumo humano; sin embargo, en el aspecto de

contaminación del agua por patógenos se observa que las muestras presentan valores muy elevados, mismos que se encuentran fuera de los rangos máximos permisibles por la normativa nacional por lo que deben ser sometidas a un proceso de tratamiento previo para su uso para consumo humano, abrevadero o recreación.

- De igual forma se establece la calidad del agua de cauces aguas abajo de las descargas de fluidos provenientes del Ingenio azucarero, en que se establece un incremento en la acidez del agua en referencia a las restantes. Este incremento de acidez produce que los valores de pH de las aguas en las muestras analizadas presenten valores fuera de la norma nacional para ser consideradas como aptas para el consumo humano sin un tratamiento particular para incrementar su pH.

Suelo:

- De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, los suelos en el cantón La Troncal dado su relieve, texturas y facilidades de mecanización y riego, constituyen un capital invaluable de la producción y por ende de la economía local y nacional. Sin



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

embargo el manejo de éstos, está en función del tamaño del predio, tipo de cultivo y destino de la producción.

- Sobre las características físico-químicas y nutricionales del suelo, el Plan cantonal realiza anotaciones de gran importancia debiendo ser considerados al momento de plantear las propuestas para el área de estudio. Se establece que el suelo es adecuado para llevar a cabo una agricultura sostenible, aunque existen criterios contrarios por el monocultivo; sin embargo, si se emplean prácticas de manejo sostenible como bajar salinidad, fertilización orgánica, bajo uso de químicos, policultivos (cultivos en callejones así por ejemplo: leguminosas asociadas a la caña de azúcar en los primeros estadios), control biológico, quema controlada (disminuir las emisiones de CO₂ al aire) y pesticidas biológicos, se pueden mantener índices de rendimiento elevado sin sobreutilización del suelo, haciendo más sostenible el sector primario en el mediano plazo.
- La producción agroecológica es incipiente en el cantón, sin embargo, se podría recurrir a alternativas para cultivos de pequeña escala, e

incluso para los de exportación como es el banano y cacao orgánicos.

- En cuanto al uso del suelo en los centros poblados, existe la tendencia hacia un crecimiento no planificado, lo que implica que áreas de alta producción podrían estar en riesgo de cambiar el uso por la demanda de tierras para viviendas u otros usos comunitarios. Al respecto el GAD parroquial debería establecer gestiones pertinentes ante El Gobierno Autónomo Cantonal, para que dentro de la planificación urbana y crecimiento necesario, se considere que los suelos con alta productividad agrícola no sean utilizados para actividades urbanísticas.
- La producción agroecológica es incipiente en el cantón, sin embargo, se podría recurrir a alternativas para cultivos de pequeña escala, e incluso para los de exportación como es el banano y cacao orgánicos.

Aire:

- Emisiones al aire generadas por el Ingenio La Troncal COAZUCAR S.A y Fábrica de Alcohol PRODUCARGO, básicamente: cenizas, dióxidos de

azufre, CO₂ y NO_x; así como, vertidos que se evacúan a los cuerpos de agua o canales.

- falta de gestión y políticas de carácter medio ambiental.
- Contaminación del aire y afecciones a la salud por fumigaciones aéreas que se realizan a las bananeras con fungicidas e insecticidas.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



3.1.2. Diagnóstico del subsistema población y actividades

3.1.2.1. Antecedentes

El presente subsistema comprende el elemento activo de la relación que guarda con el medio físico, en la cual adapta sus actividades, sirviéndole –el medio físico- como insumo de recursos y destinatario final de sus efluentes o desechos. Desde el punto de vista analítico y como componente del sistema territorial, la población deberá ser estudiada integralmente desde diferentes ópticas, como:

- Recurso territorial, o fuerza de trabajo que explota los recursos disponibles y produce bienes y servicios.
- Sujeto territorial, que demanda de bienes, servicios y equipamientos para el mejoramiento de la calidad de vida.
- Objeto territorial, que de acuerdo al Dr. Domingo Gómez Orea, este como conjunto de individuos que se relacionan y configuran tres elementos básicos del análisis territorial: los agrupamientos de individuos en ciertos lugares (poblamiento: núcleos de población), los agrupamientos de individuos por afinidades de

diferente tipo formando estructuras que vertebran la sociedad, y la escala de valores que determina los comportamientos sociales e individuales. A su vez estas estructuras determinan las relaciones de los individuos dando así dinamismo al sistema.

Los alcances del marco conceptual antes descrito se desarrollará con más énfasis en las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano del territorio parroquial rural de Pancho negro, y en estrecha relación con las competencias propias de los GAD's Parroquiales, contenidos en el Artículo 267 de la Constitución ecuatoriana.

3.1.2.2. Objetivos del estudio

Por todos los antecedentes descritos, los objetivos del presente Diagnóstico son:

- Conocer integralmente actividades productivas comunitarias que realiza la población de la parroquia rural de Pancho Negro, para posteriormente en la fase de planificación establecer propuestas que incentiven su desarrollo; y,
- Conocer integralmente como se conforman las diferentes organizaciones de las comunas, recintos y demás asentamientos

rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base que aporten al logro del desarrollo de la parroquia rural de Pancho Negro.

Además, como parte de la metodología implementada para la elaboración del presente tema se recurrió a las siguientes actividades:

- Recopilación y procesamiento de información secundaria de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial cantonal y provincial;
- Recorridos en campo y entrevista a representantes de la parroquia;
- Levantamiento de información primaria; y,
- Por cuestiones de secuencia lógica del estudio, se procedió en ciertos casos a combinar temas o subcomponentes sustantivos con subcomponentes complementarios, sin embargo, los alcances de cada subcomponente son claros y obedecen a aspectos ya estudiados en el marco conceptual, jurídico y metodológico.



3.1.2.3. La población

A. La población como recurso: la oferta laboral del sistema

Esta parte del estudio detecta las posibilidades de la población para el desarrollo de actividades económicas, mediante la evaluación de su capacidad productiva, por lo cual se requiere conocer los efectivos demográficos, de su estructura por sexo y edad, de sus aptitudes o capacidad técnica de la población y actitud o disposición y estado de ánimo para la realización de actividades.

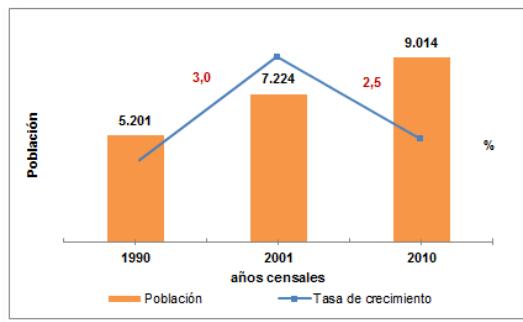
a) Tamaño poblacional y evolución histórica

Según el VII Censo de Población y VI Vivienda 2010, la parroquia Pancho Negro alberga a 9.014 habitantes, en contraste con los datos censales de 1990 y 2001 que registran 5.201 y 7.224 personas respectivamente, una variación de 24,8 puntos porcentuales con respecto a 1990, en valores absolutos significa un aumento de 1.790 personas más en el territorio rural.

Los cambios cuantitativos que ha experimentado la población a través del periodo intercensal 1990-2001-2010, muestra el aumento de la población, superior al cantón La Troncal, y de forma significativa en contraste con la

provincia del Cañar a 2010 de 0,94%. El patrón territorial de la parroquia denota un crecimiento importante incluso mayor a la tasa nacional (1,95%) de 2010., (ver Gráfico No. 1y Gráfico No. 2).

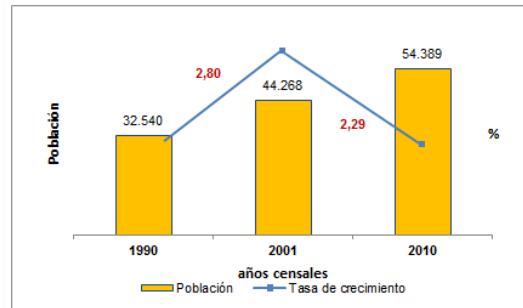
GRÁFICO N°1: Tasa de crecimiento medio anual de la población de la parroquia Pancho Negro.



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 1990,2001 y 2010.

Elaboración: Propia.

GRÁFICO N°2: Tasa de crecimiento medio anual de la población del cantón La Troncal.



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 1990,2001 y 2010.

Elaboración: Propia.

De las consideraciones expuestas se establece que la población de la parroquia rural de Pancho Negro se califica en un rango de crecimiento medio-alto en contraste al valor nacional, provincial y cantonal para cada periodo censal, (ver tabla No.6). Por lo tanto, mientras el crecimiento de la provincia es lento, y la de nivel país es medio, la parroquia de Pancho Negro tiene un crecimiento similar a la del cantón La Troncal.

CUADRO N°6: Comparativo de las tasas de crecimiento medio anual según nivel territorial.

NIVEL TERRITORIAL	TASA DE CRECIMIENTO	
	1990-2001	2001-2010
Nacional	2,05	1,95
Provincia de Cañar	0,81	0,94
Cantón La Troncal	2,8	2,3
Parroquia Rural Pancho Negro	3,0	2,5

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 1990,2001 y 2010.

Elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

De acuerdo con los Censos realizados por el INEC, la parroquia Pancho Negro ha experimentado una expansión de la población en los dos últimos períodos censales, con tendencia a continuar creciendo, de acuerdo con las proyecciones referenciales realizadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en el año 2020 la parroquia rural de Pancho Negro llegará a 12.470 habitantes. Resulta oportuno entonces considerar el referente territorial, es decir, donde están ocurriendo tales situaciones de cambio en la dinámica poblacional.

CUADRO N°7: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Crecimiento poblacional, según área de residencia

PARROQUIA PANCHO NEGRO: CRECIMIENTO POBLACIONAL SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA				
Área de residencia*	1990	2001	2010	Tasa de crecimiento
	Pobl.	Pobl.	Pobl.	
Cabecera parroquial rural	560	733	1133	4,8
Área dispersa	4641	6491	7881	2,2
Población Total	5.201	7.224	9.014	2,5

* Con la ayuda del mapa censal y las variables zona y sector censal se estableció un cruce que permitió generar la información a ese nivel.

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 1990, 2001 y 2010.
Elaboración: Propia.

De la tabla N°7 se puede establecer que los cambios en la dinámica poblacional se centran en su cabecera parroquial y el recinto La Puntilla, el primero por su rango y funciones que cumple, y el segundo por la cercanía a la cabecera cantonal.

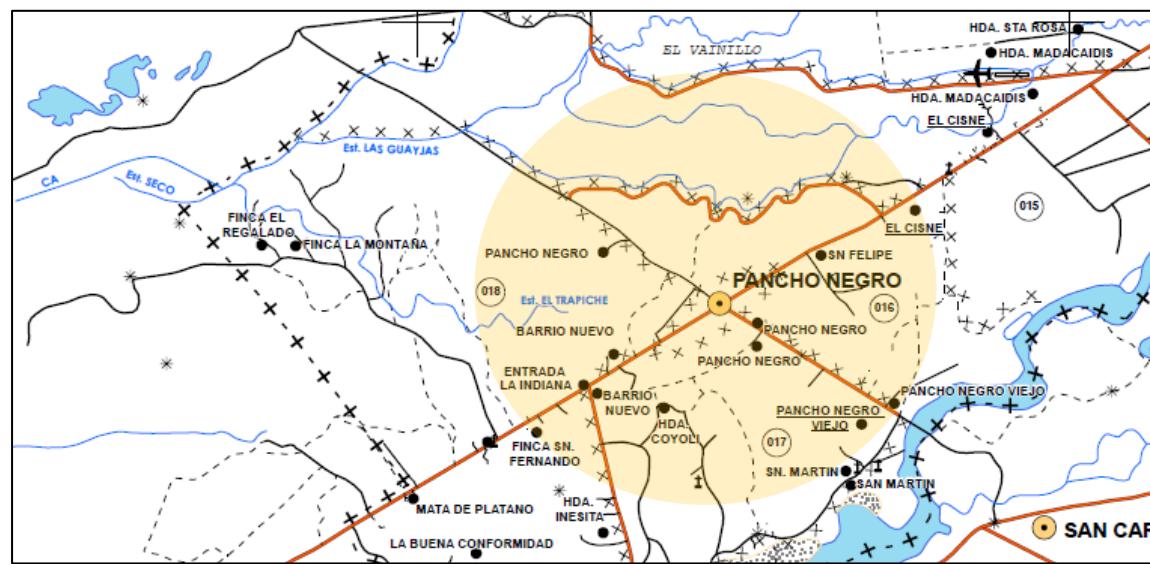
FIGURA°7: Dinámica poblacional de la cabecera parroquial rural de Pancho Negro.

Fuente: INEC, Cartografía Censal 2010.
Elaboración: PDyOT de la parroquia Pancho Negro 2014-2019.

b) Distribución espacial: densidad y concentración

El indicador densidad de población sirve para evaluar el grado de ocupación del territorio parroquial, determinando el grado de presión demográfica sobre el suelo parroquial de Pancho Negro.

De acuerdo con la superficie y población aproximada por zona rural y urbana se establece la densidad poblacional en la parroquia Pancho Negro.





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

CUADRO N°8: CANTÓN LA TRONCAL:
Densidad poblacional según zona rural y urbana, año 2010.

CANTÓN LA TRONCAL: DENSIDAD POBLACIONAL SEGÚN ZONA RURAL Y URBANA, AÑO 2010

Zona	Pobl.	Sup. Km	Densidad
Área urbana de La Troncal	35259	5,6	6296
Área urbana Pancho Negro	1133	0,93	1218
Área urbana Manuel de J. Calle	1958	0,67	2922
Área rural de La Troncal	7351	106,02	69
Área rural de Pancho Negro	7881	165,46	48
Área Rural de Manuel de J. Calle	807	34,61	23
Total	54389	313,29	174

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010 – PDyOT cantonal de La Troncal 2011-2031.

Elaboración: Propia.

La densidad poblacional de la zona urbana de Pancho Negro es de 1218 hab. /Km² cifra que la ubica en tercer lugar de importancia después de la zona urbana de La Troncal y la zona urbana de Manuel de J. Calle. Respecto de la densidad poblacional de la zona rural, el área rural de Pancho Negro tiene la segunda mayor densidad

de todo el cantón con 48 hab./Km², gracias a la población que se concentra mayoritariamente en el recinto La Puntilla, superada por el área rural de La Troncal con 69 hab./Km². concentrada principalmente en el recinto Cochancay.

La mayor parte de la población de Pancho Negro se concentra en el recinto La Puntilla, principalmente por la cercanía a la cabecera cantonal.

c) Estructura por edades y sexo

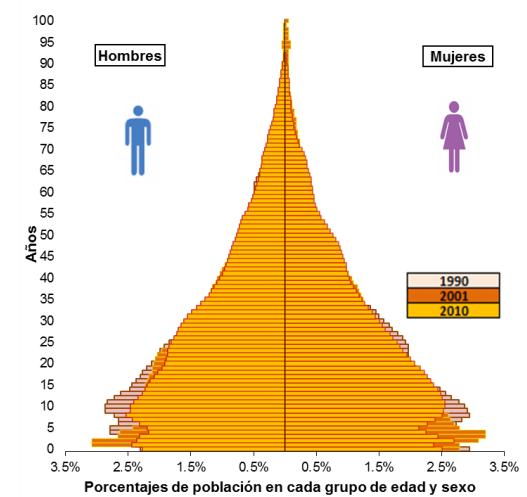
La estructura de los grupos quinquenales es útil para detectar si la población de la parroquia Pancho Negro está en expansión, es estacionaria o bien si se encuentra en proceso regresivo, es decir, es imperativo conocer en los grandes grupos de edad (infantes, jóvenes y personas en edad de trabajar y los ancianos) sus demandas en cuanto a servicios educativos y asistenciales y otros que pueda ofertar el territorio.

• Pirámide de edades

La dinámica demográfica intercensal 1990-2001-2010 de la parroquia indica una población en expansión, con una base amplia, lo cual indica una proporción elevada de niños y una rápida tasa de crecimiento de la población. La relación hombres/mujeres

en 2010 es aproximadamente equilibrada (109%). Los hombres predominan en los tres grandes grupos de edad, el índice de masculinidad es del 104%, 110% y 139% respectivamente, los grupos quinquenales en donde las mujeres son más corresponden al de 45 a 49 años de edad.

GRÁFICO N°3: Pirámide poblacional 1990-2001-2010.



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010.

Elaboración: Propia. Sobre la base de los datos en SPSS en formato sav.

d) Tasa de natalidad

La tasa de natalidad es una medida de cuantificación de la fecundidad que



refiere a la relación que existe entre el número de nacimientos que se han dado en un período de tiempo determinado y la cantidad total de población del mismo período; se interpreta como el número de nacidos vivos por cada mil habitantes en un año. De acuerdo con el PDyOT cantonal de La Troncal, la tasa bruta de natalidad a nivel nacional en el año 2010 fue de 20,32 y de 14,61 en el cantón La Troncal para el mismo año, por lo cual se puede evidenciar que la tasa nacional es significativamente mayor a la cantonal. La tabla N°9 indica el número de nacidos vivos del cantón La Troncal en el para los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

**CUADRO N°9: CANTÓN LA TRONCAL:
Tasa de natalidad, por sexos y según
año.**

Año	Hombre	Mujer	Total	Tasa Natalidad
2007	249	223	472	9,77
2008	298	254	552	11,29
2009	339	327	666	13,46
2010	366	366	732	14,61

Fuente: Estadísticas Vitales y de Salud, INEC 2007, 2008, 2009 y 2010.

Elaboración: Propia.

**e) Índice de juventud y
envejecimiento**

La población de la parroquia Pancho Negro se caracteriza por ser preferentemente joven; al año 2010 el 36% de la población tiene menos de 15 años en contraste a los más de 65 años que apenas representan el 5%. El grupo etario en edad productiva o laboral (de 15 a 64 años) significa el 59% de la población.

El índice de juventud es de 61% en contraste con el de envejecimiento del 13%, es decir que por cada 100 niños existen 13 adultos mayores.

f) Tasa de mortalidad

La tasa de mortalidad es el indicador demográfico que da a conocer el número de defunciones de una población por cada mil habitantes, durante un período de tiempo determinado.

Al respecto cabe destacar que no se cuenta con esta información al nivel parroquial, sin embargo, se puede tener un referente aproximado como el nivel cantonal, que de acuerdo con su plan de desarrollo y ordenación territorial, la tasa de mortalidad que presenta el cantón La Troncal en el 2010 fue de 4,6, frente a la tasa nacional que alcanzó 5 para el mismo año, se puede observar que la tasa que presenta el cantón es menor a la nacional.

En la tabla N°10 se puede observar que entre los períodos 2007-2010, en el año 2010 se ha registrado el mayor número de fallecidos.

**CUADRO N°10: CANTÓN LA TRONCAL:
Tasa de mortalidad del cantón La
Troncal, por sexos y según año.**

Año	Hombre	Mujer	Total	Tasa Mortalid.
2007	118	88	206	4,26
2008	126	83	209	4,28
2009	110	87	197	3,98
2010	132	101	233	4,65

Fuente: Estadísticas vitales y de salud, INEC 2001

Elaboración: Propia, sobre la base de los datos en SPSS en formato sav.

Finalmente, el cantón La Troncal presenta una tasa de mortalidad para el año 2007 de 4,2; para el año 2008 registra una tasa de 4,28 y para el 2009 de 3,98; y el año 2010 registra la tasa más alta con 4,65.

g) Migración

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, a diferencia del resto de la provincia del Cañar, la parroquia Pancho Negro no ha sufrido mayores problemas de migración ya que en poco más de diez años se han



registrado 161 migraciones, seguramente por las fuentes de trabajo que se generan aún al interior de la parroquia.

CUADRO N°11: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Migración, por sexos y según motivos de viaje.

PRINCIPAL MOTIVO DE VIAJE	SEXO MIGRANTE		TOTAL	%
	Homb.	Mujer		
Trabajo	94	36	130	80,75
Estudios	2	3	5	3,11
Unión familiar	10	10	20	12,42
Otro	4	2	6	3,73
Total	110	51	161	100

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC 2010

Elaboración: Propia.

h) Tasa de crecimiento poblacional

La Tasa de crecimiento poblacional mide el aumento o disminución promedio de personas en un determinado periodo de años, debidos al aumento natural y a la migración neta, expresado como porcentaje de la población del año inicial o base. Por lo tanto, y en concordancia con lo establecido en el literal a) del presente estudio: "Tamaño poblacional y evolución histórica", la tasa de

crecimiento de la parroquia Pancho Negro es del 2,5%.

i) Evolución demográfica: proyección de la población

La proyección de la población sirve para establecer la planificación de las actividades económicas y sociales que se realizarían en el territorio parroquial de Pancho Negro, a través de una visualización de las nuevas condiciones demográficas que llegaría a alcanzar la población parroquial. Por lo tanto, a través de la proyección de la población se evaluará las implicaciones de posibles situaciones, para lo cual los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados así como el Estado Central, todas a través de sus competencias exclusivas y concurrentes deberán gestionar adecuadamente las diferentes actividades humanas sobre el territorio parroquial rural de Pancho Negro.

Por lo tanto y como ya se estableció en el literal a) del presente estudio: "Tamaño poblacional y evolución histórica", de acuerdo las proyecciones referenciales realizadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en el año 2020 la parroquia Pancho Negro llegará a 12.470 habitantes.

j) Aptitudes y actitudes de la población rural⁸⁴

Se puede entender a la actitud como la disposición de ánimo manifestada exteriormente por una persona o el comportamiento que emplea un individuo para hacer las labores. Por otra parte se puede establecer que aptitud es la cualidad que hace que una persona sea apto para cierto fin o la idoneidad para ejercer un cargo.

El principal objetivo que impulsa el desarrollo del presente tema de estudio es:

- Determinar las aptitudes y actitudes potenciales de la población de la parroquia rural de Pancho Negro, tomando en consideración los recursos humanos, económicos y naturales disponibles.

Para el desarrollo del estudio se plantea la revisión de información secundaria, básicamente el diagnóstico del sistema económico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031, además de visitas de campo y dialogo con representantes de la población de Pancho Negro.

⁸⁴ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031.



j1) Aptitudes y actitudes actuales de la población por área rural

- Aptitudes y actitudes actuales de la población por área rural en el sector primario**

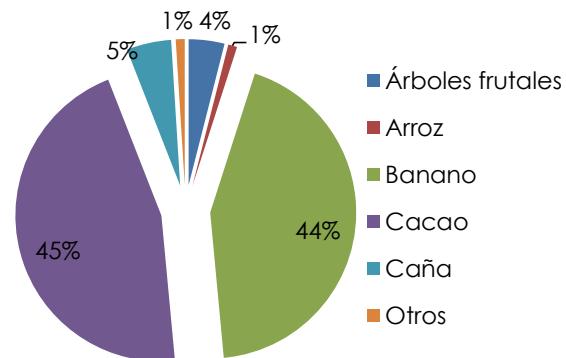
De acuerdo con representantes del GAD parroquial rural de Pancho Negro, los integrantes de las asociaciones agrícolas presentan una gran predisposición o voluntad en la realización de las diferentes actividades productivas, situación que se puede constatar a través de la activa participación de estos en las diferentes reuniones de trabajo, talleres de capacitación y asambleas parroquiales.

La aptitud que la población presenta en la realización de actividades productivas primarias es fuerte, esto debido a los conocimientos adquiridos a través de las diferentes generaciones, fortalecidas además por el acompañamiento técnico que brindan instituciones como el MAGAP, el GAD provincial y parroquial.

La agricultura se constituye en la principal actividad de la población del sector rural de Pancho Negro; al respecto cabe destacar que pese a que La Troncal cuenta con una de las más grandes industrias azucareras, los principales productos derivados de las

actividades de la población del sector rural lo constituyen el cacao con un 45%, seguido de la producción de banano con el 44%, la caña registra apenas un 5%, probablemente porque la industria cuenta con su propia producción de caña y compra en pequeñas proporciones a los cañicultores minoristas o individuales; la producción de árboles frutales representa el 4%, el arroz y otros productos se ubican con el 2% del total.

GRÁFICO N°4: Principales productos de la agricultura del área rural relacionadas al Sector Primario.

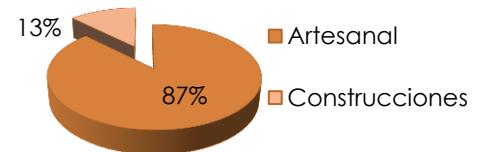


Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031. Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural 2011.

- Aptitudes y actitudes actuales de la población por área rural en el sector secundario**

Las principales actividades que realiza la población rural en el sector secundario corresponden a: el artesanal con el 87% (ladrillera, confecciones) y construcciones con el 13%. De conversaciones mantenidas con personal del GAD parroquial rural de Pancho Negro y recorridos realizados al área de estudio se pudo evidenciar que paulatinamente la población ha mostrado predisposición y mejoras en la realización de actividades que no sea la agricultura, entre ellos la fabricación de ladrillos artesanales, considerado uno de los principales materiales para la construcción de edificaciones en los centros poblados del cantón.

GRÁFICO°5: Actividades de la población del área rural relacionadas al Sector secundario.



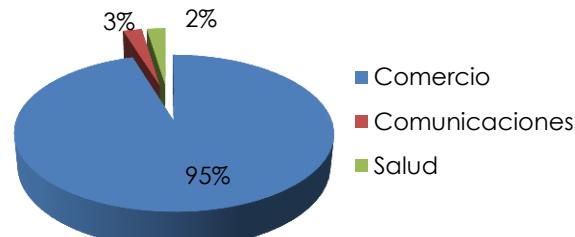
Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031. Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural 2011.



- **Aptitudes y actitudes actuales de la población por área rural en el sector terciario**

Las principales actividades del sector terciario del área rural del cantón La Troncal son: el comercio 95% (tiendas de abarrotes, venta de cosméticos, bazaras, papelerías); el 3% para comunicaciones (cabinas e internet); y 2% salud (consultorios médicos). A lo descrito se puede aportar indicando que, la población que muestra interés por estas actividades se localiza principalmente en la cabecera parroquial de Pancho Negro y el recinto La Puntilla; la población restante se interesa especialmente por actividades relacionadas con la agricultura.

GRÁFICO N°6: Actividades de la población del área rural relacionadas al Sector terciario.



Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031. Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural 2011.

- **Motivos por los que la población decide iniciar la actividad/negocio en el área rural**

La población del área rural decidió iniciar la actividad/negocio por los siguientes motivos: un 37% quiere ser independiente, 26% para completar el ingreso familiar, 18% por tradición familiar, el 11% percibe mayor ingreso que como asalariado, 8% no encontró trabajo como asalariado, y por horario flexible y despido o recorte de personal se registra 0%. Los porcentajes descritos evidencian un mayor interés por emprender actividades o negocios de forma independiente y para completar los ingresos familiares.

GRÁFICO N°7: Motivos por los que la población decide iniciar el negocio /actividad en el área rural



Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031. Encuestas de

actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal, 2011.

- **Disposición de la población del área rural en invertir en el negocio/actividad rural**

Los pobladores del sector rural del cantón La Troncal, expusieron que un 55% de ellos no invertirían y el 45% que si está dispuesto a invertir; en este sector del cantón la población tiene menos disposición para la inversión en comparación con los datos que presenta el área urbana, esto seguramente por la falta de recursos económicos que solventen el negocio o actividad a realizar.

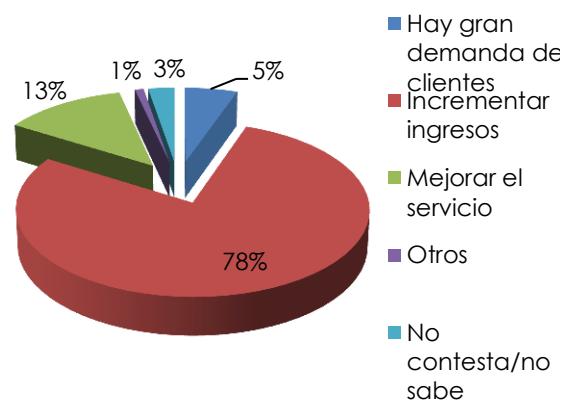
- **Motivos por los que si invertiría la población del área rural en el negocio/actividad actual.**

De acuerdo con el presente estudio, el 78% de la población informante expuso que estaría dispuesta a invertir en su actividad o negocio para incrementar sus ingresos; el 13% para mejorar el servicio; 5% expresó que hay gran demanda de clientes; el 1% manifestó que tienen otros motivos por los que si invertiría en su negocio, como por ejemplo la afinidad que tienen con esa actividad.



Una vez más queda demostrado que actualmente los ingresos económicos de las familias de la parroquia rural de Pancho Negro son insuficientes, convirtiéndose en un condicionante al momento de invertir, sin embargo, es la misma necesidad de incrementar sus ingresos económicos la que los impulsaría a invertir, con lo cual queda demostrado la predisposición de la población por asumir el negocio o actividad actual.

GRÁFICO N°8: Motivos por los que si invertiría la población del área rural en el negocio/actividad actual.



Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031: Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural.

- **Motivos por los que no invertiría la población del área rural en el negocio/actividad actual.**

Los principales motivos por los que la población del sector rural no desea invertir es: la falta de crédito registrado con 7%, el 5% expresó que no es rentable, 2% que no hay clientes, el 11% presenta otros motivos como, la edad avanzada que presentan o porque están conformes con sus ingresos y no ven la necesidad de invertir, y el 75% no contestó o no sabe.

GRÁFICO N°9: Motivos por los que no invertiría la población del área rural en el negocio/actividad actual.



Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031. Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural.

- **Factores culturales y de género que inciden en las actitudes y aptitudes actuales de la población rural.**

El cantón La Troncal es considerado la capital económica de la provincia del Cañar, esto debido a la gran actividad comercial y agroindustrial a través del ingenio azucarero, generando gran cantidad de puestos de trabajo en los meses de zafra especialmente.

La población del sector rural se dedica a la agricultura como actividad principal, es masculina, las mujeres se dedican a trabajos como la crianza de animales pequeños y manejo de pequeños negocios.

j2) Aptitudes y actitudes potenciales de la población por área rural

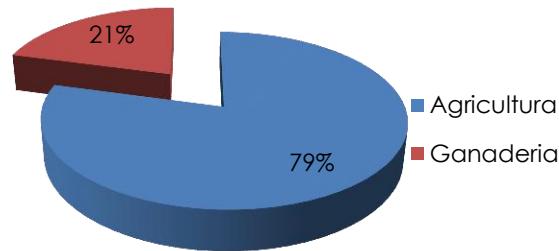
- **Aptitudes y actitudes potenciales de la población por área rural en el sector primario.**

Los pobladores del área rural desean invertir en agricultura y ganadería, se puede observar que existe mayor interés y predisposición en la realización de actividades agrícolas, debido a que es un área con cualidades favorables de clima y ubicación geográfica, además por contar con conocimientos adquiridos de generación en generación y por los aportes técnicos de instituciones como el MAGAP. Del PDyOT cantonal de La Troncal se pudo



apreciar que los informantes expresaron que al invertir en la agricultura, requerían un factor muy importante como son los sistemas de riego.

GRÁFICO N°10: Actividades asociadas al sector primario área rural.



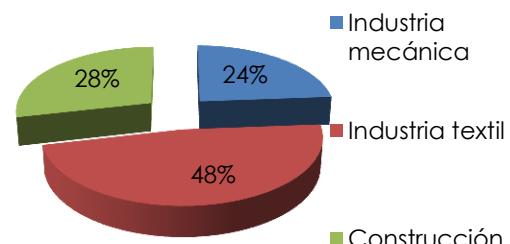
Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031: Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural.

- Actitudes y aptitudes potenciales de la población por área rural en el sector secundario.**

La población encuestada supo dar a conocer que existe poca iniciativa de inversión en actividades relacionadas al sector secundario, sin embargo se puede ver que el 48% de esta población invertía en Industrias textiles, el 28% en construcción y el 24% en industria mecánica.

Como se puede apreciar existe mayor predisposición de la población por actividades del sector primario como la agricultura y la ganadería, sin embargo, dejan planteado la posibilidad de asumir nuevas actividades como la industria mecánica e industria textil, y en mayor porcentaje la construcción. Cabe destacar que en el presente listado no se registró a las ladrilleras, seguramente por ser una actividad que no genera los ingresos económicos esperados frente al resto de actividades anotadas.

GRÁFICO N°11: Actividades asociadas al sector secundario área rural.

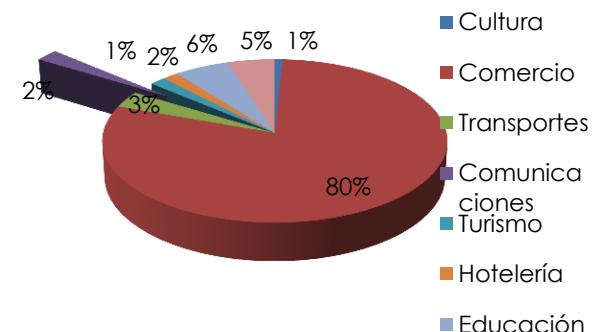


Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031: Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural.

- Actitudes y aptitudes potenciales de la población por área rural en el sector terciario.**

En el sector rural hay gran interés y disposición por incursionar en actividades de comercio con 80%, seguido del factor educación con un 6%, salud registra un 5%, transporte 3%, comunicaciones 2%, hotelería 2%, cultura 1%, turismo 1%, obsérvese que la población del área rural presenta más interés y disposición de inversión en actividades relacionadas al comercio.

GRÁFICO N°12: Actividades asociadas al sector terciario área rural.



Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031: Encuestas de actividades que se desarrollan en el cantón La Troncal área urbana y rural.



Se puede concluir manifestando que la población rural de Pancho Negro tiene mayor disposición y conocimientos para el desarrollo de actividades agrícolas y ganadera, respectivamente. Existe además la posibilidad de asumir nuevas actividades que permitan el incremento de los ingresos económicos de las familias como el comercio, la industria textil, la construcción y la industria mecánica, para lo cual requerirán de mayores conocimientos y apoyo técnico. Finalmente, para todos los casos se deberá prestar mayor interés en el factor económico, por cuanto las familias no disponen de recursos económicos que permitan emprender y fortalecer las diferentes actividades productivas.

k) Especialización funcional: Índice de especialización por ocupación según sectores económicos: primario, secundario, terciario vs. Población económicamente activa vinculada a cada una de ellos.

El índice de Especialización por Ocupación, representa la suma de la Población Económicamente Activa (P.E.A) por sector económico dividida para la P.E.A total de los tres sectores económicos. Este índice sirve para determinar la ocupación más importante que contribuye a la economía de las familias del territorio parroquial rural de Pancho Negro lo constituye el sector primario a través de la agricultura y sus principales productos como el cacao, banano y caña de azúcar, seguido del sector terciario a través del comercio y otras actividades y el sector secundario, respectivamente.

de los territorios parroquiales del cantón La Troncal.

Si bien el índice de especialización por ocupación en el cantón La Troncal del sector terciario es el más alto con el 52,9%, relegando a una segunda ubicación al índice de especialización por ocupación en el sector primario con el 33,3% y al secundario con el 13,8%, no obstante, dentro de la parroquia Pancho Negro el índice de Especialización por ocupación del sector primario es el más elevado con 63,6%, seguido del terciario con el 22,8% y al final el secundario con 13,6%, situación que guarda coherencia con lo registrado en el tema "Aptitudes y actitudes de la población rural". Por lo tanto, se puede constatar que la ocupación más importante que contribuye a la economía de las familias del territorio parroquial rural de Pancho Negro lo constituye el sector primario a través de la agricultura y sus principales productos como el cacao, banano y caña de azúcar, seguido del sector terciario a través del comercio y otras actividades y el sector secundario, respectivamente.

CUADRO N°12: CANTÓN LA TRONCAL: Estructura productiva por parroquias (%), año 2010.

PARROQUIAS	AREA	INDICE ESPECIALIZACIÓN 2010		
		PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
LA TRONCAL	Urbano	21,5%	15,8%	62,7%
	Rural	45,7%	8,0%	46,2%
MANUEL DE J. CALLE	Rural	56,1%	2,8%	41,1%
PANCHO NEGRO	Rural	63,6%	13,6%	22,8%
Total		33,3%	13,8%	52,9%

Fuente: Censo de población y vivienda 2010.

Elaboración: Actualización del PDyOT cantón La Troncal 2011-2031.

3.1.2.4. Actividades productivas comunitarias: agricultura y ganadería

Para ciertos autores las actividades productivas corresponden al proceso a través del cual la actividad del hombre transforma los insumos (materias primas, recursos naturales y otros insumos) en bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades.

Por lo tanto, se podría decir que las actividades productivas comunitarias requieren del impulso, la incorporación y participación de las comunidades en las actividades productivas de nivel primario para una alimentación básica de la población rural; por lo cual se requiere de medios necesarios que



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

coadyuven al desarrollo comunitario endógeno local y al bienestar familiar.

Entre los ejemplos más comunes de actividades productivas comunitarias encontramos: trabajos en granjas, talleres de costura, cultivos hidropónicos, ecoturismo, carpintería, centros de producción artesanal, cultivos organopónicos, redes productivas, agroturismo, etc.

En el caso de la parroquia Pancho Negro las principales actividades productivas comunitarias corresponden a la agricultura y en menor medida la ganadería, cuyo estudio requiere de conocimientos previos de carácter general, principalmente en el ámbito cantonal cuya principal característica es la producción agrícola de exportación o de industrialización como la caña azúcar. Por lo tanto a continuación realizaremos un acercamiento a la estructura económica productiva y principales sectores de actividad del cantón La Troncal y la Parroquia Pancho Negro:

A. La estructura económica – productiva

De antemano cabe destacar que hasta la actualidad en el cantón La Troncal “Se evidencia la profundización cada vez mayor de las relaciones de trabajo

salariales y la incorporación de un conjunto de nuevas actividades productivas que se caracterizan por su carácter capitalista, subsistiendo sin embargo, formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino, familiares, de subsistencia⁸⁵.

Del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal 2011-2031 se establece que el cantón La Troncal y por su puesto la parroquia Pancho Negro, son muy prósperos y productivos de la provincia del Cañar, debido a su clima cálido y suelos fértiles; por lo cual se visualiza una clara vocación agrícola, cuyos principales productos son: caña de azúcar, banano, cacao, arroz, así como una variedad de frutas tropicales.

Cabe destacar que según el Censo del año 2010 INEC, la población económicamente activa del cantón La Troncal se conforma de 20.766 personas, equivalente al 38,2% de la población total de 54.389 habitantes. De las 20.766 personas que corresponden a la población económicamente activa PEA, el 70,1% son hombres y el 29,9% mujeres.

Por su parte en la tabla N° 14 se establece la estructura productiva a nivel de parroquias, en que la agricultura y ganadería es importante en todas las parroquias, mientras que las actividades de comercio, industria manufacturera y construcción, se concentran en la cabecera cantonal de La Troncal.

Según la estructura productiva del cantón La Troncal por parroquias, el 65,6% de la población económicamente activa PEA vive en la cabecera cantonal de La Troncal, mientras que el 34,4% vive en la zona rural (parroquia La Troncal – zona rural, Manuel de J. Calle y Pancho Negro), de los cuales el 16% se ubica en la parroquia rural de Pancho Negro, porcentaje considerable ya que el recinto Cochancay de grandes proporciones y la parroquia Manuel de J. Calle suman 18,4%.

Por otra parte, del 30,4% de la población económicamente activa dedicada a la agricultura y ganadería, el 12,8% se ubica en la cabecera cantonal de La Troncal y el 17,6% en la zona rural (parroquia La Troncal - zona rural, Manuel de J. Calle y Pancho Negro), de los cuales el 9,4% se ubica en la parroquia rural de Pancho Negro.

⁸⁵ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal 2011-2031, Tomo IV Sistema Económico Productivo, pág. 4-146.



CUADRO N°13: CANTÓN LA TRONCAL:
Estructura productiva, por sexos y según
rama de actividad.

Elaboración: Actualización del PDyOT
cantón La Troncal 2011-2031.

RAMA DE ACTIVIDAD	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5345	25,7%	974	4,7%	6319	30,4%
Explotación de minas y canteras	35	0,2%	4	0,0%	39	0,2%
Industrias manufactureras	2239	10,8%	396	1,9%	2635	12,7%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	22	0,1%	4	0,0%	26	0,1%
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	72	0,3%	10	0,0%	82	0,4%
Construcción	1530	7,4%	38	0,2%	1568	7,6%
Comercio al por mayor y menor	1904	9,2%	1708	8,2%	3612	17,4%
Transporte y almacenamiento	960	4,6%	53	0,3%	1013	4,9%
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	196	0,9%	470	2,3%	666	3,2%
Información y comunicación	76	0,4%	81	0,4%	157	0,8%
Actividades financieras y de seguros	35	0,2%	59	0,3%	94	0,5%
Actividades inmobiliarias	3	0,0%	2	0,0%	5	0,0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	75	0,4%	78	0,4%	153	0,7%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	156	0,8%	40	0,2%	196	0,9%
Administración pública y defensa	406	2,0%	196	0,9%	602	2,9%
Enseñanza	243	1,2%	466	2,2%	709	3,4%
Actividades de la atención de la salud humana	74	0,4%	161	0,8%	235	1,1%
Artes, entretenimiento y recreación	64	0,3%	26	0,1%	90	0,4%
Otras actividades de servicios	192	0,9%	196	0,9%	388	1,9%
Actividades de los hogares como empleadores	24	0,1%	493	2,4%	517	2,5%
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0,0%	2	0,0%	2	0,0%
No declarado	569	2,7%	492	2,4%	1061	0,1%
Trabajador nuevo	331	1,6%	266	1,3%	597	2,9%
Total	14551	70,1%	6215	29,9%	20766	100,0%

Fuente: Censo de población y vivienda
2010.



CUADRO N°14: CANTÓN LA TRONCAL:
Estructura productiva, por parroquias y
según rama de actividad.

RAMA DE ACTIVIDAD	ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL CANTÓN LA TRONCAL POR PARROQUIA (%)					Total
	2010	La Troncal cabecera cantonal	Parr. La Troncal rural	Manuel de J. Calle	Pancho Negro	
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	12,8%	5,7%	2,5%	9,4%	30,4%	
Explotación de minas y canteras	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	
Industrias manufactureras	9,5%	1,0%	0,1%	2,0%	12,7%	
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	
Construcción	5,8%	1,2%	0,2%	0,3%	7,6%	
Comercio al por mayor y menor	13,9%	1,5%	0,7%	1,3%	17,4%	
Transporte y almacenamiento	3,6%	0,7%	0,2%	0,4%	4,9%	
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	2,5%	0,4%	0,0%	0,2%	3,2%	
Información y comunicación	0,6%	0,1%	0,0%	0,1%	0,8%	
Actividades financieras y de seguros	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,5%	
Actividades inmobiliarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,7%	
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,7%	0,2%	0,0%	0,1%	0,9%	
Administración pública y defensa	2,2%	0,4%	0,1%	0,2%	2,9%	
Enseñanza	2,6%	0,4%	0,3%	0,2%	3,4%	
Actividades de la atención de la salud humana	0,9%	0,1%	0,0%	0,1%	1,1%	
Artes, entretenimiento y recreación	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	
Otras actividades de servicios	1,5%	0,2%	0,0%	0,1%	1,9%	
Actividades de los hogares como empleadores	1,8%	0,3%	0,1%	0,3%	2,5%	
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
No declarado	3,2%	0,7%	0,3%	0,9%	5,1%	
Trabajador nuevo	2,2%	0,3%	0,1%	0,2%	2,9%	
Total	65,6%	13,6%	4,8%	16,0%	100,0%	

Fuente: Censo de población y vivienda 2010.

Elaboración: Actualización del PDyOT cantón La Troncal 2011-2031.



B. Principales sectores de actividad.

B1. Sector Primario

Según el PDyOT cantonal de La Troncal, el empleo en la agricultura ha disminuido en las últimas décadas, y consecuentemente se ha experimentado un incremento en los sectores secundario y terciario. Es así que el índice promedio de especialización del sector primario en el cantón es de 33,3%, mientras que la parroquia rural de Pancho Negro presenta una cifra promedio de 63,6%., lo cual denota que el sector primario es fuerte en la parroquia Pancho Negro frente al resto del territorio cantonal.

CUADRO N°15: CANTÓN LA TRONCAL: Índice de especialización por ocupación de la PEA en el sector primario, año 2010.

ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL CANTÓN LA TRONCAL	
ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN POR OCUPACIÓN DE LA PEA EN EL SECTOR PRIMARIO	
AÑO 2010	
La Troncal Cabecera cantonal	21,5%
Parr.La Troncal rural	45,7%
Manuel de J. Calle	56,1%
Pancho Negro	63,6%
Total Cantón	33,3%

Fuente: Censo 2010.

Elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031.

B2. Usos de suelo por cultivo en la parroquia Pancho Negro:

Del PDOT cantonal más la información levantada en campo, se obtuvieron los siguientes resultados para el uso de suelo por cultivo en la parroquia rural de Pancho Negro: se registra a la caña de azúcar con 6360,67 ha, al cacao con 3878,68 ha, el banano con 3302,14 ha, el arroz con 1409,19 ha, el bosque intervenido con 309,20 ha, ganadería con 132,82 ha, y las ladrilleras con 76,31 ha.

Por su parte el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal establece la siguiente apreciación sobre el uso del suelo: "En cuanto al uso del suelo en los centros poblados, existe la tendencia hacia un crecimiento no planificado, lo que implica que áreas de alta producción podría estar en riesgo de ser cambiado, el uso por la demanda de tierras para viviendas u otros usos comunitarios. El Gobierno Autónomo Cantonal, debería tomar muy en cuenta este aspecto, para que dentro de la planificación urbana y crecimiento necesario, suelos con alta productividad agrícola no sean utilizados para urbanizaciones. El cambio de uso de los suelos son irreversibles en ese caso".⁸⁶

⁸⁶ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal 2011-2031, pág. 1-22.

B3. Vocación del suelo:

El mismo PDyOT cantonal realiza los siguientes planteamientos:

- Los suelos en el cantón La Troncal, dado su relieve, texturas y facilidades de mecanización y riego, constituyen un capital invaluable de la producción en la economía local y nacional.
- El manejo del suelo está en función del tamaño del predio, tipo de cultivo y destino de la producción.
- Las características físico-químicas y nutricionales son muy adecuadas para llevar a cabo una agricultura sostenible, aunque existen criterios contrarios por el monocultivo; no obstante, si se emplean prácticas de manejo sostenible como bajar salinidad, fertilización orgánica, bajo uso de químicos, policultivos (cultivos en callejones así por ejemplo: leguminosas asociadas a la caña de azúcar en los primeros estadios), control biológico, quema controlada (disminuir las emisiones de CO₂ al aire) y pesticidas biológicos, se pueden mantener índices de rendimiento elevado sin sobreutilización del suelo, haciendo más sostenible el sector primario en el mediano plazo.

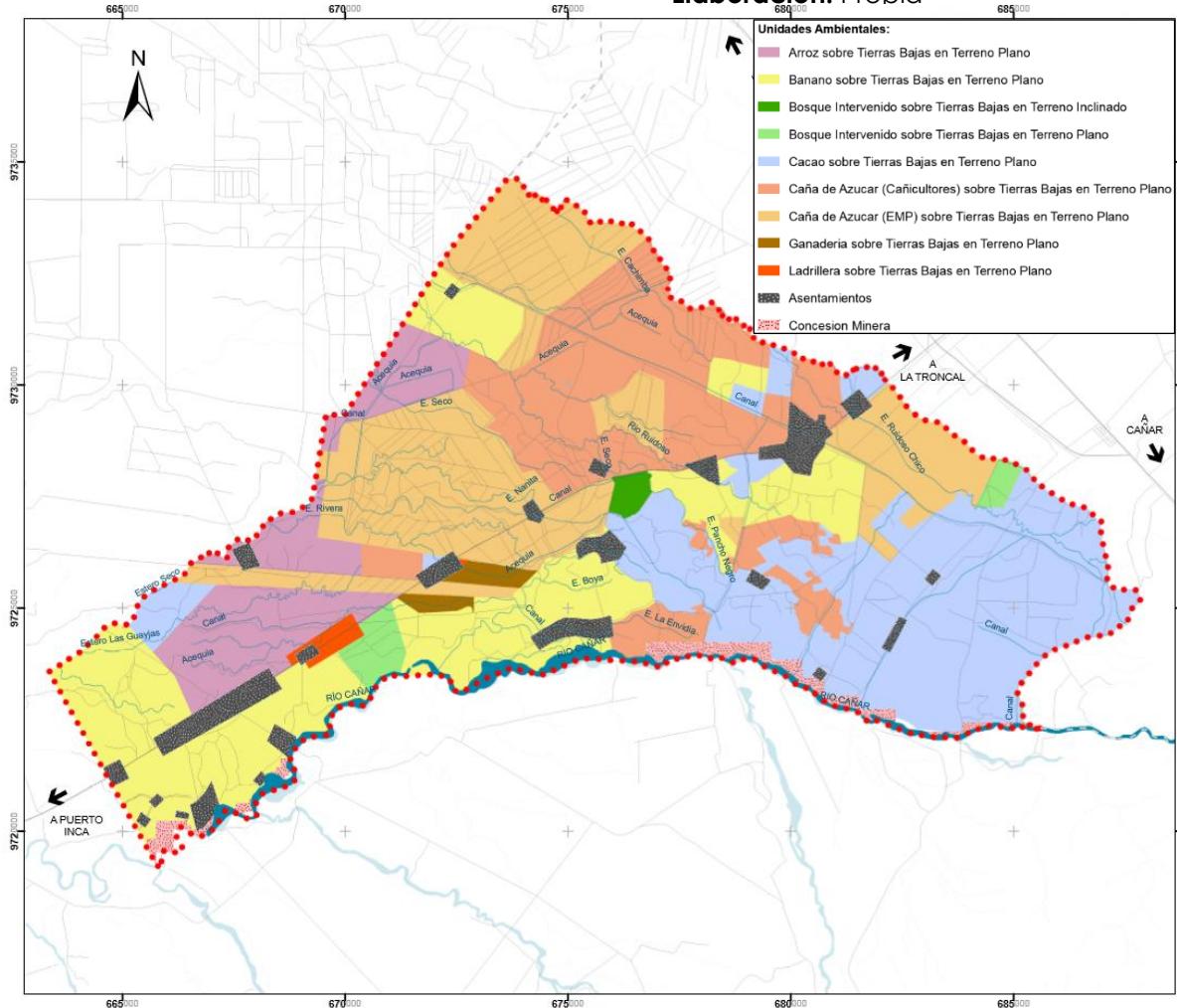


UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

FIGURA N°8: Uso del suelo por cultivo.

Fuente: Cartas Topográficas, Escala 1:50.000 Publicada por el Instituto Geográfico Militar.

Elaboración: Propia



190

B4. Principales productos agrícolas por superficies de cultivo:

Los principales productos agrícolas por superficies de cultivo del área de estudio lo comprenden: la caña de azúcar con el 38,3%; cacao 23,4%; banano 19,9%; y, arroz 8,5%.

B5. Sistema de riego:

Cabe destacar que, se trata de un recurso de aprovisionamiento de agua especialmente para el desarrollo de actividades productivas como la agricultura y pastizales; además, sirve para abastecer aquellos sectores con problemas de déficit hídrico. En el caso de la parroquia Pancho Negro la principal fuente de abastecimiento de agua para riego proviene del río Cañar, desde la cual inicia el canal cuya administración está a cargo del Sistema de Riego Manuel de J. Calle. Finalmente los agricultores riegan permanentemente los diferentes cultivos mediante sistemas varios como: gravedad, inundación y aspersión. De acuerdo al Plan Nacional de Riego (2013-2027), los tipos de sistema de riego utilizados en el país son públicos; comunitarios y asociados; y privados o particulares⁸⁷

El sistema de riego Manuel de J. Calle provee de agua para riego a un 90%

⁸⁷ Agenda Zonal 6



del área cultivable del cantón La Troncal. Los canales de riego de este sistema en época de verano redistribuyen el agua existente en la zona trasvasándolo de cuencas, ya que las principales captaciones del sistema están ubicadas en el río Cañar. La capacidad de captación y transporte de caudales del sistema Manuel de J. Calle entre todas sus captaciones y canales se estima en alrededor de 20m³/s, de los cuales 14 m³/s pueden ser derivadas del río Cañar.

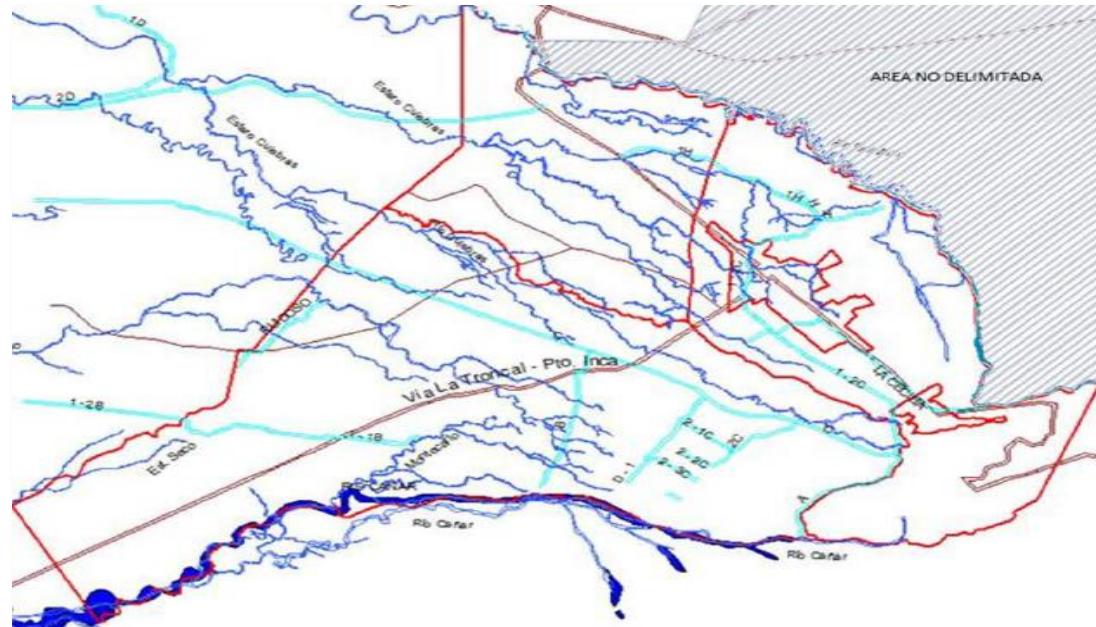
FOTO N°25, 26: Infraestructura sistema de riego Manuel J. Calle.



Fuente: PDyOT cantón La Troncal 2011.

FIGURA N° 9: Sistema de riego.

Fuente y elaboración: PDOT cantón La Troncal 2011-2031.



CUADRO N° 16: Características principales de los sistemas de riego.

Fuente: PDOT Cantón La Troncal 2011-2031

CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LOS SISTEMAS DE RIEGO			
SISTEMA DE RIEGO	UPA,S	HECTÁREAS	
Goteo	10	143	
Aspersión	72	4.471	
bombeo	90	947	
Gravedad	246	23.708	
otros sistema	6	134	
Total	424	29.403	



Según la base de datos estadísticos del III Censo Agropecuario INEC-MAG-SICA, año 2000, los indicadores capturan variables como UPAs y Hectáreas que tienen riego con las diferentes características principales de los sistemas de riego.

Finalmente, el sistema de riego por gravedad es el más aplicado en el cantón La Troncal, esto significa 23.708 ha con el 80,63% que representa a 246 UPAs; el sistema de riego por aspersión corresponde a 4.471 ha con el 15,20%; el riego por bombeo suman 947 ha que equivale al 3,22%; el sistema de riego por goteo cubre 143 ha con el 0,49%.

C. Organizaciones comunitarias o territoriales de base

C1. Inventario de organizaciones comunitarias existentes en la Parroquia Pancho Negro

C1.1. Número y tipo de organización comunitaria

En la parroquia Pancho Negro se registran nueve Organizaciones que pueden ser consideradas como comunitarias; entre ellas tenemos las siguientes:

- Seis asociaciones de productores agropecuarios;
- Una asociación de artesanos; y,
- Dos asociaciones que brindan servicios sociales como el “Comité Pro mejoras Recinto La Puntilla”, y “Junta Administradora de agua potable La Puntilla”.

Cabe destacar que las dos terceras partes del total de asociaciones de la parroquia rural de Pancho Negro corresponden al tipo de asociación de producción agropecuaria, situación que refleja lo influyente de las actividades del sector primario en la economía local, motivo por el cual se deberá prestar especial atención a estas asociaciones, sobre todo en la etapa de propuestas, por cuanto el incentivo del desarrollo de las actividades productivas comunitarias resulta ser una competencia de exclusividad de los GAD parroquiales rurales.

C1.2. Distribución espacial de las organizaciones comunitarias, población involucrada y niveles de participación

De las nueve organizaciones únicamente la Asociación de agricultores san Vicente se encuentra en trámites previos para el

establecimiento de su personería Jurídica.

El Comité Pro mejoras y la Junta administradora de agua potable se ubican en el recinto La Puntilla, por su parte la Junta Administradora de agua cuenta con 1100 usuarios en La Puntilla; la Asociación de agricultores Narcisa de Jesús se ubica en La Envidia y posee 19 socios; la Asociación de agricultores 13 de Junio se ubica en la cabecera parroquial de Pancho Negro y cuenta con 22 socios; la Asociación de agricultores 40 Cuadras se ubica en el Recto. 40 Cuadras con 41 socios; la Asociación de agricultores San Vicente en el Recinto San Vicente, del cual no se pudo tener conocimiento del número de socios; la Asociación de productores agropecuarios El Ruidoso en el recinto El Ruidoso con 25 socios; la Asociación de productores agrícolas Barranco Amarillo en el recinto Barranco Amarillo con 22 socios; y, la Asociación de artesanos 6 de Noviembre en el recinto El Cisne, del cual tampoco fue posible tener acceso a su número de socios.



CUADRO N°17: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Organizaciones comunitarias.

PARROQUIA PANCHO NEGRO: ORGANIZACIONES COMUNITARIAS.		
DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	No. SOCIOS
Comité Pro mejoras Recinto La Puntilla	La Puntilla	No indica
Junta administradora Agua Potable La Puntilla	La Puntilla	1100
Asociación agricultores Narcisa de Jesús	La Envidia	19
Asociación agricultores 13 de Junio	Pancho Negro	22
Asociación agricultores 40 Cuadras	40 Cuadras	41
Asociación artesanos 6 de Noviembre	El Cisne	No indica
Asociación agricultores San Vicente	San Vicente	No indica
Asociación Productores Agropecuarios El Ruidoso	El Ruidoso	25
Asociación Productores Agrícolas Barranco Amarillo	Barranco Amarillo	22

Fuente: GAD parroquial rural de Pancho Negro.

Elaboración: Propia.

Sobre los niveles de participación en la parroquia, la mayor parte de las asociaciones u organizaciones se dedican a la "Producción Agropecuaria" en concordancia con la vocación del suelo que esta presenta; seguido de Asociaciones encargadas de brindar "Servicios Sociales"; y por último una Asociación del tipo "Artesanales". A diferencia de la cabecera cantonal que cuenta con un número considerable de organizaciones del "Servicio de transportes", la parroquia Pancho Negro no dispone de este tipo de organizaciones.

Por lo tanto, la parroquia Pancho Negro dispone de tres tipos de organizaciones comunitarias:

- De producción Agropecuaria;
- De servicios sociales; y,
- Artesanales.

De conversaciones mantenidas con personal directivo del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pancho Negro, los tres tipos de asociaciones son considerados en los diferentes eventos organizados por el GAD parroquial, como por ejemplo, en

la Asamblea Parroquial del 19 de Junio de 2015 para la formulación del Presupuesto Participativo del año 2016, se acogieron inquietudes y solicitudes de dichas organizaciones, que generalmente se resumían en solicitudes de suministros para actividades agrícolas como:

- Molino picador de granos para hacer abono orgánico;
- Abono para fertilizar las plantaciones;
- Insumos agrícolas;
- Semillas de diferentes productos agrícolas.

C1.3. Recursos con los que operan las organizaciones

Según conversación mantenida con integrantes de las asociaciones agrícolas, se pudo conocer que ninguna de éstas cuenta con sede alguna, ni instalaciones o centros de acopio, motivo por el cual actúan aisladamente, tornándose difícil la comercialización de sus productos, situación que se agrava aún más considerando que la parroquia no dispone de mercados mayoristas ni minoristas, debiendo trasladar sus productos a la cabecera cantonal.



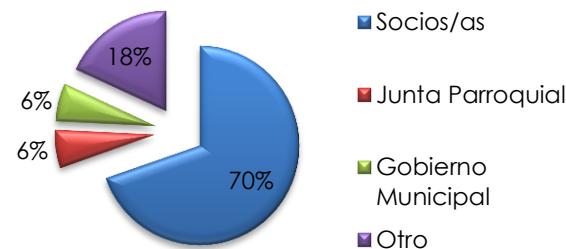
Se pudo conocer además que el apoyo recibido por parte del Estado central es limitado e insuficiente, el cual a decir de los productores agrícolas se limita a la dotación de insumos agrícolas como semillas, fertilizantes agroquímicos y pesticidas a las organizaciones conformadas jurídicamente.

Por otra parte, se procedió a trabajar con información secundaria de nivel cantonal proporcionados por el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial del cantón La Troncal 2011-2031, la cual puede servir de referente en la construcción de un panorama local aproximado sobre los recursos económicos con los que operan las organizaciones de la parroquia rural de Pancho Negro.

Por una parte se establece que el 76% de las organizaciones comunitarias disponen de recursos financieros obtenidos principalmente de cuotas de sus socios y préstamos a cooperativas de ahorro y crédito fundamentalmente.

Por otra parte, se establece que de entre las 10 organizaciones de cobertura cantonal que carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades se encuentra el Comité Pro mejoras de La Puntilla, lo cual demuestra su nivel de fragilidad organizacional.

GRÁFICO N°13: Origen de recursos financieros con los que cuentan las organizaciones sociales.



Fuente y elaboración: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031.

C2. Organizaciones sociales/comunitarias potenciales a participar en el proceso de propuesta y aplicación del plan

C2.1. Número y tipo de organizaciones potenciales a participar en el proceso de propuesta y aplicación del plan

De acuerdo con el PDyOT cantonal de La Troncal las organizaciones potenciales a participar en el proceso de propuestas y aplicación del plan son las de tipo productivo, por lo cual, y considerando que la agricultura es el principal sector de actividad de la parroquia rural de Pancho Negro, resulta demás evidente que las organizaciones agropecuarias resultan ser potenciales y prioritarias en una

posterior fase de propuestas y aplicación del plan, sin que esto signifique la marginación del resto de organizaciones comunitarias que pueden aportar al logro del desarrollo parroquial.

Cabe destacar que en coherencia con el ámbito cantonal, las organizaciones potenciales a participar en el proceso de propuesta y aplicación del plan corresponden a las de tipo productivo, básicamente las siguientes asociaciones:

- Asociación agricultores Narcisa de Jesús;
- Asociación agricultores 13 de Junio;
- Asociación agricultores 40 Cuadras;
- Asociación agricultores San Vicente;
- Asociación Productores Agropecuarios El Ruidoso; y,
- Asociación Productores Agrícolas Barranco Amarillo.

C2.2. Espacios de relacionamiento planteados

Los espacios de relacionamiento recomendados son las asambleas de socios, las asambleas o comités



parroquiales y talleres con convocatoria previa.

3.1.2.5. Conclusiones

a) La Población

Tamaño poblacional y evolución histórica:

- Desde el año 1974 hasta el 2010 la población ha crecido de 4399 a 9014 habitantes respectivamente, pudiendo observarse un considerable crecimiento de su cabecera parroquial, y mayor crecimiento en el recinto La Puntilla. Por lo tanto, la población de la parroquia rural de Pancho Negro se califica en un rango de crecimiento medio-alto en contraste a los valores inferiores de los niveles nacional, provincial y cantonal para cada periodo censal 1990 – 2001 - 2010.

Distribución espacial: densidad y concentración:

- La densidad poblacional de la zona urbana de la cabecera parroquial de Pancho Negro es de 1218 hab./Km², cifra que la ubica en tercer lugar de importancia después de la zona urbana de La Troncal y la zona urbana de Manuel de J. Calle.

Respecto de la densidad poblacional de la zona rural, el área rural de Pancho Negro tiene la segunda mayor densidad de todo el cantón con 48 hab. /Km², gracias a la población que se concentra mayoritariamente en el recinto La Puntilla, superada únicamente por el área rural de La Troncal con 69 hab./Km², concentrada principalmente en el recinto Cochancay.

- La población de la parroquia Pancho Negro tiende a concentrarse preferiblemente en el recinto La Puntilla y la cabecera parroquial respectivamente, esto en contraste con el resto de asentamientos de la parroquia que se emplazan de manera dispersa y con baja densidad en el territorio parroquial, situación que dificultaría entre otras cosas, la dotación de servicios básicos.

Estructura por edades y sexo:

- La dinámica demográfica intercensal 1990-2001-2010 de la parroquia Pancho Negro indica una población en expansión, con una base amplia, lo cual indica una proporción elevada de niños y una rápida tasa de crecimiento de la población.

Tasa de natalidad:

- El área de estudio presenta una tasa de natalidad (14,61 al año 2010) que año a año va en crecimiento, sin embargo continúa siendo baja con respecto al promedio nacional (20,32 al año 2010).

Índice de juventud y envejecimiento:

- El perfil etario de la parroquia se caracteriza por ser eminentemente joven; a 2010 el 36% tiene menos de 15 años en contraste a los más de 65 años que apenas representan el 5%.

Tasa de mortalidad:

- La tasa de mortalidad de la parroquia es de 4,65 en el 2010, frente a la tasa de mortalidad nacional de 5.

Migración:

- El fenómeno de migración en la parroquia Pancho Negro presentó un 32,5% en el periodo 2001, mientras que al año 2010 presentó un retroceso alcanzando un máximo de 8,1%.

Tasa de crecimiento poblacional:

- La parroquia Pancho Negro ha experimentado un crecimiento poblacional importante, con una tasa de crecimiento poblacional del 2,5%, superior a la nacional de 1,95%.

Aptitudes y actitudes de la población rural:

- En la parroquia Pancho Negro la agricultura se constituye en la principal actividad de la población del sector rural, cuyos principales productos lo comprenden: el cacao y el banano, seguido de la caña de azúcar con un bajo porcentaje, esto posiblemente porque el ingenio azucarero cuenta con su propia producción de caña, relegando considerablemente a los pequeños agricultores.
- En el sector secundario la población se dedica mayoritariamente a la artesanía, y en menor porcentaje a la construcción.
- El principal motivo por el que los productores comunitarios (mayoritariamente agropecuarios) decidieron iniciar la actividad/negocio, es por el anhelo de ser independientes y poder completar sus ingresos familiares, sin

embargo, de las encuestas realizadas en 2011, el 55% supo manifestar que no invertiría en la actividad actual, y si lo haría sería solo para incrementar sus ingresos.

Lo anterior nos llevaría a pensar indudablemente que las muestras tomadas para las encuestas corresponden a pequeños productores, que seguramente disponen de limitantes económicos, técnicos y de disponibilidad de terreno (UPAS de dimensiones reducidas), que decidieron emprender la actividad, pero debido a los limitantes económicos, este resulta ser de difícil ejecución, representando un riesgo en la implementación misma del proyecto inicialmente emprendido, por lo tanto resulta de vital importancia fortalecer la capacidad financiera, la actitud y aptitud de los productores agropecuarios.

Especialización funcional

- En la parroquia Pancho Negro el índice de especialización por ocupación del sector primario es el más elevado con 63,6% seguido del terciario con 22,8% y finalmente el secundario con 13,6%.

b) Actividades productivas comunitarias: agricultura y ganadería

La estructura económica productiva:

- En el área de estudio aún subsisten las formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino, familiares de subsistencia.
- Del 30,4% de la población económicamente activa dedicada a la agricultura y ganadería, el 12,8% se ubica en la cabecera cantonal de La Troncal, el 8,2% en la zona rural de la parroquia La Troncal y Manuel de J. Calle, y el 9,4% restante se ubica en la parroquia rural de Pancho Negro.

Principales sectores de actividad:

- En el cantón La Troncal, el empleo en la agricultura ha disminuido en las últimas décadas llegando al 33,3%, cifra promedio cantonal de la cual la parroquia aporta mayoritariamente con un equivalente al 63,6% de ese valor.
- Los principales productos agrícolas por superficie de cultivo en la parroquia Pancho Negro lo comprenden: la caña de azúcar con



el 38,3%; cacao 23,4%; banano 19,9%; y, arroz 8,5%.

Organizaciones comunitarias o territoriales de base:

- El 66.66% de las organizaciones se dedican a la producción agropecuaria, seguido de asociaciones que brindan servicios sociales y artesanales.
- Las organizaciones de producción agropecuaria tienen mayor representatividad en la gestión pública a través de su participación en la formulación de presupuestos participativos y demás asambleas o talleres de trabajo organizados por el GAD parroquial.
- El 76% de las organizaciones estarían operando con recursos financieros obtenidos de cuotas de socios y préstamos de cooperativas fundamentalmente.
- Entre las 10 organizaciones de cobertura cantonal que carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades, se encuentra el Comité Pro mejoras de La Puntilla.
- Las organizaciones potenciales a participar son las de tipo productivo, principalmente del sector agrícola.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 3 FASE DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y PROSPECTIVA

- Diagnóstico integral del sistema territorial

- **DIAGNÓSTICO DEL SUBSISTEMA ASENTAMIENTOS
E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN**





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

3.1.3. Diagnóstico del subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación

3.1.3.1. Antecedentes

Según el Dr. Domingo Gómez Orea, el “sistema de asentamientos” se conforma por los núcleos de población: ciudades, pueblos, aldeas, pedanías, caseríos, etc., y los canales (infraestructuras de comunicación) a través de los cuales se relacionan intercambiando personas, mercancías, servicios e información.

Además se establece que son tres los elementos que definen el sistema:

- El poblamiento u organización en el espacio;
- Los canales de relación; y,
- Los flujos de intercambio.

Por otra parte, la población se debe definir como recurso y como sujeto territorial indisociable del subsistema de asentamientos, suponiendo a la población como un factor u objeto territorial que se distribuye y organiza en el espacio según un modelo que evoluciona a lo largo del tiempo: el poblamiento, cuyo análisis debe

aportar a la construcción de un modelo o red de poblamiento; sobre el factor tiempo, de manera integral; es decir en coherencia con el medio físico y sus actividades.

Los alcances del marco conceptual antes descrito se desarrollaran poniendo más énfasis en las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano del territorio parroquial rural de Pancho negro, y en estrecha relación con las competencias propias de los GAD's Parroquiales, contenidos en los Numerales 2 y 3 del Artículo 267 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.1.3.2. Objetivos del estudio

Los objetivos que guiarán el desarrollo del presente Diagnóstico son los que se describen a continuación:

- Estudiar las condiciones actuales de la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia;
- Estudiar las condiciones actuales de la vialidad parroquial rural;
- Estudiar otros aspectos complementarios dentro del subsistema asentamientos e

infraestructuras o canales de relación.

Además, como parte de la metodología implementada para la elaboración del presente tema de estudio se recurrió a las siguientes actividades:

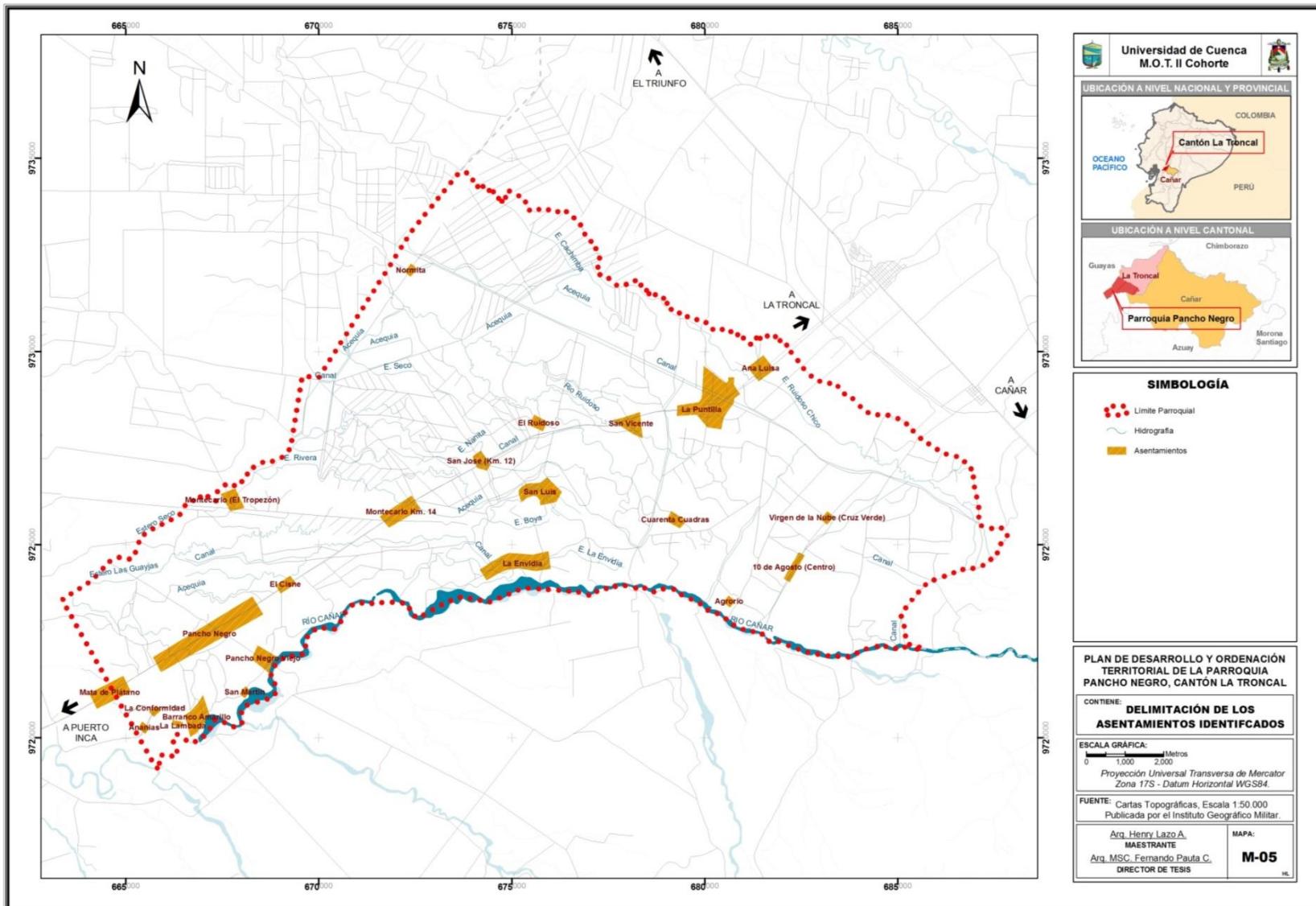
- Obtención, procesamiento y sistematización de la información estadística disponible a la escala de trabajo es decir parroquial.
- Levantamiento de información primaria mediante visitas en el territorio.
- Se realizaron entrevistas con las autoridades tanto del GAD parroquial; así como con los líderes comunitarios y actores fundamentales relacionados con la temática estudiada; es decir asentamientos humanos.
- Identificación de los asentamientos humanos que se emplazan en el territorio parroquial de Pancho Negro por medio de la utilización de la Ortofoto en los sectores que se disponga de esta herramienta.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

3.1.3.3. Asentamientos o poblamiento

A. Identificación y delimitación de los asentamientos





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

De acuerdo con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón La Troncal y recorridos efectuados personalmente en campo, se pudo identificar en territorio parroquial de Pancho Negro, la presencia de dos asentamientos poblados representativos como son la cabecera parroquial de Pancho Negro y el recinto La Puntilla, además, la presencia de 21 centralidades mínimas o pequeñas centralidades, con poblaciones menores y aglomeración de menos de 4 viviendas, varias de las cuales según el PDOT cantonal no forman parte del listado de la red de asentamientos humanos del cantón, sin embargo, se ha creído conveniente darles de una atención especial, por cuanto su situación actual en el territorio los torna vulnerables por la falta de ciertos servicios básicos, infraestructuras, equipamientos, espacios públicos y accesibilidad, que si disponen el resto de asentamientos del área de estudio, sumado a ello la presencia de la delincuencia debido a su dispersión en el territorio y la falta de población.

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación ha registrado un total de 23 asentamientos o núcleos de población (ver mapa N°06), los cuales serán valorados por sus características como: peso demográfico, población y prestación de servicios.

Con los antecedentes descritos se elaboró el listado de 23 asentamientos poblados de la parroquia rural de Pancho Negro.

CUADRO N°18: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación de los asentamientos.

PARROQUIA PANCHO NEGRO: IDENTIFICACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS	
1	Mata de Plátano
2	Pancho Negro
3	Barranco Amarillo
4	Pancho Negro Viejo
5	Montecarlo (El Tropezón)
6	El Cisne
7	Montecarlo Km 14
8	La Envidia
9	San Luis
10	El Ruidoso
11	San Vicente
12	La Puntilla
13	San José (Km 12)
14	Cuarenta Cuadras
15	Virgen de la Nube (Cruz Verde)
16	Normita
17	10 de Agosto (Centro)
18	Agrorío
19	Ana Luisa
20	La Conformidad
21	Ananías
22	La Lambada
23	San Martín

Fuente: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031-Levantamiento información 2015.

Elaboración: Propia.

B. Distribución espacial de los asentamientos en el territorio

Los diferentes asentamientos poblados del área de estudio se encuentran organizados espacialmente en el territorio bajo tres formas de asentamiento, y que han sido determinados en base a recorridos de campo e información secundaria, siendo estos: nuclear, lineal y disperso.

- Nuclear:



Se define dentro de esta categoría a la agrupación de edificaciones próximas entre sí, destinadas a vivienda o a prestación de servicios de educación, salud, recreación, gestión, comercio entre otros. En la parroquia Pancho Negro se registraron los siguientes asentamientos de tipo nuclear:

- La Puntilla;
- San Luis; y,
- Ana Luisa.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Lineal:



Son aquellos asentamientos que se desarrollan en torno a una vía. Entre los asentamientos registrados como lineales tenemos:

- Pancho Negro;
- El Cisne;
- Diez de Agosto;
- La Envidia;
- Montecarlo Km14; y,
- Mata de Plátano,

- Disperso:



Se considera asentamiento disperso, al conjunto de edificaciones distantes entre sí, y cuya densidad es menor a la presente en los asentamientos tipo Núcleo, que se encuentran dentro del

ámbito territorial estudiado. Entre los asentamientos registrados como disperso tenemos:

- San Vicente;
- La Conformidad;
- Ananías;
- Barranco Amarillo;
- San Martín;
- Virgen de la Nube (Cruz Verde);
- Cuarenta Cuadras;
- Normita;
- Montecarlo (El Tropezón);
- Agrorío;
- San José (Km 12);
- La Lambada;
- Pancho Negro Viejo; y,
- El Ruidoso.

C. Clasificación de los asentamientos de población

Para una posterior determinación de la jerarquía de los asentamientos de la

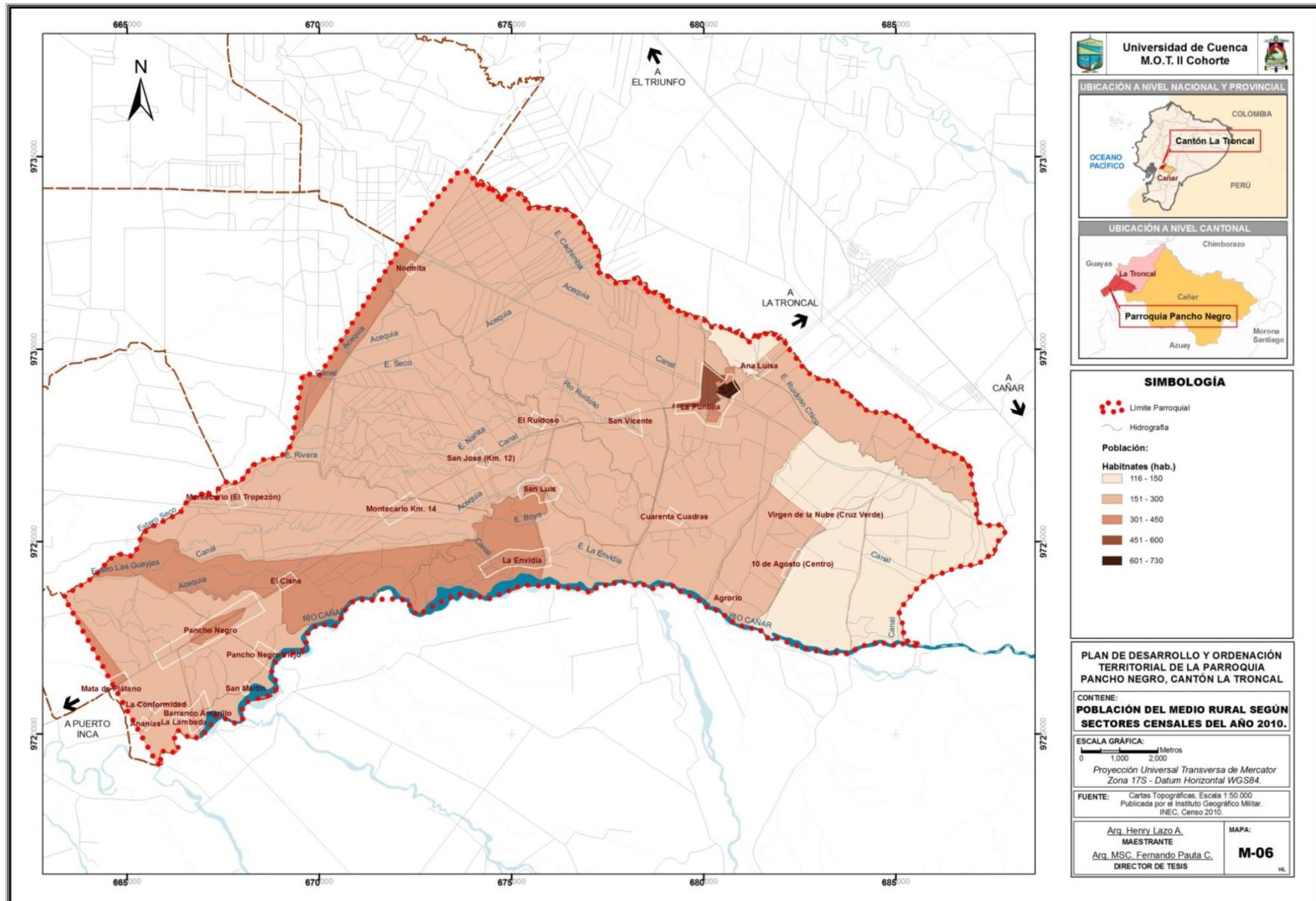
parroquia de Pancho Negro se ha procedido a realizar en primera instancia una clasificación de los asentamientos de población, considerando aspectos como:

C1. Por Número de habitantes en cada asentamiento (población):

Para la determinación de la población por cada asentamiento expresado en número de habitantes se ha debido recurrir a la base de datos del INEC, correspondiente al Censo de población y vivienda del año 2010; además de la generación de información primaria levantada en el territorio mediante visitas técnicas y reuniones con líderes comunitarios. Por lo tanto, se ha procedido a realizar una estimación de la población a nivel de comunidad o recinto, mediante la desagregación de la información generada por el INEC a nivel de sector censal, procediendo a comparar los límites de los asentamientos con los límites censales, estableciendo las áreas coincidentes de los sectores y caso contrario ejecutando el cálculo respectivo, considerando la densidad poblacional de las áreas antes mencionadas. (Ver mapa M-06)



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





CUADRO N°19: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Clasificación de los asentamientos por número de habitantes.

Nº	ASENTAMIENTO	HABITANTE
1	La Puntilla	4417
2	Pancho Negro	1133
3	San Luis	621
4	Ana Luisa	500
5	El Cisne	480
6	10 de Agosto	437
7	La Envidia	210
8	San Vicente	120
9	La Conformidad	100
10	Ananías	100
11	Barranco Amarillo	98
12	Montecarlo Km 14	98
13	San Martín	96
14	Virgen de la Nube (Cruz Verde)	96
15	Cuarenta Cuadras	80
16	Normita	80
17	Montecarlo (El Tropezón)	76
18	Agrorío	76
19	San José (Km 12)	70
20	Mata de Plátano	50
21	La Lambada	40
22	Pancho Negro Viejo	24
23	El Ruidoso	12
TOTAL		9014

Fuente: Levantamiento de información en campo – INEC VII Censo 2010

Elaboración: Propia.

Como resultado de los procedimientos antes señalados se concluye que la parroquia Pancho Negro cuenta con 23 asentamientos poblacionales, los cuales presentan poblaciones que oscilan entre los 12 habitantes y los 4417 habitantes aproximadamente. Los asentamientos con el mayor número de habitantes corresponden a La Puntilla y la cabecera parroquial de Pancho Negro, con 4417 y 1133 habitantes respectivamente, y que representan el 49,00% y el 12,56% aproximadamente del total de la población parroquial.

Los núcleos de población que poseen menos de 100 habitantes se los considera en el presente estudio como menores.

C2. Rango-tamaño:

Los asentamientos en donde se encuentra el mayor número de población o de habitantes corresponden al recinto La Puntilla y la cabecera parroquial rural de Pancho Negro, con 4417 y 1133 habitantes, respectivamente, y que representan el 49,00% y el 12,56 % aproximadamente del total de la población parroquial.

C3. Por tamaño de la superficie:

Los asentamientos que presentan superficies amplias corresponden a

Pancho Negro y la Puntilla que en este caso específico coinciden con los asentamientos que presentan mayor población en la parroquia.

Se han establecido 5 rangos de acuerdo a las superficies encontradas en cada uno de los asentamientos de la parroquia Pancho Negro teniendo así:

- Rango 1: corresponde a los asentamientos con mayor área, que cuentan con superficies de 101 Ha en adelante, en este grupo se ubican Pancho Negro y la Puntilla, con 157 y 128 Ha respectivamente.
- Rango 2: en este rango se ubican los asentamientos que tienen superficies entre 100 y 51 Ha, identificándose los asentamientos de San Luis y La Envidia con áreas de 77,61 y 51 Ha respectivamente.
- Rango 3: en este tercer grupo se ubican los asentamientos con áreas entre 21 ha hasta las 50 Ha, se identifican los asentamientos de: Mata de Plátano, Montecarlo, Barranco Amarillo, San Vicente, Ana Luisa, Pancho Negro Viejo y el Tropezón, con una superficie promedio en este rango de 33,65 ha.



- Rango 4: corresponde a los asentamientos que presentan las superficies entre 11 ha y 20 ha, estos son: 10 de Agosto, San José, Cuarenta Cuadras, El Cisne, el Ruidoso. El área promedio de este rango corresponde a 14,76 ha.
- Rango 5: En este rango se ubican los asentamientos con las superficies más pequeñas en la parroquia, que son las menores a 10 Ha, entre los que se tienen: Virgen de la Nube, Normita, Ananías, Agrorío, San Martín, La Conformidad y La Lambada. El área promedio de este rango es 6,10 ha.

C4. Por oferta de servicios:

La parroquia Pancho Negro cuenta con 79 equipamientos de diferentes tipologías entre religiosos, educativos, de salud, gestión, recreacionales, culturales de seguridad y comercio, en mayor y menor número por cada asentamiento, situación que condicionarán la jerarquización de cada asentamiento

- Rango 1: Se registran aquellos asentamientos concentradores de servicios que sobresalen del resto de asentamientos, así

como el número de equipamientos que estos disponen, como La Puntilla y Pancho Negro, este último por cierto, caracterizado por sus cualidades de centro administrativo.

- Rango 2: En este rango se ubican los asentamientos que registran entre 5 a 3 equipamientos en su territorio y son: San Luis, La Envidia, 10 de Agosto, El Cisne, Cuarenta Cuadras, Virgen de la Nube y Ananías.
- Rango 3: se han identificado los asentamientos que poseen 2 o 1 equipamiento en sus territorios: Barranco Amarillo, Pancho Negro Viejo, San Vicente, San José Km 12, San Martín, Montecarlo (El tropezón), Montecarlo Km 14, Normita y Ana Luisa.
- Rango 4: Los asentamientos que no poseen ni un solo equipamiento se los ha catalogado dentro de este rango y son: La Conformidad, Ruidoso, Agrario, Lambada y Mata de Plátano.

A continuación se presenta dos matrices de la clasificación de los asentamientos de población por tamaño de la superficie y por oferta de servicios en la parroquia rural de Pancho Negro:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

CUADRO N°20: PARROQUIA PANCHO

NEGRO: Clasificación de los asentamientos por tamaño de la superficie.

RANGO	ASENTAMIENTO	POBL. APROX.	TIPO	CANT.	SUBT.
1	La Puntilla	4417	Educativo	5	27
			Deportivo	5	
			Salud	1	
			Cultural	2	
			Religioso	3	
			Administrativo	4	
			Recreativo	4	
			Seguridad	2	
			Funerario	1	
2	Pancho Negro	1133	Educativo	3	16
			Deportivo	2	
			Salud	1	
			Religioso	3	
			Administrativo	3	
			Recreativo	1	
			Seguridad	2	
			Funerario	1	
			Educativo	1	
3	San Luis	621	Deportivo	1	5
			Salud	1	
			Religioso	1	
			Administrativo	1	
			Educativo	1	
4	El Cisne	480	Deportivo	1	3
			Religioso	1	
			Educativo	1	
			Religioso	1	
5	10 de Agosto (Centro)	437	Educativo	1	3
			Religioso	1	
			Administrativo	1	

Continúa...

CUADRO N°21: PARROQUIA PANCHO

NEGRO: Clasificación de los asentamientos por oferta de los servicios.

RANGO	ASENTAMIENTO	SUPERF. ha
1	Pancho Negro	156,72
	La Puntilla	128,40
2	La Envidia	77,61
	San Luis	50,99
3	Mata de Plátano	48,70
	Montecarlo Km 14	42,27
	Barranco Amarillo	38,65
	San Vicente	29,59
	Ana Luisa	26,62
	Pancho Negro Viejo	26,32
	Montecarlo (El Tropezón)	23,40
4	10 de Agosto (Centro)	17,31
	San José (Km 12)	15,93
	Cuarenta Cuadras	13,92
	El Cisne	13,54
	El Ruidoso	13,11
5	Virgen de la Nube (Cruz Verde)	7,23
	Normita	7,23
	Ananías	6,27
	Agrorío	6,06
	San Martín	5,64
	La Conformidad	5,61
	La Lambada	4,65
	TOTAL	765,76

Fuente y elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

RANGO	ASENTAMIENTO	POBL. APROX.	TIPO	CANT.	SUBT.
2	La Envidia	210	Educativo	1	
			Deportivo	1	
			Religioso	1	
			Administrativo	1	4
	Cuarenta Cuadras	80	Educativo	1	
			Religioso	1	
			Administrativo	1	
	Virgen de la Nube (Cruz Verde)	96	Deportivo	1	
			Religioso	1	
			Administrativo	1	
	Ananías	100	Educativo	1	
			Deportivo	1	
			Religioso	1	
3	San Martín	96	Deportivo	1	
			Religioso	1	2
	San José (Km 12)	70	Educativo	1	
			Religioso	1	
	Pancho Negro Viejo	24	Educativo	1	
			Religioso	1	2
	San Vicente	120	Administrativo	1	1
	Ana Luisa	500	Deportivo	1	1
	Barranco Amarillo	98	Educativo	1	1
	Montecarlo Km 14	98	Deportivo	1	1
4	Normita	80	Educativo	1	1
	Montecarlo (El Tropezón)	76	Educativo	1	1
	La Conformidad	100	---	---	---
	El Ruidoso	12	---	---	---
	Agrorío	76	---	---	---
	La Lambada	40	---	---	---
	Mata de Plátano	50	---	---	---
	Total	9014			79

D. Interacciones entre asentamientos y relaciones de dependencia

El sistema de asentamientos de la parroquia rural de Pancho Negro mantiene relaciones entre sí, pudiendo ser relaciones funcionales entre asentamientos que muestran diferentes niveles de dependencia, factor que aporta al establecimiento de la jerarquía de los diferentes asentamientos.

Las interacciones y relaciones de dependencia se establecen de acuerdo a las características o atributos de un asentamiento que lo ofrece al resto del sistema, y pueden generarse a través de la prestación de servicios a un poblamiento que no dispone de él, estos vínculos entre asentamientos generan relaciones de dependencia en el desarrollo de las actividades de la población, especialmente en temas como educación, salud, gestión, aprovisionamiento, comercio y empleo. Por lo tanto, las interrelaciones o vínculos entre asentamientos pueden ser intensos en mayor o menor grado en función de las carencias de los asentamientos y sin lugar a dudas de la oferta de servicios que presenten, los cuales dependerán de su jerarquía en el sistema de asentamientos.

En el territorio parroquial de Pancho Negro se identifican claramente los

Fuente y elaboración: Propia.

asentamientos que de manera fundamental se convierten en asentamientos atractores de población en función del factor prestación de servicios, como se indica a continuación:

La Puntilla y la cabecera Parroquial, caracterizados por ser asentamientos con alto grado poblacional y de consolidación, mayores en extensión y con varios equipamientos que pueden prestar sus servicios al resto de la población rural de la parroquia Pancho Negro.

Otro asentamiento atractor de población pero con menor incidencia tenemos al recinto San Luis. Mientras que entre los asentamientos que presentan interacciones en menor intensidad con el resto de poblamientos tenemos a Montecarlo Km12. De manera externa a los asentamientos parroquiales se registra dependencia en gran medida con la Troncal, y con menor incidencia a la cabecera cantonal de Naranjal y Puerto Inca. Básicamente estas dependencias entre asentamientos se dan por satisfacción de necesidades de la población de los asentamientos que presentan carencias en ciertos servicios, principalmente por: educación, salud y gestión.

E. Jerarquización de los asentamientos

Con los antecedentes expuestos en temas estudiados con anterioridad, y con sustento en apego a lo registrado en el Diagnóstico del sistema de asentamientos del PDyOT cantonal de La Troncal 2011-2031, se procede a valorar cada factor con el fin de establecer jerarquías entre los asentamientos, que para el caso de la parroquia Pancho Negro se ha llegado a establecer 3 jerarquías (ver mapa Nº07):

E1. Jerarquía uno:

En esta jerarquía se identifica al recinto La Puntilla que por sus atributos y condiciones se presenta en el sistema de asentamientos investigado como:

Centro "a" de menor diversidad y complejidad de roles y funciones: **i) centro menor de intercambio y servicios, funcional a la base productiva agropecuaria cantonal; ii) centro menor de equipamiento comunitario; y, iii) centro residencial medio, que justifica la asignación de esta jerarquía. Conviene precisar igualmente su incidencia aunque menor en la producción del potencial de población y en la interacción entre los asentamientos en consideración.**

E2. Jerarquía dos:

La cabecera parroquial de Pancho Negro, igualmente por su condición en el sistema de asentamientos estudiado, se lo cataloga como:

Centro "b" de menor diversidad y complejidad de roles y funciones: i) centro político administrativo parroquial; ii) centro menor de intercambio y servicios, funcional a la base productiva agropecuaria cantonal; iii) centro menor de equipamiento comunitario; y, iv) centro residencial menor. Su menor tamaño poblacional con respecto al asentamiento de jerarquía uno –recinto La Puntilla-, así como su modesta dotación de equipamiento comunitario, pese a su nivel político administrativo, le ponen en desventaja. Es pertinente advertir su incidencia casi imperceptible en la generación del potencial de población y en la interacción entre los asentamientos en consideración.

E3. Jerarquía tres:

San Luis, El Cisne, La Envidia, 10 de Agosto, Ana Luisa, San Vicente, Cuarenta Cuadras, Barranco Amarillo, Montecarlo, San José, Pancho Negro Viejo, El Ruidoso, Ananías, Mata de Plátano, Montecarlo Km 14, Virgen de la Nube, San Martín, La Conformidad, Normita, Agrorío y La Lambada. Son



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

asentamientos considerados dentro de la jerarquía 3; que por las condiciones y atributos que presentan en el conjunto de asentamientos analizado, se los considera como: **“Centralidades mínimas”, asentamientos sin diversidad y complejidad de roles y funciones.** (Ver mapa M-07)

CUADRO N°22: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Asentamientos por jerarquía

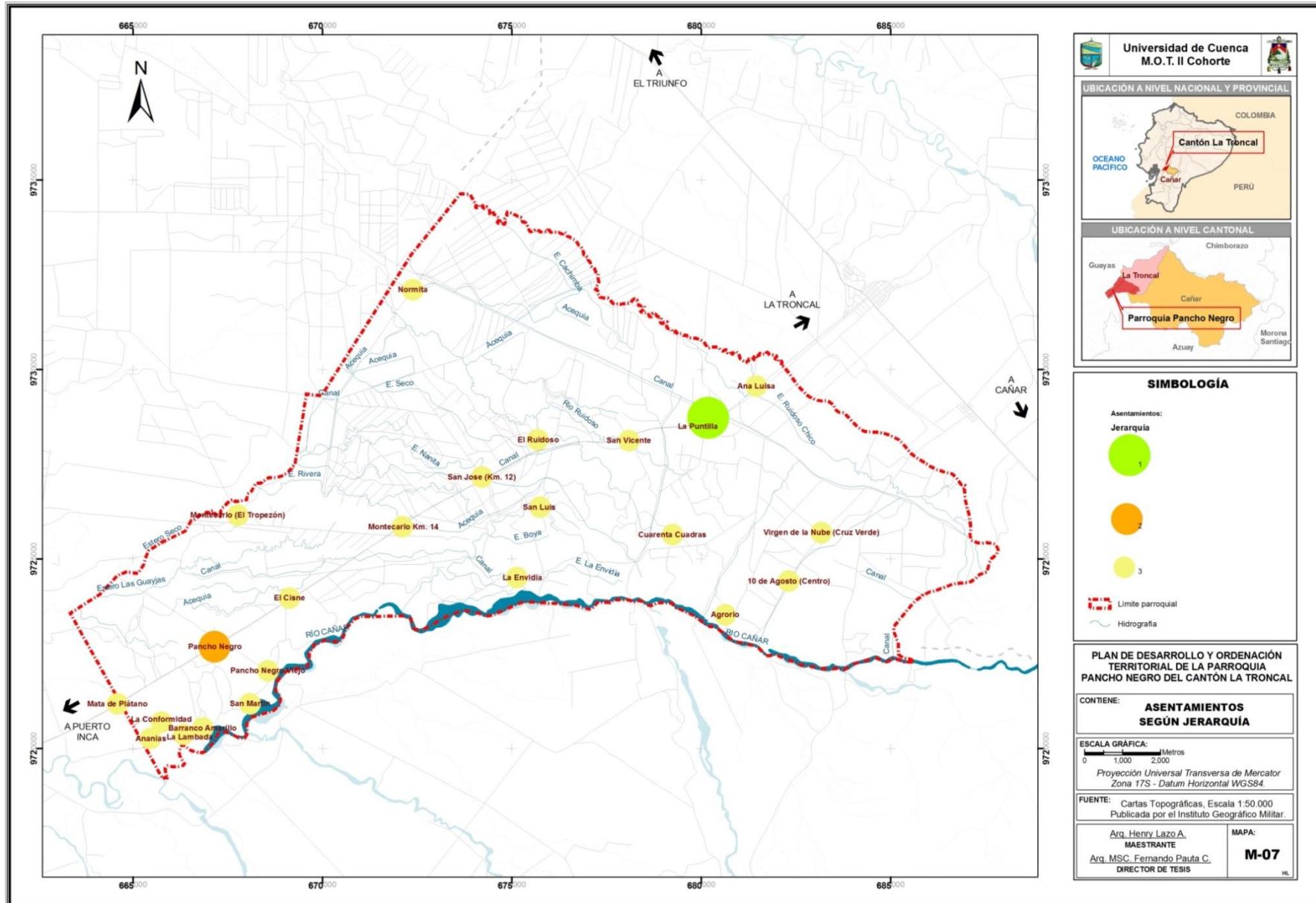
ASENTAMIENTO	JERARQUIA
La Puntilla	1
Pancho Negro	2
San Luis	
El Cisne	
La Envidia	
10 de Agosto	
Ana Luisa	
San Vicente	
Cuarenta Cuadras	
Barranco Amarillo	
Montecarlo (El Tropezón)	
San José (Km 12)	
Pancho Negro Viejo	3
El Ruidoso	
Ananías	
Mata de Plátano	
Montecarlo Km 14	
Virgen de la Nube (Cruz Verde)	
San Martín	
La Conformidad	
Normita	
Agrorio	
La Lambada	

Fuente: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031.

Elaboración: Propia



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





F. Estructuración del sistema de asentamientos en torno a la vialidad interprovincial y parroquial rural

Generalmente los núcleos de población cuentan con un conjunto de infraestructuras o canales a través de los cuales se relacionan, entre ellas tenemos:

- Redes de transporte;
- Infraestructuras hidráulicas y energéticas;
- De información, como la radio, la TV., la telefonía fija y celular y la Internet.; y,
- Vialidad, es la principal infraestructura que relaciona o conecta a los asentamientos.

F1. Estructuración del modelo en torno a la vialidad interprovincial:

De acuerdo con el PDyOT cantonal de La Troncal, esta vialidad constituye la "columna vertebral" del modelo de organización espacial de los asentamientos del cantón La Troncal, que para el caso de la parroquia rural de Pancho Negro esta resulta ser la vía Puerto Inca-La Troncal, que

conjuntamente con la vía Suscal-La Troncal-El Triunfo se emplazan en el territorio cantonal formando una especie de "T", en cuya intersección se emplaza la cabecera cantonal de La Troncal.

Por la conectividad y movilidad de personas, bienes y servicios que permite una vía de alcance interprovincial, se ha generado el emplazamiento de una cantidad considerable de asentamientos a lo largo de la vía Puerto Inca-La Troncal, entre ellos: Pancho Negro y La Puntilla y los asentamientos menores: San Vicente, El Ruidoso, Campamento Ruidoso Km 12, Montecarlo Km 14, El Cisne; y, Mata de Plátano, cuya población ha debido soportar un alto riesgo de accidentes por el incremento del tráfico vehicular y los excesos de velocidad.

"Como fuere y con las dificultades funcionales anotadas, esta infraestructura vial procura un buen nivel de accesibilidad a las diferentes zonas del territorio cantonal y por tanto a sus asentamientos, parroquias y recintos, pues permite el aprovechamiento de los recursos naturales, particularmente del suelo rural para la producción agrícola; así como la movilidad o traslado más o menos eficiente entre zonas y entre asentamientos, tanto de la población –a sus lugares de trabajo y a los equipamientos comunitarios-, como de

los bienes de todo tipo: productos de producción local e "importados". De hecho, los viajes intracantonales tienen a la ciudad de La Troncal como el centro de mayor atracción y por tanto de generación de viajes, por la concentración de roles y funciones en este asentamiento."⁸⁸

F2. Estructuración del modelo en torno a la vialidad parroquial-rural:

Desde el enfoque conceptual la vialidad parroquial rural se podrían asemejar más a lo que comúnmente se conoce como "**Camino Rural**", el cual sirve para unir las zonas pobladas y de cultivo. Cabe manifestar que a diferencia de la vialidad interprovincial, los caminos rurales presentan considerables deficiencias, desde su trazado hasta las condiciones constructivas, caracterizado por las deficientes condiciones de la capa de rodadura, cuyo principal material es el lastre, que por sus cualidades que sumado a las lluvias, requieren de continuo mantenimiento, limitando la movilidad, tránsito y transporte de personas, bienes y servicios.

Más adelante, en la jerarquización de las vías, estas corresponden a las denominadas "Colectora Rural

⁸⁸ PDyOT del cantón La Troncal 2011-2031, Tomo II, pág. 2-29.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Principal", "Colectora Rural Secundaria", locales y guardarrayas.

3.1.3.4 Infraestructura y servicios básicos de la parroquia rural de Pancho Negro

A. Telecomunicaciones

- Redes de telefonía fija:**

De acuerdo con información censal, actualmente la parroquia Pancho Negro cuenta con una cobertura en telefonía inalámbrica fija del 6% de los usuarios.

CUADRO N°23: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Hogares por disponibilidad de servicio de telefonía fija, según territorios.

TERRITORIO	DISPONIBILIDAD				TOTAL Nº	
	SI		NO			
	Nº	%	Nº	%		
Parroquia Pancho Negro	139	6.23	2091	93.77	2230	
Cantón La Troncal	3265	23.48	10640	76.52	13905	

Fuente: VII Censo de Población y VI de Vivienda – INEC 2010.

Elaboración: Propia.

En el sector La Puntilla, 35 clientes migraron de telefonía fija convencional alámbrica a telefonía fija inalámbrica

CDMA, debido a los constantes hurtos de cable en la zona y consecuentes interrupciones de servicio. En la actualidad, de acuerdo con información proporcionada por técnicos de la CNT, se conoce que el sector de La Puntilla cuenta con 197 clientes. Sin embargo, en términos generales el servicio de telefonía fija es reducido en la parroquia rural de Pancho Negro.

- Servicio de internet:**

De acuerdo con los resultados del Censo de población y vivienda del INEC 2010, casi el 97% de los hogares no dispone de servicio de internet, situación a tener muy en cuenta ya que de a poco el uso del internet se vuelve primordial en el desarrollo de las poblaciones.

CUADRO N°24: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Hogares por disponibilidad de servicio de internet, según territorios.

TERRITORIO	DISPONIBILIDAD				TOTAL Nº	
	SI		NO			
	Nº	%	Nº	%		
Parroquia Pancho Negro	70	3.14	2160	96.86	2230	
Cantón La Troncal	848	6.10	13057	93.9	13905	

Fuente: VII Censo de Población y VI de Vivienda – INEC 2010.

Elaboración: Propia.

- Estaciones base de telefonía celular:**

La gran mayoría de los hogares de la parroquia Pancho Negro dependen de este servicio con el 73% de cobertura parroquial, situación que demuestra el mayor interés de la población hacia la telefonía celular, desplazando al servicio de telefonía fija. Cabe destacar que la telefonía celular brinda facilidades de comunicación sobre todo a aquella población que debe desplazarse de los centros poblados a los lugares de trabajo, principalmente hacia las plantaciones, por lo tanto esta sería la principal causa para que los usuarios opten por adquirir un teléfono celular.

CUADRO N°25: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Hogares por disponibilidad de servicio de telefonía celular, según territorios.

TERRITORIO	DISPONIBILIDAD				TOTAL Nº	
	SI		NO			
	Nº	%	Nº	%		
Parroquia Pancho Negro	1638	73.45	592	26.55	2230	
Cantón La Troncal	10383	74.67	3522	25.33	13905	

Fuente: VII Censo de Población y VI de Vivienda – INEC 2010.

Elaboración: Propia.

B. De información



- **Radio y antenas:**

En el cantón La Troncal se registran 4 emisoras de radiodifusión, todos en frecuencia FM, ninguna de estas tiene su estación en la parroquia Pancho Negro ya que se emplazan en la zona central de la cabecera cantonal de La Troncal.

Cabe destacar que las emisoras de radiodifusión brindan cobertura a todo el cantón La Troncal, e incluso a poblados de cantones vecinos, por lo cual, se establece que la parroquia rural de Pancho Negro cuenta con un buen servicio de información.

C. Agua Potable

De acuerdo con información del Censo de población y vivienda del año 2010 más información extraoficial proporcionada por la Junta de agua potable de La Puntilla, se establece que la parroquia Pancho Negro se encuentra abastecida mayoritariamente por el sistema de extracción de agua subterránea y tanques elevados para su distribución, sin embargo el recinto La Puntilla cuenta con una planta de tratamiento construida por el Gobierno Provincial del Cañar.

Cabe destacar que al momento no se conoce con exactitud el área de

cobertura de los sistemas de abastecimiento de agua potable en la parroquia ya que no se cuenta con información lo suficientemente sistematizada, por lo que el análisis se fundamentó básicamente en el cruce de la información secundaria existente y que corresponde a información oficial del INEC, a través del Censo de población y vivienda del año 2010.

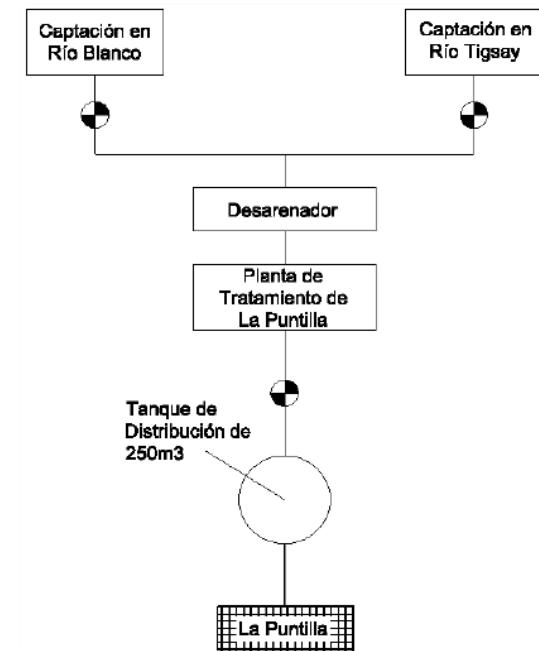
- **Descripción de la infraestructura y servicio disponible**

El único sistema de abastecimiento de agua potable en la parroquia Pancho Negro se encuentra localizado en el recinto La Puntilla, cuya captación se realiza en el Río Blanco y Tigsay, la potabilización se la realiza en la Planta ubicada cerca de la comunidad San José cuyo promedio de producción es de mil seiscientos metros cúbicos diarios. La planta de tratamiento es de tipo secundaria y está constituida de dos unidades de filtración rápida, una unidad de distribución con tres vertederos triangulares, tres unidades de filtración lenta y una unidad de desinfección desde la cual se envía al tanque de distribución.

De acuerdo con el PDyOT del cantón La Troncal 2011-2031, el sistema de abastecimiento de agua potable para la Puntilla consta de un tanque de

distribución de 250 metros cúbicos, ubicado a kilómetro y medio al noroeste de la planta de tratamiento antes mencionada. En la figura N° 10 se presenta un esquema macro del sistema de abastecimiento de agua potable para La Puntilla.

FIGURA N°10: Diagrama del sistema de abastecimiento de La Puntilla.



Fuente y elaboración: PDyOT del Cantón La Troncal 2011-2031.

- **Cobertura del servicio**

Como ya se mencionó anteriormente, los sistemas de dotación de agua potable para la parroquia rural de Pancho Negro son manejados por las Juntas de Agua, y no se pudo levantar información suficiente de estos sistemas por lo que no se conoce las características de las redes de distribución, ni las conexiones no contabilizadas.

En el PDyOT del cantón La Troncal realizado en el año 2011, se estableció que el área de cobertura de agua potable en la parroquia rural de Pancho Negro alcanzaba las 134 hectáreas, no se conoció el número ni el déficit de usuarios debido a la falta de información. El área de cobertura de la planta de la parroquia es aproximadamente el 0.8% del área total. De los datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010, se conoce que de 2172 casas encuestadas 466 cuentan con el servicio dando una cobertura de 21,45% y un déficit del 78,55%. Sin embargo, de acuerdo con el personal de la Junta Administradora de agua del recinto La Puntilla, el sistema de agua potable cuenta actualmente con 1090 usuarios (viviendas), con lo cual se podría establecer que actualmente el sistema de La Puntilla ha duplicado el número de sus usuarios, sin que esto quiera decir que el déficit se

haya eliminado por cuanto la población del recinto también va en aumento.

D. Alcantarillado

De información generada en el PDyOT del cantón La Troncal 2011-2031, por una parte se tiene que durante el año 2001 en la parroquia Pancho Negro se censaron 7224 personas que ocupaban 1594 viviendas, de las cuales 52 tenían acceso a alcantarillado público, por lo cual se puede registrar una cobertura del 3.4% de población servida y un déficit del 96,6%, el área de cobertura obtenido de los sectores censales y la cartografía parroquial fue de 119 hectáreas aproximadamente. Por otra parte, de los datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010 se establece que 9014 personas habitan en 2172 viviendas, de estas 46 cuentan con el servicio, dando una cobertura de 2,12% y un déficit de 97,88%.

De la información secundaria recopilada se puede establecer una situación crítica que afronta la parroquia rural de Pancho Negro por el alto déficit en la cobertura del servicio público de alcantarillado sanitario con el 97,88%, lo cual a su vez refleja la existencia de otros procedimientos de evacuación de aguas servidas poco recomendadas, que a decir de los representantes del GAD parroquial rural de Pancho Negro,

trae consigo fuerte problemas de contaminación ambiental e insalubridad en la población, por la proliferación de pozos sépticos colapsados que contaminan las fuentes de agua subterránea y la evacuación directa de aguas servidas a ríos y esteros.

E. Recolección de desechos sólidos

La predominancia en la eliminación de desechos sólidos corresponde por medio de carro recolector, con un 73.39%, seguido de 21,04% que lo hace por medio de la quema de la basura, arrojada en quebradas representa un 2.49%, el 1.06% la entierran, y el 0.74% la arroja al río o canal de riego.

Gran parte de la población correspondiente al 73.39% elimina sus desechos sólidos a través de carros recolectores pertenecientes al GAD cantonal de La Troncal, sin embargo, el 26.61% de la población recurre a procedimientos poco amistosos con el medio ambiente, por una parte se tiene la quema de basura que aporta negativamente a la contaminación del aire, y en menores porcentajes pero igualmente contaminantes del suelo y el agua encontramos a pobladores que arrojan los desecharán a quebradas, que lo entierran o simplemente lo lanzan a ríos y canales de riego.



Cabe destacar que si bien el 73.39% de la población cuenta con el servicio de recolección de desechos sólidos a través de carros recolectores, sin embargo se pudo conocer que los procedimientos utilizados durante la recolección hasta su disposición final no son los adecuados.

CUADRO N°26: PANCHO NEGRO: Número de viviendas según forma de eliminación de desechos sólidos.

FORMA DE ELIMINACION	NUMERO	PORCENT. %
Por carro recolector	1594	73,39
La queman	457	21,04
La arrojan en terreno baldío o quebrada	54	2,49
De otra forma	28	1,29
La entierran	23	1,06
La arrojan al río, acequia o canal	16	0,74
TOTAL	2172	100

Fuente: INEC-Censo 2010.
Elaboración: Propia.

3.1.3.5 Equipamiento y espacio público de alcance parroquial-rural

Los equipamientos públicos podrían ser entendidos como los soportes materiales para los servicios sociales y públicos, el desarrollo de actividades y sustento de la sociedad actual.

De la tesis en Ordenación Territorial “Los equipamientos comunitarios en el ordenamiento territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión.” De la Arq. Mónica González Llanos, se establece que “Entendiendo al equipamiento comunitario como un sistema, y como se mencionó, conformado por las áreas y construcciones de uso público destinados a satisfacer las necesidades colectivas básicas, tanto las que permiten la prestación de servicios públicos a la comunidad como aquellas prestadoras de servicios sociales. Algunos se encuentran ubicados en las diferentes centralidades, otros se encuentran dispersos, pero en su conjunto todos, independientemente de su localización, constituyen el sistema de equipamientos comunitario.”⁸⁹

De las consideraciones y reflexiones valederas que fueran establecidas en el PDyOT cantonal de La Troncal periodo 2011-2031, se tiene que, el artículo. 430

⁸⁹ GONZALEZ Llanos Mónica, “Los Equipamientos Comunitarios en el Ordenamiento Territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión”, Tesis de Maestría en Ordenación Territorial, Cuenca 2014, pág. 63.

del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización –COOTAD, establece “Las personas naturales o jurídicas, o entes carentes de personalidad jurídica tienen libertad de usar los bienes de uso público, sin otras restricciones que las impuestas por la Constitución, la Ley, ordenanzas y reglamentos respectivos”.

El provecho que la comunidad pueda obtener de los equipamientos, no puede estar condicionado a situaciones de carácter económico y social, que generen la segregación de los grupos con menores recursos, quienes por su condición, generalmente son quienes más provecho y beneficios obtienen del equipamiento comunitario público. Por lo tanto, resulta primordial el accionar de los gobiernos autónomos descentralizados, en cuanto a la dotación de equipamientos comunitarios, debiendo para ello garantizar una adecuada cesión de suelo para equipamiento, volviendo efectiva su autoridad para establecer reservas de suelo destinadas a equipamiento en donde se lo requiera, con lo cual se estaría garantizando el derecho a la población de los diferentes servicios públicos que así lo requieran.

De acuerdo con la tesis en Ordenación Territorial “Los equipamientos comunitarios en el ordenamiento territorial cantonal y parroquial:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

dotación, localización y gestión.", los equipamientos comunitarios se jerarquizan por órdenes y ámbitos territoriales de atención. En el caso de la parroquia rural de Pancho Negro le corresponde el Primer Orden o General, y el Ámbito parroquial rural, conformado por equipamientos de mediana jerarquía o impacto parroquial rural, dispuestos para la prestación de servicios públicos y que atienden las necesidades colectivas de la población correspondiente a la parroquia. Por lo tanto, la parroquia rural de Pancho Negro se conforma de dos grupos de equipamientos comunitarios:

- Equipamiento de servicios sociales:
 - Equipamiento educativo;
 - Equipamiento de salud;
 - Equipamiento social y cultural;
 - Equipamiento de asistencia social; y,
 - Equipamiento de recreación y deportes.
- Equipamiento de servicios públicos:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

CUADRO N°27: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Equipamiento comunitario de alcance parroquial rural según asentamientos.

ASENTAMIENTO	POBLAC. APROX.	TIPO	CANT.	EQUIPAMIENTO COMUNITARIO DE ALCANCE PARROQUIAL RURAL	SUBTOTAL
La Puntilla	4417	Educativo	4	<ul style="list-style-type: none">Colegio "Tomás Rendón Solano".Escuela 6 de Agosto.Escuela de Educación Básica "26 de Septiembre"Centro de Educación Inicial "Primero de Junio".	17
		Recreación y deportes	5	<ul style="list-style-type: none">Cancha de futbol "Ab. Jimmy Araujo".Cancha de futbol "Hnos. Pacheco Suarez".Parque "Barrio 12 de Octubre".Parque "Corina del Parral".	
		Salud	1	<ul style="list-style-type: none">Sub Centro de salud "La Puntilla".	
		Social y cultural	5	<ul style="list-style-type: none">Centro Cultural Comunitario "La Puntilla".Biblioteca Municipal.Casa comunal "Juan Buestán".Casa comunal "La Puntilla".Casa comunal "Corina del Parral".	
		Asistencia social	1	<ul style="list-style-type: none">CIBV "Pasos geniales".	
		Seguridad pública	1	<ul style="list-style-type: none">Unidad de Policía Comunitaria "UPC La Puntilla."	
		Funerario	1	<ul style="list-style-type: none">Cementerio La Puntilla	
Pancho Negro	1133	Educativo	3	<ul style="list-style-type: none">Unidad Educativa del Milenio (en construcción)Escuela de Educación Básica "Cacique Pinchopata".Escuela "Río Cenepa".	10
		Recreación y deportes	2	<ul style="list-style-type: none">Cancha de futbol Vicente Chica.Parque Pancho Negro	
		Salud	1	<ul style="list-style-type: none">Sub Centro de salud Pancho Negro.	
		Social y cultural	1	<ul style="list-style-type: none">Casa comunal Pancho Negro.	
		Asistencia social	1	<ul style="list-style-type: none">CIBV "Gotitas de Ternura".	
		Seguridad pública	1	<ul style="list-style-type: none">Unidad de Policía Comunitaria "UPC Pancho Negro."	
		Funerario	1	<ul style="list-style-type: none">Cementerio Pancho Negro.	

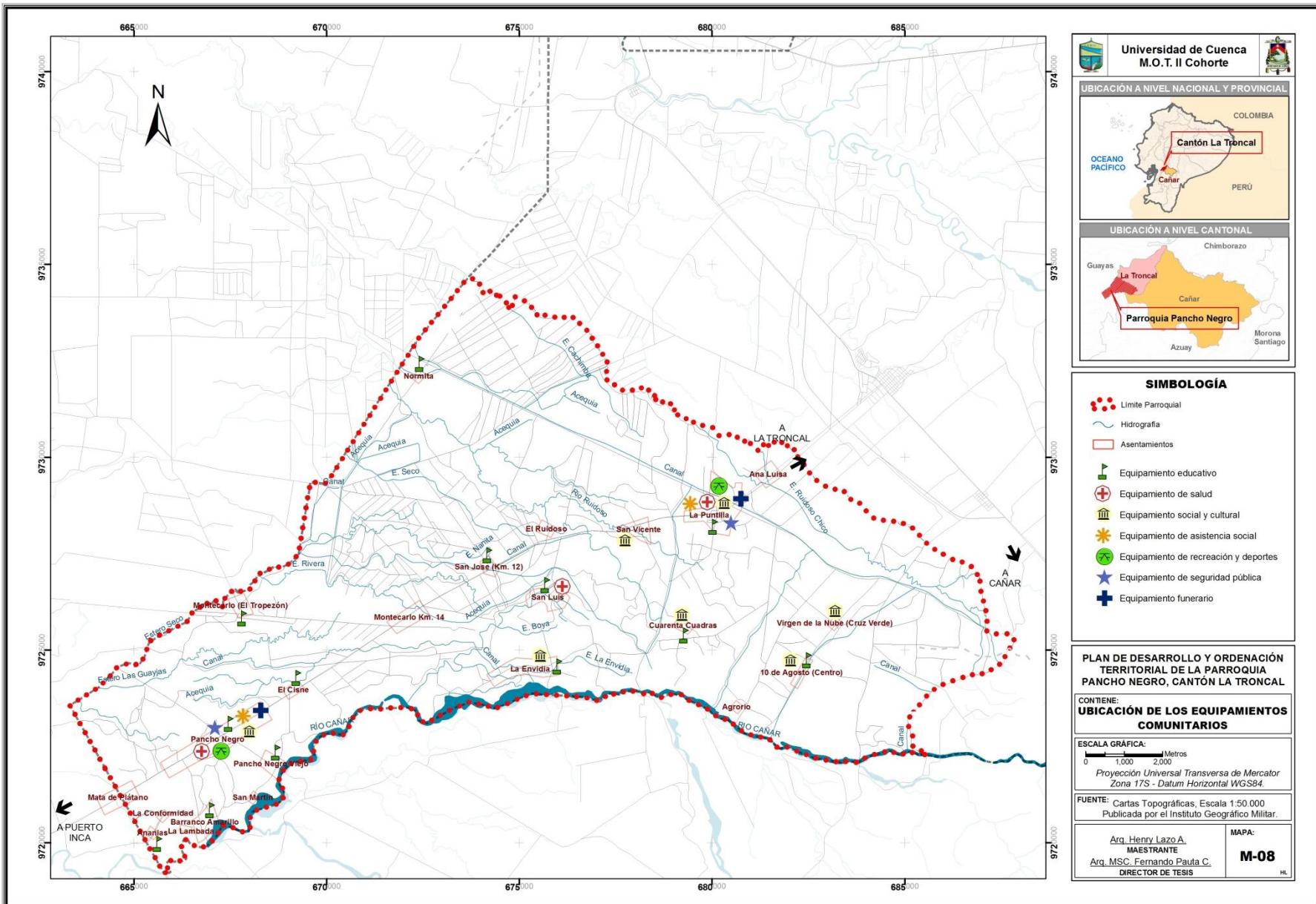
Continúa...

ASENTAMIENTO	POBLAC. APROX.	TIPO	CANT.	EQUIPAMIENTO COMUNITARIO DE ALCANCE PARROQUIAL RURAL	SUBTOTAL
San Luis	621	Educativo	1	• Escuela Fiscal Mixta "Nuevos Horizontes".	1
El Cisne	480	Educativo	1	• Escuela de Educación Básica "Juan Ortiz Campos".	1
10 de Agosto (centro)	437	Educativo	1	• Escuela Fiscal Mixta "Colonia 10 de Agosto".	2
		Social y cultural	1	• Casa comunal.	
La Envidia	210	Educativo	1	• Escuela Fiscal Mixta "24 de Julio".	2
		Social y cultural	1	• Casa comunal.	
San Vicente	120	Social y cultural	1	• Casa comunal.	1
Ananías	100	Educativo	1	• Escuela Francisco Quintana.	1
Barranco Amarillo	98	Educativo	1	• Escuela Fiscal Mixta "Joel Jara Sevilla".	1
Virgen de la Nube (Cruz Verde)	96	Social y cultural	1	• Casa comunal.	1
Cuarenta Cuadras	80	Educativo	1	• Escuela Fiscal Mixta "Luis Roberto Bravo".	1
		Social y cultural	1	• Casa comunal.	1
Normita	80	Educativo	1	• Escuela "Juan Jurado Salgado".	1
Montecarlo (El Tropezón)	76	Educativo	1	• Escuela "Montecarlo".	1
San José Km 12	70	Educativo	1	• Escuela de Educación Básica "Rudescindo Ingavelez" Km 12.	1
Pancho Negro Viejo	24	Educativo	1	• Escuela Fiscal Mixta "Cañar".	1
Resto de la parroquia	972	---	---	---	---
TOTAL	9014	---	---	---	43

Fuente y elaboración: Propia
(Ver mapa M-08)



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



a) Equipamiento Educativo

En el Ecuador el sector de la educación se encuentra a cargo del Ministerio de Educación, misma que se encarga de la formulación y ejecución de las políticas públicas, cuya supervisión y control se la delega en cada provincia a las Direcciones Provinciales de Educación.

Por su parte el PDyOT cantonal establece que a los GAD's cantonales les corresponde planificar, construir y dar mantenimiento a la infraestructura física de los equipamientos de educación en el nivel cantonal. Por lo tanto, la competencia municipal estaría encaminada a lograr el desarrollo y mejoramiento integral de la educación, para los cuales las municipalidades deberían establecer la legislación referente a la cesión obligatoria de suelo para fines de equipamiento, la determinación de las reservas de suelo necesaria e incluso la donación de terrenos de su propiedad para dichos fines.

Por otra parte, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, en su artículo 145 establece que a los GAD's parroquiales les corresponde, concurrentemente y en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y

municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales. Pudiendo contar con la concurrencia y el apoyo de los GAD's provinciales y municipales.

Cabe destacar que de acuerdo con la tesis en Ordenación Territorial "Los equipamientos comunitarios en el ordenamiento territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión.", corresponde al nivel de planificación parroquial rural, los establecimientos educativos de educación inicial y educación general básica. Ver Cuadro Nº. 28.

CUADRO Nº 28: Tipología del equipamiento educativo de nivel parroquial rural.

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NIVELES DE ATENCIÓN	ESTUDIANTES
TIPO A: (2 paralelos por grado)	Educación Inicial y Educación General Básica	Hasta 1.000 en una jornada. Hasta 2.000 en doble jornada.
TIPO B: (1 paralelo por grado)		Hasta 500 en una jornada. Hasta 1.000 en doble jornada.
TIPO MOVIL: Pluridocente		Entre 80 y 240
TIPO MOVIL: Bidocente / Unidocente		Menor a 80

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración: Arq. Mónica González.

Por otra parte, se establece que en educación inicial se considera al grupo de edad entre 3-4 años, a educación general básica elemental y media entre 5-11 años, y, educación general básica superior entre 12-14 años de edad.

- **Inventario de los equipamientos existentes:**

En la jurisdicción de la parroquia rural de Pancho Negro se ha identificado un total de 17 equipamientos educativos de alcance parroquial rural en funcionamiento, de los cuales 4 están ubicados en el recinto La Puntilla y 2 en la cabecera parroquial de Pancho Negro. Adicionalmente se tiene a la Unidad Educativa del Milenio emplazada en la cabecera parroquial, pero en proceso de construcción.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- **Características de los establecimientos existentes:**

- **Características generales**

De información proporcionada por el GAD parroquial de Pancho Negro y recorridos en campo, se tiene lo siguiente:

Colegio Tomás Rendón Solano: El establecimiento cuenta con 575 estudiantes y 27 docentes en una jornada, la tenencia del predio es propia, el estado del Colegio es entre regular y bueno, dispone de una biblioteca, 16 aulas, un laboratorio de cómputo, y uno de ciencias naturales, dos canchas, juegos infantiles, un escenario, 1 bar, bodega y baterías sanitarias. Dispone de servicios básicos como agua, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de cerámica y hormigón, estructura de hormigón armado, y cubierta de zinc. La vía de acceso está asfaltada, el área de terreno es de 21.552 m², y el área de construcción de 2.119 m².

Escuela 6 de Agosto: El establecimiento cuenta con 600 alumnos y 21 docentes en doble jornada, de primero a séptimo de básica en horario matutino, y de octavo a décimo en horario vespertino. La tenencia del predio es propia con

escrituras, el estado de la escuela entre regular y bueno, cuenta con 16 aulas, un centro de cómputo para 23 estudiantes con internet, dispone de servicios básicos como agua, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de cerámica y hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso está asfaltada, el área total de terreno es de 3.000 m² y el área de construcción de 832 m², dispone de baterías sanitarias en regular estado.

Escuela de educación básica 26 de Septiembre: Cuenta con 771 alumnos y 27 docentes en doble jornada, desde inicial 1 hasta noveno de básica, 480 alumnos por la mañana y 291 en la tarde, la tenencia del predio es propia con escrituras, el estado de la escuela entre regular y bueno, dispone de 14 aulas, una sala de computación, dos baterías sanitarias y dos canchas. Dispone de servicios básicos como agua, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de cerámica y hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso está lastrada, el área total de terreno es de 3.423 m² y el área de construcción de 592 m².

FOTO Nº 27: Colegio Tomás Rendón S.



FOTO Nº 28: Escuela 6 de Agosto.



FOTO Nº 29: Escuela 26 de Septiembre.



Fuente: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Centro de educación inicial Primero de Junio: Dispone de 81 niños de entre 3-5 años en doble jornada, cuentan con 4 docentes incluido la directora, la tenencia del predio es propia con escrituras, el estado de la escuela está entre regular y bueno, cuenta con 2 aulas, 3 inodoros, 1 urinario colectivo y 1 lavabo colectivo. Dispone de servicios básicos como agua, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso está lastrada entre regular y mal estado, carece de comedor general, bodega de almacenamiento de materiales, mobiliario, áreas verdes y juegos recreativos. El terreno es de 900 m².

Escuela de Educación Básica Cacique Pinchopata: Cuenta con 560 alumnos en doble jornada, con niños que van de inicial hasta séptimo de básica por la mañana, y de octavo a décimo por la tarde, cuenta con 18 docentes y un director, la tenencia del predio es propia con escrituras, el estado de la escuela está entre regular y buen estado, dispone de 9 aulas y un laboratorio, una sala de profesores, y una batería sanitaria para niños y otra para niñas. Dispone de servicios básicos como agua entubada, energía eléctrica y recolección de basura. Los

materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso está asfaltada, carecen de mobiliario, áreas verdes y juegos recreativos. Finalmente, la superficie del terreno es de aproximadamente 1796 m².

Escuela Río Cenepa: Se compone de 29 estudiantes y un solo profesor en una jornada de primero a séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, el estado de la escuela está entre regular y buen estado, cuenta con 7 aulas de las cuales solo dos están ocupadas, una batería sanitaria para niños y niñas. Dispone de servicios básicos como agua de pozo, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de fibrocemento y zinc. La vía de acceso está lastrada y se conecta directamente a la vía La Troncal – Pto. Inca., carecen de mobiliario, áreas verdes y juegos recreativos. El área de terreno es de 1600 m² con un área de construcción de 340 m². Los principales problemas son la falta de mantenimiento y la subutilización de la infraestructura.

FOTO Nº 30: Centro de Educación Inicial Primero de Junio.



FOTO Nº 31: Escuela de Educación Básica Cacique Pinchopata.



FOTO Nº 32: Escuela Río Cenepa.



Fuente: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Escuela Fiscal Mixta Nuevos Horizontes: Se trata de una escuela unidocente que brinda su servicio en jornada única, cuenta con 39 estudiantes distribuidos de primero a séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, el estado de la escuela está entre regular y buen estado, dispone de 3 aulas, una batería sanitaria para dos niños y dos niñas, Dispone de servicios básicos como agua de pozo, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de fibrocemento y zinc. La vía de acceso está lastrada, carecen de mobiliario, juegos recreativos y falta de mantenimiento. El área de terreno es de 2600 m² y un área de construcción de 136 m².

Escuela de Educación Básica Juan Ortiz Campos: Cuenta con 60 estudiantes en jornada única, distribuidos de primero a séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, la escuela se encuentra en regular estado, dispone de 3 aulas y dos profesoras, una batería sanitaria para niños y niñas en mal estado, Dispone de servicios básicos como agua de pozo, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc.

La vía de acceso está lastrada, carecen de mobiliario, juegos recreativos y falta de mantenimiento. El área de terreno es de 1200 m². Y un área de construcción de 240 m².

Escuela Fiscal Mixta Colonia 10 de Agosto: Cuenta con 101 estudiantes que reciben clases en jornada única, distribuidos de primero a séptimo de básica, la tenencia del predio es propia con escrituras, la escuela se encuentra en regular estado, dispone de 4 aulas y 3 profesores, dispone de una batería sanitaria para niños y niñas en regular estado de conservación. Dispone de servicios básicos como agua entubada, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de fibrocemento y zinc. La vía de acceso está asfaltada y disponen de mobiliario en buen estado. El área de terreno es de 6800 m² con un área de construcción de 330 m².

Escuela Fiscal Mixta 24 de Julio: El establecimiento cuenta con 82 estudiantes en jornada única, desde inicial II hasta séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, la infraestructura se encuentra en regular estado de conservación, dispone de 3 aulas y 3 profesores.

FOTO Nº 33: Escuela Fiscal Mixta Nuevos Horizontes.



FOTO Nº 34: Escuela de Educación Básica Juan Ortiz Campos.



FOTO Nº 35: Escuela Fiscal Mixta Colonia 10 de Agosto.



Fuente: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Dispone de una batería sanitaria para niños y niñas en regular estado. El establecimiento educativo dispone de servicios básicos como agua de pozo, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales empleados en la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso a la escuela se encuentra lastrada en regular estado, finalmente, el área de terreno es de aproximadamente 10000 m² con un área de construcción de 365 m².

Escuela Francisco Quintana: Alberga a 39 estudiantes en jornada única, desde primero hasta séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, la escuela se encuentra en buen estado, dispone de 2 aulas y 2 profesores, cuenta con una batería sanitaria para niños y niñas en regular estado. Dispone de agua de pozo, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales empleados en la construcción: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso se encuentra lastrada en regular estado, el área de terreno es de 2400 m² Y un área de construcción de 93 m².

Escuela Fiscal Mixta Joel Jara Sevilla: La presente escuela se compone de 33 estudiantes en jornada única,

distribuidos desde primero hasta séptimo de básica, un profesor, la tenencia del predio es propia con escrituras, la escuela se encuentra entre regular y buen estado de conservación, dispone de 1 aula, un comedor y un cuarto para el profesor, dispone de una batería sanitaria para 2 niños y 2 niñas en regular estado. Dispone de servicios básicos como agua de pozo, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales empleados en la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso a la escuela se encuentra lastrada en regular estado. El área de terreno es de 1500 m² y un área de construcción de 106 m².

Escuela Fiscal Mixta Luis Roberto Bravo: La escuela cuenta con 11 estudiantes en jornada única, distribuidos de primero a séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, la escuela se encuentra entre regular y buen estado, dispone de 3 aulas y 1 profesor unidocente, cuenta con una batería sanitaria en mal estado para 2 niños y 2 niñas. Dispone de servicios básicos como agua de pozo y energía eléctrica. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc.

FOTO Nº 36: Escuela Fiscal Mixta 24 de Julio.



FOTO Nº37: Escuela Francisco Quintana.



FOTO Nº 38: Escuela Fiscal Mixta Joel Jara Sevilla.



Fuente: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

La vía de acceso está lastrada en regular estado, el área de terreno es de 3000m². Y un área de construcción de 200 m².

Escuela Juan Jurado Salgado: La escuela se conforma de 17 estudiantes que reciben clase en jornada única, distribuidos desde segundo hasta noveno de básica, la tenencia del predio es propia, la escuela se encuentra entre regular y buen estado, dispone de 3 aulas y 1 profesor unidocente, disponen de una batería sanitaria en mal estado, Dispone de servicios básicos como agua de pozo y energía eléctrica. Los materiales de la construcción son: paredes de ladrillo, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso está lastrada y en regular estado. El área de terreno es de 850 m² y un área de construcción de 143 m². Un aula se encuentra en desuso por falta de estudiantes.

Escuela Montecarlo (El Tropezón): Cuenta con 27 estudiantes distribuidos en jornada única, desde primero hasta séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, la escuela se encuentra entre regular y buen estado, dispone de 2 aulas, una bodega y 1 profesor unidocente, dispone además de una batería sanitaria en regular estado, se abastece de servicios

básicos como agua de pozo y energía eléctrica. Los materiales de la construcción son: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso está lastrada en regular estado, el área de terreno es de 3000m². Y un área de construcción de 200 m².

Escuela de Educación Básica Rudescindo Ingavelez (Km 12): Cuenta con 88 estudiantes en jornada única, de primero a séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, la escuela se encuentra entre regular y buen estado, dispone de 4 aulas y 3 profesores, una batería sanitaria en buen estado, dispone de agua de pozo, energía eléctrica y recolección de basura. Los materiales de la construcción: paredes de bloque, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de zinc. La vía de acceso está asfaltada, el terreno es de 4400m². Y construcción de 400 m².

FOTO Nº 39: Escuela Fiscal Mixta Luis Roberto Bravo.



• • •
227

FOTO Nº40: Escuela Juan Jurado salgado.



FOTO Nº 41: Escuela Montecarlo.



FOTO Nº 42: Escuela de Educación Básica Rudescindo Ingavelez.



Fuente: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Escuela Fiscal Mixta Cañar: Cuenta con 10 estudiantes en jornada única, distribuidos de primero a séptimo de básica, la tenencia del predio es propia, la escuela se encuentra entre regular y buen estado, dispone de 3 aulas y 1 profesor, una batería sanitaria en regular estado, dispone de servicios básicos como agua de pozo y energía eléctrica. Los materiales de la construcción son: paredes de ladrillo, pisos de hormigón, estructura de hormigón armado y cubierta de fibrocemento. La vía de acceso está lastrada, el área de terreno es de 2500m². Y una construcción de 200 m².

Unidad Educativa del Milenio "Pancho Negro" en construcción: Con una superficie de terreno de 30393,12m², tendrá una capacidad estándar de 1140 estudiantes por jornada, y que constará de lo siguiente:

- 2 Bloques de 12 aulas: Incluye baterías sanitarias, rampa y escalera de acceso.
- Bloque A:
 - Planta Baja: Inspección, 2 aulas para 2^{do} grado de EGB, y laboratorio de CCNN.
 - Planta Alta: 6 aulas para 3ro, 4to y 5to grado de EGB.

- Bloque B:
 - CCNN, y 4 aulas para 6to y 7mo de EGB.
 - Planta Alta: 6 aulas para 8vo, 9no y 10mo de EGB.

- 1 Bloque de 8 aulas:

- Planta Baja: Inspección y 2 aulas para 1er curso de Bachillerato
- Planta Alta: 4 aulas para 2do y 3er curso de Bachillerato. Incluye baterías sanitarias, rampa y escalera de acceso

- 3 Bloques de Educación Inicial: 6 aulas para Educación Inicial 1, Educación Inicial 2, y 1ro de EGB. Incluye baterías sanitarias
- Bloque de laboratorios de Física y Química (2 aulas)
- Bloque de laboratorios de Tecnología e Idiomas (2 aulas)
- Bloque de Administración: Incluye rectorado, vicerrectorado, sala de reuniones, archivo, colecturía, secretaría, recepción y 4 baños
- Bloque sala de uso múltiple – comedor
- Bloque de bar
- Bloque vestidor – bodega
- Bloque cuarto de máquinas
- Patio Cívico
- 2 Canchas de uso múltiple
- 1 Cancha de fulbito
- Portal de acceso

- Áreas Exteriores para Educación Inicial, Educación General Básica y Bachillerato
- Parqueaderos
- Planta de tratamiento de agua
- Planta de tratamiento de aguas servidas
- Biblioteca

FOTO Nº 43: Escuela Fiscal Mixta Cañar.



FOTO Nº 44: Unidad Educativa del Milenio "Pancho Negro" (construcción).



Fuente: Propia.



○ Adopción de normativa

Se ha considerado la tesis de maestría en Geomántica "Conformación de un modelo teórico para la localización y distribución de equipamientos educativos", que establece tres parámetros a seguir: i) tamaño de lote, ii) radio de cobertura territorial, y, iii) número de equipamiento requerido. Adicionalmente, se ha adoptado los Estándares de Infraestructura establecida en "ESTÁNDARES DE CALIDAD EDUCATIVA: Aprendizaje, Gestión Escolar, Desempeño Profesional e Infraestructura" del Ministerio de Educación. Cabe destacar que los Estándares a ser aplicados al presente estudio comprende: i) Normativa sobre tamaño de terreno y capacidad, ii) Distancias, y, iii) Requisitos para el emplazamiento.

Adicionalmente se tiene los indicadores y normativa de localización y dotación del equipamiento comunitario cantonal y parroquial rural de la tesis de maestría "Los equipamientos comunitarios en el ordenamiento territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión"

▪ Tamaño de lote:

Esta parte del estudio se centra en determinar el tamaño de terreno actual

de la infraestructura existente, y sirve para determinar el número máximo de usuarios al que puede servir la infraestructura educativa. De acuerdo con los Estándares de Calidad Educativa el Ministerio de Educación, se establecen cinco tamaños de lote según tipo de establecimiento, y son: i) tipo A1, ii) tipo A, iii) tipo B, iv) Tipo Móvil Pluridocente, y, v) Tipo Móvil Unidocente. Ver Cuadro Nº 29.

CUADRO N° 29: Normativa para tamaño de terreno de la infraestructura educativa según tipo de establecimiento.

Para estudiar el tamaño de terreno actual de la infraestructura educativa de alcance parroquial rural de Pancho Negro, se procedió a elaborar los cuadros N° 29 Y 30, para el respectivo análisis como se indica a continuación: Primero, se cotejó el área mínima de terreno según la normativa establecida por el Ministerio de Educación con el área de terreno que dispone cada equipamiento, detectándose que el 22,22% del total de los equipamientos presenta déficit de terreno, y son: en La Puntilla: Escuela 6 de Agosto (déficit de terreno: 46,42%), Escuela de Educación Básica 26 de Septiembre (déficit:

NORMATIVA PARA TAMAÑO DE TERRENO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA SEGÚN TIPO DE ESTABLECIMIENTO		
TIPO DE ESTABLECIMIENTO	CAPACIDAD (ALUMNOS)	ÁREA MÍNIMA DE TERRENO
Tipo A1	1270 por jornada	1,4 ha
Tipo A	Hasta 1000 en una jornada; Hasta 2000 en doble jornada	1,0 ha
Tipo B	Hasta 500 en una jornada; Hasta 1000 en doble jornada	5600m ²
Tipo Móvil: Pluridocente (excepcional)	Entre 80 y 240	1000m ²
Tipo Móvil: Unidocente (excepcional)	Menor a 80	500m ²

Fuente: Estándares de calidad educativa del Ministerio de Educación.

Elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

38,87%) y Centro de educación inicial Pluridocente Primero de Junio (déficit: 10%); y en la cabecera parroquial: la Escuela de Educación Básica Cacique Pinchopata (déficit: 67,92%).

Promediando el déficit de terreno de los establecimientos de educación general básica tendremos una media de 51,07%, situación preocupante ya que las tres escuelas albergan a 1931 estudiantes equivalentes al 89,10% del total de la potencial población estudiantil de la parroquia Pancho Negro en un rango de edad de entre 5 y 14 años de edad.

En los 14 equipamientos educativos restantes se registró superávit de terreno, como por ejemplo: en la escuela unidocente Juan Jurado Salgado ubicado en el recinto Normita con una población de aproximadamente 80 personas y 17 estudiantes, debería contar con un área mínima de terreno de 500m², sin embargo, cuenta con 8800m², esto es 17 veces más de lo que establece la norma, e incluso se puede aportar al análisis indicando que el establecimiento se encuentra subutilizado ya que debería albergar hasta un máximo de 80 estudiantes pero cuenta con 17, situación que se replica en el resto de centralidades mínimas.

En el caso del colegio Tomás Rendón Solano de La Puntilla, también se registra superávit en la dotación de terreno, situación que permitiría su repotenciación considerando además que se encuentra emplazado en el mayor asentamiento de la parroquia, esto en coherencia con lo previsto por el Ministerio de Educación y la Secretaría Nacional de Planificación, que establecen a futuro su repotenciación como Unidad Educativa del Milenio tipo mayor.

Del cuadro de Análisis de tamaño de terreno exigido por la normativa adoptada, se establece que el 61,11% de establecimientos educativos, no cumplen con el tamaño de lotes recomendables de tipo A1, A, y B, por cuanto oscilan entre 1000 m² y 5600 m², sin embargo, están dentro de la descripción “pueden ser aprovechados”, teniendo presente además que la mayoría de ellos se emplazan en centralidades mínimas de reducida población.

Por otra parte, dos de los dieciocho establecimientos educativos se encuentran en un rango menor a 1000 m², lo que los convierte en terrenos que no pueden ser aprovechados adecuadamente.

Finalmente, haciendo una revisión a terrenos disponibles para futuras ampliaciones se detectó lo siguiente:

La escuela 6 de Agosto lindera con una iglesia y da frente a tres calles, motivo por el cual es imposible la ampliación del terreno. La escuela de educación básica 26 de Septiembre da frente a la vía La Troncal – Pto. Inca, por un lado colinda con una casa de dos pisos y por el otro con una casa de un piso con cubierta de zinc, en la parte posterior colinda con el colegio Tomás Rendón Solano, el cual presenta superávit de terreno. El centro de educación inicial Primero de Junio da frente a dos calles y colinda con dos casas de un piso con cubierta de zinc. Finalmente, la escuela de educación básica Cacique Pinchopata de Pancho Negro da frente a dos calles y colinda con dos casas de un piso con cubierta de zinc.



CUADRO N° 30: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura educativa según tipo de establecimiento.

TAMAÑO DE TERRENO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA SEGÚN TIPO DE ESTABLECIMIENTO								
TIPO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	CAPACIDAD (ALUMNOS), SEGÚN NORMATIVA	# DE ESTUDIANTES	ÁREA MÍMINA DE TERRENO (NORMATIVA)	ÁREA DE TERRENO	DÉFICIT / SUPERAVIT	
							Ha.	%
Tipo A1	Unidad Educativa del Milenio "Pancho Negro" en construcción	Pancho Negro	1270 por jornada	1140 (una jornada)	1,4 ha	3,04 ha	1,64	117,14
Tipo A	Colegio Tomás Rendón Solano	La Puntilla	Hasta 1000 en una jornada Hasta 2000 en doble jornada	575 (una jornada)	1,0 ha	2,1 ha	1,1	110
Tipo B	Escuela 6 de Agosto	La Puntilla	Hasta 500 en una jornada Hasta 1000 en doble jornada	600 (doble jornada)	5600 m ²	3000 m ²	-2600	46,42
Tipo B	Escuela de educación básica 26 de Septiembre	La Puntilla	Hasta 500 en una jornada Hasta 1000 en doble jornada	771 (doble jornada)	5600 m ²	3423 m ²	-2177	38,87
Tipo Móvil: Pluridocente	Centro de educación inicial Pluridocente Primero de Junio	La Puntilla	Entre 80 y 240	81 (doble jornada)	1000m ²	900	-100	10
Tipo B	Escuela de Educación Básica Cacique Pinchopata	Pancho Negro	Hasta 500 en una jornada Hasta 1000 en doble jornada	560 (doble jornada)	5600 m ²	1796 m ²	-3804	67,92
Tipo Móvil: Unidocente	Escuela Unidocente Río Cenepa	Pancho Negro	Menor a 80	29 (una jornada)	500 m ²	1600 m ²	1100	220
Tipo Móvil: Unidocente	Escuela Fiscal Mixta Nuevos Horizontes	San Luis	Menor a 80	39 (una jornada)	500 m ²	2600 m ²	2100	420
Tipo Móvil: Pluridocente	Escuela Pluridocente de Educación Básica Juan Ortiz Campos	El Cisne	Entre 80 y 240	60 (una jornada)	1000 m ²	1200 m ²	200	20
Tipo Móvil: Pluridocente	Escuela Fiscal Mixta Colonia 10 de Agosto	10 de Agosto	Entre 80 y 240	101 (una jornada)	1000 m ²	6800 m ²	5800	580
Tipo Móvil: Pluridocente	Escuela Fiscal Mixta 24 de Julio	La Envidia	Entre 80 y 240	82 (una jornada)	1000 m ²	10000m ²	9000	900
Tipo Móvil: Pluridocente	Escuela Pluridocente Francisco Quintana	Ananías	Entre 80 y 240	39 (una jornada)	1000 m ²	2400 m ²	1400	140

Continúa...



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

TAMAÑO DE TERRENO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA SEGÚN TIPO DE ESTABLECIMIENTO									
TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	CAPACIDAD (ALUMNOS), SEGÚN NORMATIVA		# DE ESTUDIANTES	ÁREA MÍMINA DE TERRENO. (NORMATIVA)	AREA DE TERRENO	DÉFICIT / SUPERAVIT	
			Ha.	%					
Tipo Móvil: Unidocente	Escuela Unidocente Fiscal Mixta Joel Jara Sevilla	Barranco Amarillo	Menor a 80		33 (una jornada)	500 m ²	1500 m ²	1000	200
Tipo Móvil: Unidocente	Escuela Unidocente Fiscal Mixta Luis Roberto Bravo	Cuarenta Cuadras	Menor a 80		11 (una jornada)	500 m ²	3000 m ²	2500	500
Tipo Móvil: Unidocente	Escuela Unidocente Juan Jurado Salgado	Normita	Menor a 80		17 (una jornada)	500 m ²	8800 m ²	8300	1660
Tipo Móvil: Unidocente	Escuela Unidocente Montecarlo Montecarlo (Tropezón)	Montecarlo (Tropezón)	Menor a 80		27 (una jornada)	500 m ²	850 m ²	350	70
Tipo Móvil: Pluridocente	Escuela de Educación Básica Rudescindo Ingavelez (Km 12)	San José (Km 12)	Entre 80 y 240		88 (una jornada)	1000 m ²	4400 m ²	3400	340
Tipo Móvil: Unidocente	Escuela Fiscal Mixta Cañar	Pancho Negro Viejo	Menor a 80		10 (una jornada)	500 m ²	2500 m ²	2000	400

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración: Propia.

CUADRO N° 31: Análisis de tamaño de terreno exigido por la norma adoptada.

Fuente: Conformación de un modelo teórico para la localización y

distribución de equipamientos educativos

Elaboración: Propia.

ANÁLISIS DE TAMAÑO DE TERRENO EXIGIDO POR LA NORMATIVA ADOPTADA

DESCRIPCIÓN		ÁREA m ²	NIVELES				TOTAL	
			RANGO	INICIAL	BASICO	BACHILLERATO	UNIDAD EDUCATIVA	N° %
No cumplen	No puede ser aprovechado	<1000	1	1				2 11,11
	Puede ser aprovechado	1000 - 5600		11				11 61,11
Tipologías	Tipo B	5600 - 10000		3				3 16,66
	Tipo A	10000 - 14000						0
	Tipo A1	>14000			1		1	2 11,11
Total			1	15	1		1	18 100



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

▪ **Radio de cobertura territorial:**

"Este parámetro fue considerado dentro del modelo con dos propósitos, primero con la intención de distribuir de manera equilibrada el equipamiento en el territorio y en segundo lugar, con el propósito de garantizar que exista una cobertura territorial para brindar el servicio a la población y garantizar el acceso de la misma al equipamiento"⁹⁰

Cabe destacar que la tesis citada determina que para el estudio del radio de cobertura se deberá considerar que el tiempo de recorrido a pie hacia el equipamiento no sea mayor a quince minutos, conforme a las recomendaciones establecidas por la Organización Mundial de la Salud OMS, además, se tiene como referencia el documento "Sistema de Información Geográfica y Localización optima de instalaciones y equipamientos", que considera el indicador de desplazamiento a pie de una persona promedio en 85 metros por minuto. Por lo tanto, la distancia que el estudiante recorrerá en quince minutos será de 1275 metros antes de sentir cansancio, sin embargo y con el ánimo de

redondear las cifras, se optado por aplicar el radio de 1000 metros.

Adicionalmente se tienen los Indicadores y normativa de localización y dotación del equipamiento comunitario cantonal y parroquial rural de la tesis de maestría "Los equipamientos comunitarios en el ordenamiento territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión", en el que se establece un radio de servicio de 7 kilómetros o 20 minutos para la ubicación de equipamiento comunitario educativo de alcance parroquial rural.

Con todo lo descrito se procedió a elaborar un cuadro de análisis de cobertura territorial según radios, de lo cual se pudo registrar los siguientes resultados:

Primer: Del mapa de cobertura territorial se aprecia que la población estudiantil de 5 centralidades mínimas no se inscriben en el mayor radio de cobertura de los equipamientos de Educación Inicial y Educación General Básica, esto mediante el recorrido a pie en un tiempo máximo de 15 minutos, motivo por el cual, para un recorrido de 7 Km o 20 minutos deben hacer uso de medios de transporte público para acceder a dichos equipamientos.

Segundo: El único asentamientos que dispone de un centro educativo de educación inicial "pluridocente" es La Puntilla, con 81 niños entre 3 – 4 años de edad, el cual con un radio de cobertura de 500 metros brinda sus servicios al 24.51% de la potencial población estudiantil de la parroquia en dicho rango de edad estos es 101 niños. Por otra parte, aplicando el radio de 1000 metros se brindaría cobertura del 49.02% a la población estudiantil entre 3 – 4 años de La parroquia, esto es 202 niños, equivalentes al 49.02% del total de la potencial población estudiantil en dicho rango de edad. Si aplicáramos un radio de 7000metros, la oferta de estudiantes incrementaría a 304 niños equivalentes al 73.78% del total de la potencial población estudiantil parroquial, sin embargo, la capacidad máxima del establecimiento educativo de La Puntilla es de 240 estudiantes equivalentes al 58.25% del total de la potencial población estudiantil en dicho rango de edad.

En conclusión, actualmente la parroquia Pancho Negro dispone de una cobertura del 58.25% y consecuentemente un déficit de cobertura territorial del 41.75% del total de la potencial población estudiantil parroquial en el rango de edad de entre 3 y 4 años.

⁹⁰ ZHINDÓN Marín David, "Conformación de un Modelo Teórico para la Localización y Distribución de Equipamientos Educativos", Tesis de Maestría en Geomática, Cuenca 2015, pág. 51.



Tercero: De las quince escuelas en funcionamiento que se emplazan en territorio parroquial de Pancho Negro y que acogen a niños de entre 5 – 14 años de edad, once se ubican en diferentes centralidades mínimas (entre unidocentes y pluridocentes), las cuales a través de un radio de 500 metros, brindan cobertura territorial al 100% de la potencial población estudiantil de dichos asentamientos.

Por otra parte, el resto de escuelas que acogen a niños de entre 5 – 14 años de edad se ubican en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial de Pancho Negro. Los dos establecimientos emplazados en La Puntilla, a través de un radio de 500 metros, brindan una cobertura territorial aproximadamente al 50% de su potencial población estudiantil, esto es un promedio de 531 estudiantes cada uno, situación que no dista de la realidad, ya que actualmente dichos establecimientos cuentan con 600 y 771 estudiantes cada uno, que sumados dan 1371 estudiantes, cifra superior a la oferta estudiantil del Recinto La Puntilla de 1062, esto en gran medida por la llegada de estudiantes provenientes de otros recintos que no cuentan con infraestructura educativa, de acuerdo con información brindada por personal directivo de ambos establecimientos educativos.

Cabe destacar que aplicando el radio de 1000 metros, la escuela 6 de Agosto puede extender el servicio a recintos como Ana Luisa, sin embargo, también se producen traslapes superiores al 50% entre las coberturas brindadas conjuntamente con la escuela 26 de Septiembre, motivo por el cual, una vez más se puede confirmar que, con la intención de mantener una distancia adecuada entre los dos equipamientos, y poder brindar una cobertura que obedezca a la realidad territorial del recinto La Puntilla, el radio de cobertura que estos brindan a la población en condiciones adecuadas será de 500 metros.

Por otra parte, si aplicamos el radio de 7000 metros a un establecimiento tipo A1 para 1270 estudiantes por jornada en La Puntilla y otro en la cabecera parroquial, se podría brindar cobertura al 99.08% de la población total parroquial de entre 5 y 14 años, equivalentes a 2147 estudiantes, sin embargo, su viabilidad técnica y económica dependerá de otros factores como estado de las vías y calidad del servicio de transportación pública, que definirán los tiempos y costos de traslado de los estudiantes.

Cuarto: Tenemos el colegio Tomás Rendón Solano ubicado en el recinto La Puntilla, que a través de un radio de 500

metros brinda una cobertura territorial aproximadamente al 24.55% de la potencial población estudiantil parroquial, esto es un promedio de 150 estudiantes que se desplazan a pie. Por otra parte, al aplicar el radio de 1000, la cobertura se amplía al 49.10%, esto es a los 300 estudiantes que dispone el recinto La Puntilla.

Si aplicamos el radio de 7000 metros, se podría brindar cobertura al 73.65% equivalente a 450 estudiantes, sin embargo, por información brindada por los directivos del establecimiento educativo se pudo conocer que el colegio cuenta con una cifra total de 575 estudiantes, esto nos indica que en la práctica el radio de cobertura es superior a los 7000 metros.

En conclusión, Si bien el colegio Tomás Rendón Solano a través de un radio máximo de 1000 metros, brinda una cobertura territorial aproximada al 49.10% de la potencial población estudiantil de la parroquia Pancho Negro, esto es un promedio de 300 estudiantes que se desplazan a pie durante 15 minutos antes de sentir cansancio, sin embargo, en un radio de 7000 metros brinda una cobertura territorial de alcance parroquial al 73.65% (450 estudiantes), y consecuentemente un déficit de cobertura territorial al 26.35% del total



de la población parroquial del nivel de educación bachillerato, esto gracias a la ayuda de medios de transportación terrestre.

Los equipamientos de Educación Inicial y los de Educación General Básica ubicados en los diferentes recintos, brindan cobertura territorial a nivel local, esto es solo al interior de dichas centralidades mínimas.

Las escuelas: 6 de Agosto y 26 de Septiembre de La Puntilla y la escuela Cacique Pinchopata de Pancho Negro, brindan cobertura territorial a nivel local, ampliando su cobertura a la población de otros recintos, sin embargo, la ampliación de dicha cobertura es mínima. Promediando las coberturas territoriales de estos tres establecimientos se tiene que cada una brindaría una cobertura territorial de alcance parroquial del 29,70% (643 estudiantes) del total de toda la población de la Parroquia Pancho Negro que oscilan entre los 5 y 14 años de edad (2167 niños), esto es con la ayuda de medios de transportación terrestre.(Ver Mapa M-09).

CUADRO N° 32: PARROQUIA PANCHO

NEGRO: Demanda captada por ubicación del establecimiento, según radio de cobertura.

DEMANDA CAPTADA POR UBICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO, SEGÚN RADIO DE COBERTURA

DEMANDA POTENCIAL A NIVEL PARROQUIAL: 412 NIÑOS (Habitantes desde 3 hasta 4 años: 4,57% de población total)

RADIO (metros)	Ubicación: La Puntilla (202 potenciales estudiantes)		Ubicación: Pancho Negro (52 potenciales estudiantes)		Ubicación: Resto de Asentamientos (1 Hasta 28 potenciales estudiantes)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
500	101	24.51	....	....	....	....
1000	202	49.02	....	....	....	....
7000	304	73.78	....	....	....	....

DEMANDA POTENCIAL A NIVEL PARROQUIAL: 2167 NIÑOS (Habitantes desde 5 hasta 14 años: 24,04% de población total)

RADIO (metros)	Ubicación: La Puntilla (1062 potenciales estudiantes)		Ubicación: Pancho Negro (272 potenciales estudiantes)		Ubicación: Resto de Asentamientos con equipamiento (547 potenciales estudiantes)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
500	531	24.50	136	6.27	547	25.24
1000	1062	49	272	12.55	....	....
7000	1596	73.65	551	25.43	....	....

DEMANDA POTENCIAL: 611 JOVENES (Habitantes desde 15 hasta 17 años: 6,77% de población total)

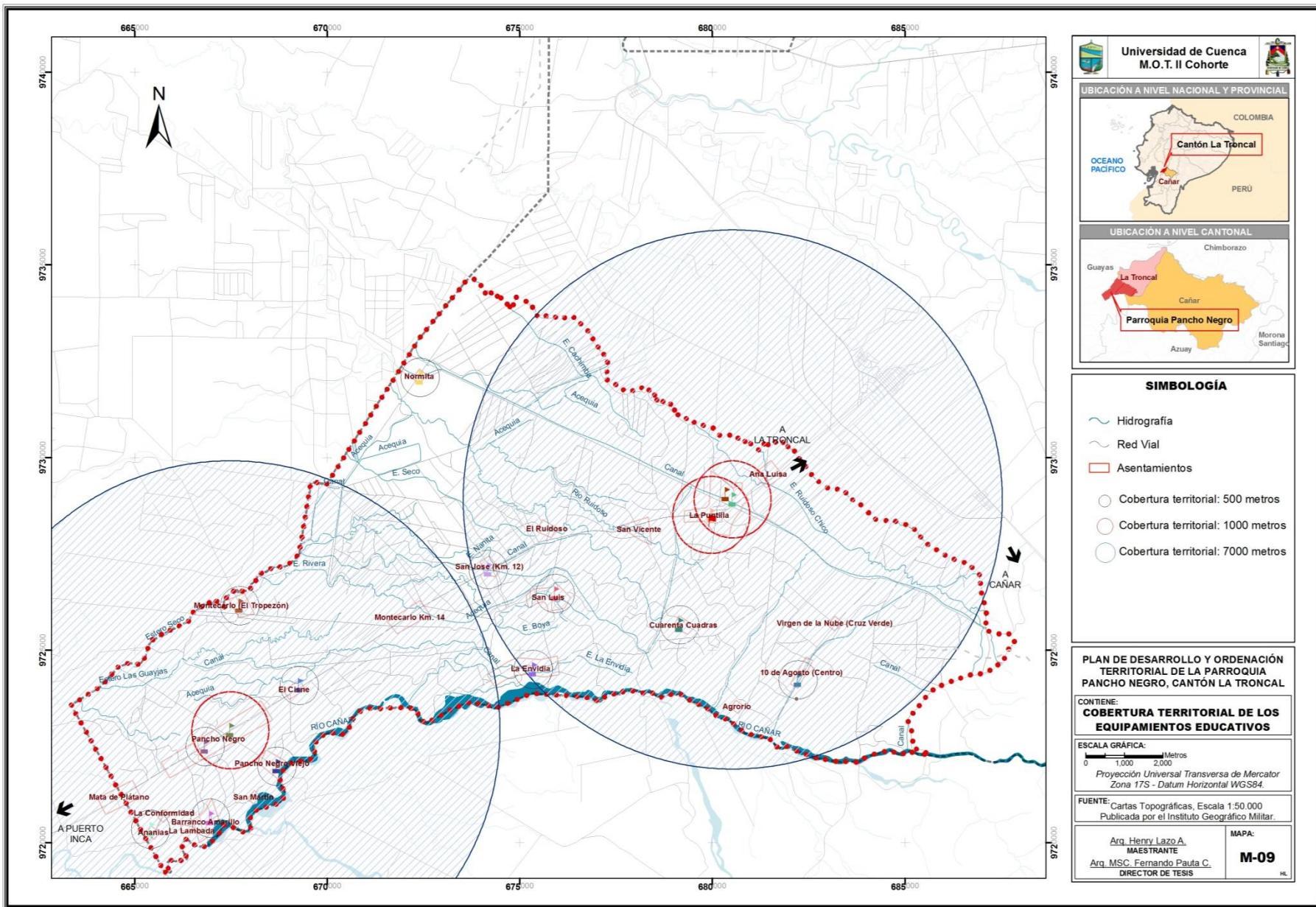
RADIO (metros)	Ubicación: La Puntilla (300 potenciales estudiantes)		Ubicación: Pancho Negro (77 potenciales estudiantes)		Ubicación: Resto de Asentamientos (2 Hasta 42 potenciales estudiantes)	
	Nº	%	....	....	Nº	%
500	150	24.55	....	....	....	....
1000	300	49.10	....	....	....	....
7000	450	73.65	....	....	....	....

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. INEC.

Elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





▪ **Número de equipamiento requerido:**

Esta parte del estudio se centra en determinar el número exacto de equipamientos que deberían estar emplazados en el área de estudio, como oferta de equipamiento que responda a la demanda real de la población en un rango de edad determinado.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2010, la parroquia Pancho Negro presenta una población de 9014 habitantes, de los cuales 3190 personas se encuentran en un rango de edad entre 3 y 17 años de edad, considerados como potencial población estudiantil, y que corresponden al 35,39% de la población total.

De los 3190 potenciales estudiantes, 412 niños se encuentran en el rango de edad entre 3 y 4 años; 2167 entre 5 y 14 años; y, 611 jóvenes en un rango de edad que va desde 15 hasta los 17 años de edad.

Una vez conocida la potencial población estudiantil por rango de edad, se procede a aplicar la norma establecida por el ministerio de educación, como se indica a continuación:

Establecimientos de educación inicial:

Actualmente la parroquia Pancho Negro dispone de un déficit de cobertura territorial al 41.75% del total de la potencial población estudiantil parroquial en el rango de edad de entre 3 y 4 años equivalentes a 172 niños.

Por lo descrito se establece que la parroquia Pancho Negro requiere de un nuevo establecimiento de educación inicial pluridocente con capacidad entre 80 y 240 estudiantes, sin embargo, en la fase de planificación se deberá tomar medidas pertinentes, considerando que en la actualidad se construye la Unidad Educativa del Milenio "Pancho Negro", y se prevé por parte del Ministerio de Salud y la SENPLADES el fortalecimiento del colegio Tomás Rendón Solano de La Puntilla, por lo cual se cuenta con oportunidades de posibles aprovechamientos de nuevas infraestructuras educativas.

Establecimientos de educación general básica: La parroquia cuenta con 2167 niños entre 5 y 14 años de edad, y con 15 establecimientos educativos del nivel básico; 3 del tipo B, cada uno con capacidad de 500 estudiantes en jornada única, y 1000 estudiantes en doble jornada; 5 establecimientos pluridocentes con capacidad mínima

de 80 estudiantes y máxima de 240 estudiantes; 7 establecimientos unidocentes para menos de 80 estudiantes cada uno; y, la Unidad Educativa del Milenio "Pancho Negro" en construcción para 1270 estudiantes por jornada.

Considerando únicamente las escuelas en funcionamiento, esto es sin la Unidad Educativa del Milenio, y tomando en cuenta la capacidad mínima que todas podrían brindar de acuerdo con la normativa aplicada, se tendría un total de 2460 estudiantes servidos por equipamientos educativos del nivel general básico; ahora, si consideramos a la Unidad Educativa del Milenio una vez en funcionamiento, la cobertura se amplía a 3730 estudiantes, todos ellos en una sola jornada, con lo cual se determina que no existiría necesidad de nuevos equipamientos.

No obstante de lo descrito arriba, se justifica un análisis más detallado en cuanto al recinto La Puntilla y la cabecera parroquial de Pancho Negro, ya que son los dos mayores asentamientos de la parroquia. El recinto La Puntilla presenta 1062 potenciales estudiantes en rango de edad entre los 5 y 14 años. Tomando los resultados del radio de cobertura territorial se tendría que, con un radio de 1000 metros un establecimiento



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

educativo tipo A (hasta 1000 estudiantes en una jornada, y, hasta 2000 estudiantes en dos jornadas, en una hectárea de terreno como mínimo) podría brindar una cobertura holgada del 100% a la población de dicho recinto, e incluso a los estudiantes que llegan de otros recintos, ya que actualmente las dos escuelas de La Puntilla acogen a un total de 1331 estudiantes, esto es 269 estudiantes más de los que residen en dicho recinto.

Sin embargo, hay que recordar que los dos establecimientos son del tipo B (hasta 500 estudiantes en una jornada, y, hasta 1000 estudiantes en dos jornadas, en 5600m² de terreno como mínimo) y presentan déficit de terreno. En el caso de la escuela 6 de Agosto, ésta dispone actualmente de 3000 m² y resulta imposible realizar una reserva de suelo para futuras ampliaciones, por lo cual se podría pensar en una futura repotenciación y la prohibición de incremento de estudiantes, quedando con los 600 estudiantes en doble jornada como lo viene realizando actualmente.

En el caso de la escuela de educación básica 26 de Septiembre, ésta dispone actualmente de 3423 m² y si dispone de posibles reservas de suelo para futuras ampliaciones. Sin embargo, de acuerdo con la planificación del Ministerio de

Educación y la SENPLADES, se prevé la potenciación del Colegio Tomás Rendón Solano como Unidad Educativa del Milenio Mayor, con la conservación de las actuales escuelas "26 de Septiembre" y "6 de Agosto", y la repotenciación de esta última como Unidad Educativa del Milenio Menor, por lo cual, se podría pensar en una reducción de estudiantes, quedando con 600 en doble jornada, con lo cual la población estudiantil restante y futura de las dos escuelas serán absorbidas por la nueva Unidad Educativa del Milenio a emplazarse en el actual colegio Tomás Rendón Solano.

Por su parte, el recinto Pancho Negro presenta 272 potenciales estudiantes en rango de edad entre los 5 y 14 años, sin embargo actualmente la escuela de Educación Básica Cacique Pinchopata alberga a 560 estudiantes en doble jornada con déficit de terreno. Por otra parte, actualmente se viene construyendo la Unidad Educativa del Milenio "Pancho Negro" tipo A1 para 1270 estudiantes por jornada, motivo por el cual se puede establecer que no se requiere de nuevos equipamientos en la cabecera parroquial de Pancho Negro y el resto de la parroquia, únicamente la repotenciación de la escuela 6 de Agosto como Unidad Educativa del Milenio Menor y repotenciación del colegio Tomás

Rendón Solano como Unidad Educativa del Milenio Mayor.

Bachillerato: La parroquia cuenta con 611 jóvenes entre 15 y 17 años de edad considerados como potencial población estudiantil y un colegio tipo A de 2,1 hectáreas ubicado en el recinto La Puntilla, el cual alberga a un total de 575 estudiantes, con la posibilidad de acoger hasta 1000 estudiantes en una jornada y 2000 en doble jornada, previo una intervención de repotenciación, situación que ya fue considerado por el Ministerio de Educación, el cual plantea convertirlo en Unidad Educativa del Milenio Mayor y que podría además, acoger a estudiantes de las escuelas de La Puntilla debido al déficit de terreno que estas presentan.

Por otra parte, cabe recordar que en la cabecera parroquial también se viene construyendo la Unidad Educativa del Milenio "Pancho Negro", por lo tanto, entre las dos Unidades Educativas del Milenio en un radio de cobertura de 7000 metros cada una, se estaría brindando cobertura a 605 estudiantes de bachillerato en doble jornada, cubriendo el 99.08% de la población estudiantil actual y futura en dicho rango de edad, quedando relegada del radio de cobertura únicamente el recinto Normita.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

En conclusión, La Parroquia Pancho Negro no requiere de nuevos establecimientos educativos, más bien, la repotenciación del colegio Tomás Rendón Solano como Unidad Educativa del Milenio Mayor, que sumados a la “Unidad Educativa del Milenio Pancho Negro” fortalecerán el sistema educativo del área de estudio, todo esto, guardando coherencia con la planificación de la SENPLADES: “la estructura del Nuevo Modelo de Gestión Educativa permite que mediante la reorganización de la oferta educativa, se generen establecimientos ejes que integran nodos estructurantes dentro de la planificación territorial establecida por la SENPLADES”⁹¹.

o **Déficit o superávit según establecimientos educativos**

Por todo lo establecido en temas anteriores se puede sintetizar que la parroquia Pancho Negro presenta los siguientes resultados:

Primero: la parroquia Pancho Negro presenta un déficit de cobertura territorial al 41,75% del total de la potencial población estudiantil del nivel de educación inicial.

⁹¹ Ministerio de Educación, “ESTÁNDARES DE CALIDAD EDUCATIVA: Aprendizaje, Gestión Escolar, Desempeño Profesional e Infraestructura”.

Segundo: Las tres principales escuelas de la parroquia promedian un déficit de terreno de 51,07%.

Tercero: La parroquia Pancho Negro presenta un déficit de cobertura territorial al 26.35% del total de la potencial población estudiantil del nivel de educación bachillerato.

Cuarto: El colegio Tomas Rendón Solano presenta un superávit de terreno del 110% equivalente a 1,10 hectáreas.

b) Equipamiento de Salud

“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.”⁹², para lo cual se requiere de instalaciones para su atención, para el caso parroquial rural serán establecimientos prestadores del servicio de salud del primer nivel de atención. De acuerdo con el Registro Oficial Suplemento 428 de 30 de Enero de 2015, se establece una definición de los establecimientos del Primer Nivel de Atención:

“I-1 Puesto de Salud:

⁹² Organización Mundial de la Salud OMS, “CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: Principios”.

Es un establecimiento del Sistema Nacional de Salud (SNS) que se encuentra ubicado en una zona rural de amplia dispersión poblacional, presta servicios de promoción de la salud, prevención de las enfermedades, recuperación de la salud, rehabilitación y cuidados paliativos por ciclos de vida, brindando atención permanente a través de un/a auxiliar de enfermería o técnico/a de atención primaria en salud (TAPS). De manera itinerante, para aquellos lugares de difícil acceso, la atención es brindada por los Equipos de Atención Integral de Salud (EAIS); y, de ser necesario, se integran un/a odontólogo/a y un/a obstetras.

I-2 Consultorio General:

Es un establecimiento de salud que presta atención de diagnóstico y/o tratamiento en medicina general, obstetricia, odontología general y psicología. Cumple con las normas emitidas por la Autoridad Sanitaria Nacional

I-3 Centro de Salud A:

Es un establecimiento del Sistema Nacional de Salud (SNS) que puede estar ubicado tanto en el sector urbano como en el sector rural. Atiende a una población de hasta 10.000 habitantes, asignados o adscritos, presta servicios de promoción de la salud, prevención de



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

las enfermedades, recuperación de la salud, rehabilitación y cuidados paliativos por ciclos de vida, brindan atención a través de los Equipos de Atención Integral en Salud (EAIS), en medicina y enfermería familiar/general, odontología general y obstetricia, promueve acciones de salud pública y participación social; cuenta con botiquín y/o farmacia institucional. El cálculo de población rige para el sector público.

I-4 Centro de Salud B:

Es un establecimiento del Sistema Nacional de Salud (SNS) ubicado tanto en el sector urbano como en el sector rural; atiende a una población de 10.001 a 50.000 habitantes asignados o adscritos y presta servicios de promoción de la salud, prevención de enfermedades, recuperación de la salud y cuidados paliativos por ciclos de vida, brindando atención en medicina y enfermería familiar/general, odontología general, psicología, nutrición, obstetricia, rehabilitación y dispone de farmacia institucional. Puede contar con Unidad de trabajo de parto, parto y recuperación (UTPR), odontopediatría, servicios auxiliares de diagnóstico en laboratorio clínico, radiología e imagen de baja complejidad. Promueve acciones de salud pública y

participación social. El cálculo de población rige para el sector público.

I-5 Centro de Salud C-Materno Infantil y Emergencia:

Es un establecimiento del Sistema Nacional de Salud ubicado en el sector urbano; atiende a una población de 25.000 a 50.000 habitantes asignados o adscritos y presta servicios de promoción de la salud, prevención de enfermedades, recuperación de la salud y cuidados paliativos por ciclos de vida, brindando atención en medicina y enfermería familiar/general, odontología, psicología, ginecoobstetricia, pediatría, obstetricia, nutrición, maternidad de corta estancia, emergencia, cuenta con farmacia institucional, medicina transfuncional y laboratorio de análisis clínico. Puede contar con rehabilitación integral de servicios de apoyo diagnóstico de radiología e imagen de baja complejidad.

El cálculo de población rige para el sector público. Las poblaciones asignadas a los establecimientos de salud del Primer Nivel de Atención pueden variar de acuerdo al criterio de accesibilidad geográfica y dispersión poblacional en casos excepcionales justificados técnicamente."⁹³

FOTO Nº 45: Subcentro de salud La Puntilla.



FOTO Nº 46: Subcentro de salud Pancho Negro.



Fuente: Propia.

⁹³ Registro Oficial Suplemento Nº428 de 30 de Enero de 2015.



CUADRO N°33: Niveles de atención, niveles de complejidad, categoría y nombres de los establecimientos de salud.

NIVELES DE ATENCIÓN, NIVELES DE COMPLEJIDAD, CATEGORÍA Y NOMBRES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD			
NIVEL DE ATENCIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	CATEGORÍA DE ESTABLECIMIENTO DE SALUD	NOMBRE
Primer Nivel de Atención	1º Nivel de complejidad	I-1	Puesto de salud
	2º Nivel de complejidad	I-2	Consultorio general
	3º Nivel de complejidad	I-3	Centro de salud A
	4º Nivel de complejidad	I-4	Centro de salud B
	5º Nivel de complejidad	I-5	Centro de salud C – Materno infantil y emergencia

Fuente: Ministerio de Salud (Registro Oficial Suplemento 428 de 30 de Enero de 2015).

Elaboración: Propia.

• Inventario de los equipamientos existentes:

De acuerdo con el Ministerio de Salud, se han identificado dos equipamientos de salud del primer nivel de atención en el Circuito Administrativo de planificación 03D03C03 Pancho Negro:

- i) Sub centro de salud La Puntilla; y,
- ii) Sub centro de salud Pancho Negro.

• Características de los establecimientos existentes:

○ Adopción de normativa

Se ha adoptado lo establecido en la “Tipología Sustitutiva para homologar los establecimientos de salud por niveles de atención y servicios de apoyo del Sistema Nacional de Salud”, así como los “Criterios de Planificación Territorial – Primer Nivel de Atención”, del Ministerio de Salud Pública, como se indica a continuación:

▪ Densidad Poblacional:

Según los “Criterios de Planificación Territorial – Primer Nivel de Atención”, del Ministerio de Salud Pública se establece los siguientes rangos:

2.000 a 10.000 habitantes: Centro de Salud tipo A.

10.000 a 25.000 habitantes ---- Centro de Salud tipo B.

25.000 a 50.000 habitantes ---- Centro de Salud tipo C.

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, la parroquia registró 9014 habitantes en aquel año, y según proyecciones realizadas más adelante en este estudio, la población llegará a 16073 habitantes al año 2031, motivo por el cual se puede determinar que, la parroquia rural de Pancho Negro se encuentra en el rango de 10.000 a 25.000 habitantes que le corresponde un Centro de Salud tipo B.

▪ Isocrona óptima:

Cabe destacar que en la definición de los establecimientos del Primer Nivel de Atención, no constan los subcentros de salud, sin embargo, por ciertas características que presentan se puede relacionarlos con los “Puestos de Salud”



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

del primer nivel de complejidad, por otra parte, tampoco se determina la población máxima a la que sirven este tipo de establecimientos, la cual sin duda debería ser inferior a la ofertada por los Centros de Salud tipo A, B, y, C. Por todo lo descrito no queda más que optar por el radio de cobertura brindada por los Centros de Salud tipo A, B, y, C, para tener como referencia. Por lo tanto, se pudo conocer que el Ministerio de Salud determina que la isócrona óptima no debe ser mayor a 60 minutos de acceso a la atención de salud, con lo cual, considerando una vez más que en la definición del radio de cobertura se estimará que el indicador de desplazamiento a pie de una persona promedio es de 85 metros por minuto, se tiene que el radio de cobertura territorial de los centros de salud tipo A, B, y, C, será de 5100 metros de recorrido a pie en máximo una hora.

Por otra parte, de los indicadores de localización y dotación del equipamiento comunitario parroquial rural de la tesis de maestría en Ordenación Territorial “Los Equipamientos Comunitarios en el Ordenamiento Territorial Cantonal y Parroquial: dotación, localización y gestión”, se fija un radio de servicio de 10 – 15 Km o 30 minutos para la ubicación de equipamiento comunitario centro de salud.

Del mapa de cobertura territorial se puede constatar que aplicando el radio de 5100 metros, un total de 23 asentamientos se encuentran dentro del radio de cobertura territorial brindado por los dos subcentros de salud, equivalentes al 94,10% de la población total de la parroquia, muy próximo al 95% mínimo establecido por el Ministerio de Salud.

Al aplicar el radio de 15 Km al subcentro de salud Pancho Negro, 22 equipamientos forman parte de su radio de cobertura, equivalente al 94,10% de la población total de la parroquia, quedando el recinto Ana Luisa cerca de este límite, sin embargo, por la cercanía a la cabecera cantonal, podría formar parte de la cobertura brindada por sus principales establecimientos de salud.

▪ **Perfil epidemiológico:**

De los criterios de planificación territorial del primer nivel de atención implementados por el Ministerio de Salud, se establece: Número de partos esperados = mujeres en edad fértil 20%.

A manera de antecedente, cabe destacar que en el estudio “Tamaño poblacional y evolución histórica”, se pudo apreciar que la tasa de crecimiento de la parroquia Pancho

Negro en el periodo 1990 – 2001 fue de 3.0 superior a la cantonal, provincial y nacional de 2.05. En el período 2001-2010 la tasa de crecimiento parroquial fue de 2.5, sin embargo sigue siendo superior a la cantonal de 2.3, provincial de 0.94 y nacional de 1.95.

Con lo anterior se procede a revisar el porcentaje de mujeres en edad fértil de 15 a 49 años de edad, en la que se puede apreciar que la población femenina en edad fértil viene en crecimiento, asegurando el crecimiento poblacional de la parroquia, la cual como sabemos se concentra mayoritariamente en La Puntilla y la cabecera parroquial.

CUADRO N°34: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Mujeres en edad fértil, por porcentajes y según año.

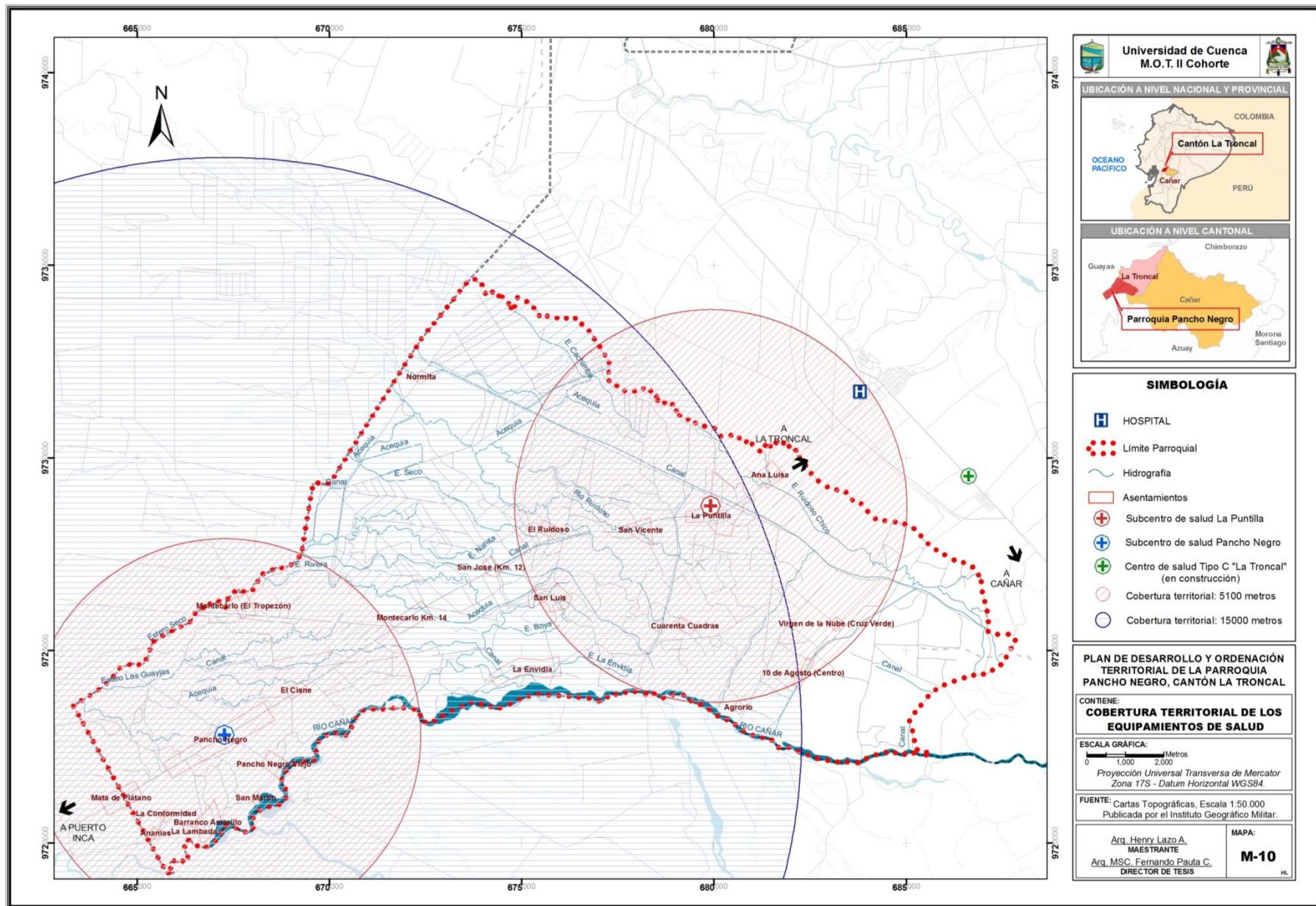
Año	Población total (habitantes)		Mujeres en edad fértil (15 a 49 años)	
	Nº	%	Nº	%
1990	5201	100	1164	22.38
2001	7224	100	1605	22.21
2010	9014	100	2214	24.56

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1990, 2001, 2010.

Elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





- **Déficit o superávit según equipamientos de salud**

De acuerdo con la normativa adoptada se puede establecer lo siguiente:

Por número de habitantes y radio de cobertura territorial acorde a la normativa establecida, La parroquia Pancho Negro presenta déficit en la dotación de equipamientos de salud del cuarto nivel de complejidad.

c) **Equipamiento Social y Cultural**

Los Equipamientos culturales se caracterizan por disponer de los medios técnicos y de los instrumentos necesarios para ofrecer a la población una serie de servicios o actividades culturales. Por otra parte, la optimización y calidad de uso de estos equipamientos dependerá de su acertada ubicación en el territorio y por la calidad del espacio público en el que se sitúan. A continuación una descripción del equipamiento social y cultural de nivel parroquial rural:

"i) Centros culturales mono-funcionales.- Casas de juventud como alternativas para la ocupación del tiempo libre de los jóvenes y para promoción y difusión cultural artística juvenil, salas de exposiciones, etc.

ii) Centro del saber.- Se entiende por centros del saber, aquel establecimiento caracterizado por una biblioteca física de estantería abierta y programas de apoyo a la lectura; aula digital con servicio y asesoría en el uso del internet; sala de uso múltiple para proyecciones audiovisuales; y, áreas libres para recreación.

iii) Casa comunal.- Infraestructura que permite el encuentro de personas para actos informales como fiestas, celebraciones locales, reuniones, capacitaciones, entre otros; son un referente de la organización ciudadana."⁹⁴

- **Inventario de los equipamientos existentes:**

La parroquia Pancho Negro dispone de doce equipamientos de carácter social y cultural de alcance parroquial rural, de los cuales cinco se encuentran ubicados en el recinto La Puntilla, uno en la cabecera parroquial, y el resto en diferentes centralidades mínimas, siendo los que se detallan a continuación.

La Puntilla:

⁹⁴ GONZALEZ Llanos Mónica, "Los Equipamientos Comunitarios en el Ordenamiento Territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión", Tesis de Maestría en Ordenación Territorial, Cuenca 2014, pág. 78.

- Centro Cultural Comunitario La Puntilla;
- Biblioteca Municipal;
- Casa comunal Juan Biestán;
- Casa comunal La Puntilla;
- Casa comunal Corina del Parral;

Pancho Negro:

- Casa comunal Pancho Negro.

10 de Agosto:

- Casa comunal.

La Envidia:

- Casa comunal.

San Vicente:

- Casa comunal.

Virgen de la Nube (Cruz Verde):

- Casa comunal.

Cuarenta Cuadras:

- Casa comunal.

- **Características de los establecimientos existentes:**

- **Adopción de normativa**

Para el estudio de las características de los establecimientos existentes, se adoptará la normativa de dotación, localización y gestión del equipamiento comunitario parroquial rural en la formulación de los planes de ordenamiento de la tesis "Los Equipamientos Comunitarios en el



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

Ordenamiento Territorial cantonal y parroquial: Dotación, localización y gestión”.

CUADRO N°35. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura social y cultural, según tipo de equipamiento.

○ **Déficit o superávit según equipamiento social y cultural**

Primer: El Centro Cultural Comunitario “La Puntilla” presenta déficit de 280.70 m² de terreno.

Segundo: La biblioteca municipal de La Puntilla presenta déficit de 307.19 m² de terreno.

Tercero: Por radio de cobertura territorial y número de habitantes, la parroquia Pancho Negro presenta una oferta excesiva de casas comunales

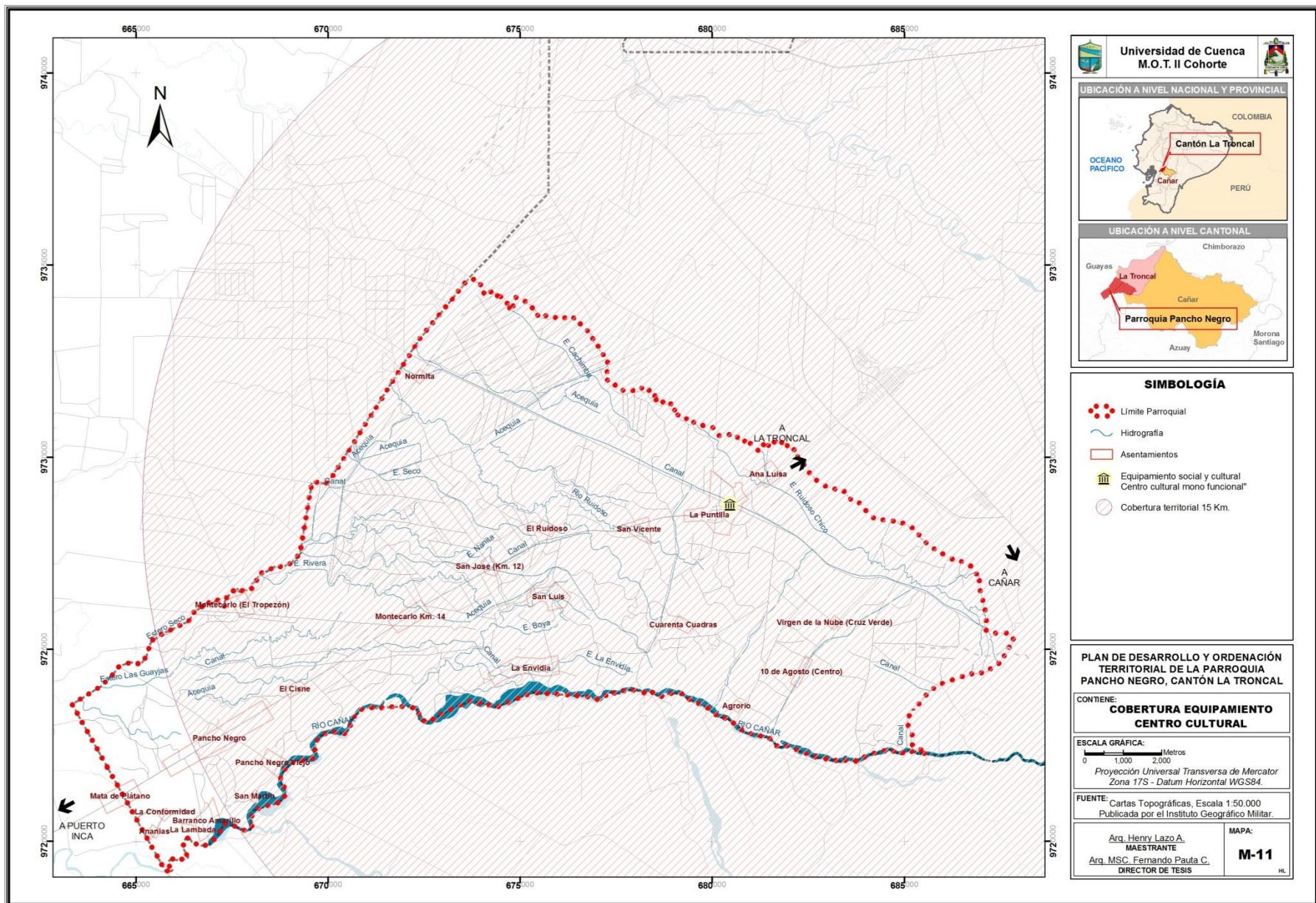
Cuarto: Las casas comunales de Pancho Negro y Corina del Parral, de cobertura parroquial, presentan déficit de terreno de 19.70m² y 331.70m², respectivamente.

TAMAÑO DE TERRENO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y CULTURAL, SEGÚN TIPO DE EQUIPAMIENTO								
TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	POBLACIÓN SERVIDA (Habitantes)	AREA DE TERRENO m ²	ÁREA MÍNIMA DE TERRENO. (NORMATIVA)	AREA DE TERRENO REQUERIDO (m ²)	DÉFICIT / SUPERAVIT	
							m ²	%
Centro cultural mono funcional	Centro cultural comunitario La Puntilla	La Puntilla	9014	170	0.05m ² suelo/habitante	450.70	-280.70	62.28
Centro del saber	Biblioteca Municipal	La Puntilla	6817	170	0.07m ² suelo/habitante	477.19	-307.19	64.37
Casa comunal	Casa comunal Corina del Parral	La Puntilla	6817	350	0.1m ² suelo/habitante	681.7	-331.7	48.66
	Casa comunal La Puntilla	La Puntilla	6817	300		681.7	-381.7	55.99
	Casa comunal Juan Buestán	La Puntilla	6817	170		681.7	-511.7	75.06
	Casa comunal Pancho Negro	Pancho Negro	2197	200		219.7	-19.7	8.96
	Casa comunal	10 de Agosto	437	300		43.7	256.3	586.5
	Casa comunal	La Envidia	210	200		21	179	852.38
	Casa comunal	San Vicente	120	200		12	188	1566.6
	Casa comunal	Virgen de La Nube	96	200		9.6	190.4	1983
	Casa comunal	40 Cuadras	80	576		8	568	7100

Fuente y Elaboración: Propia.

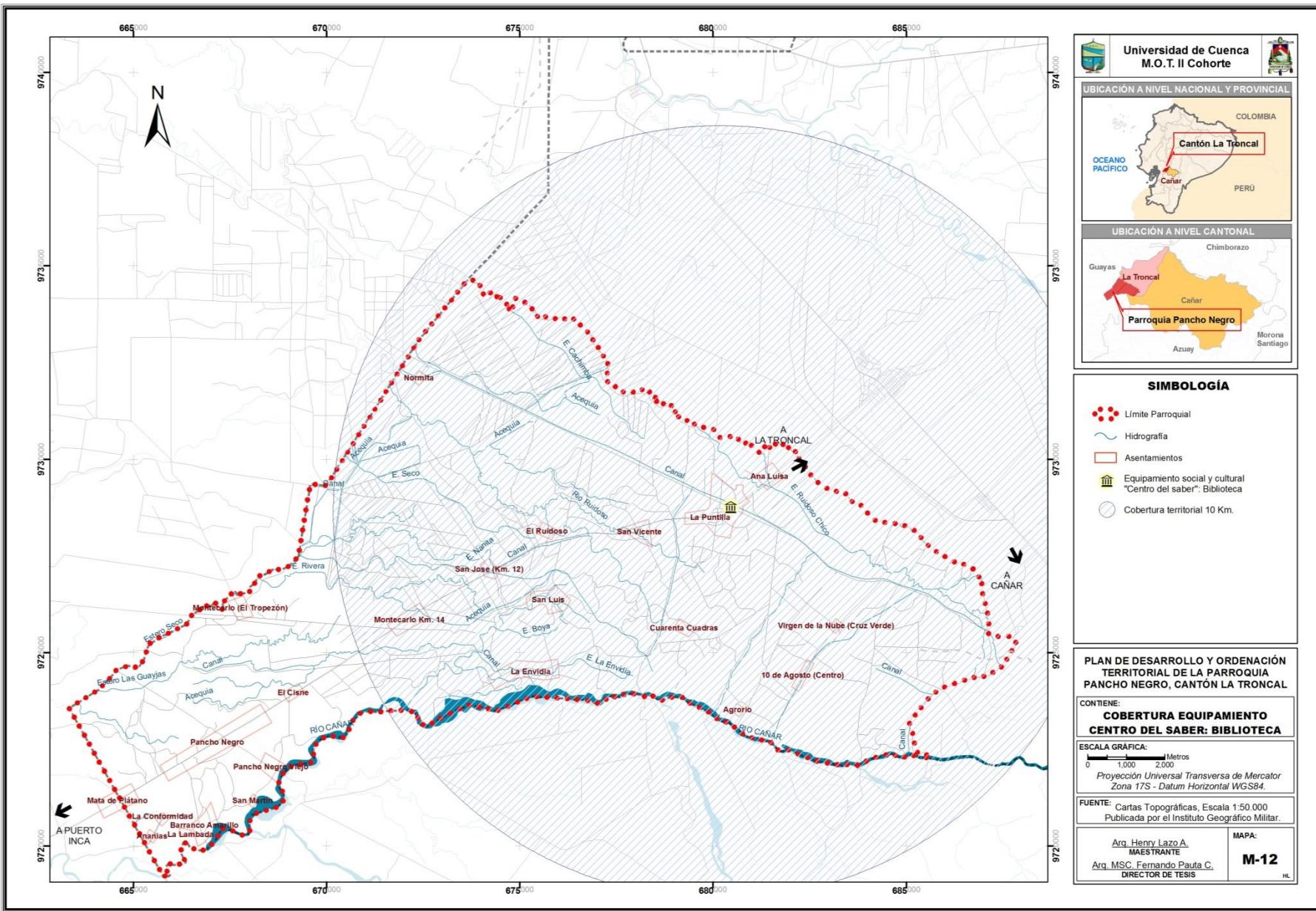


UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



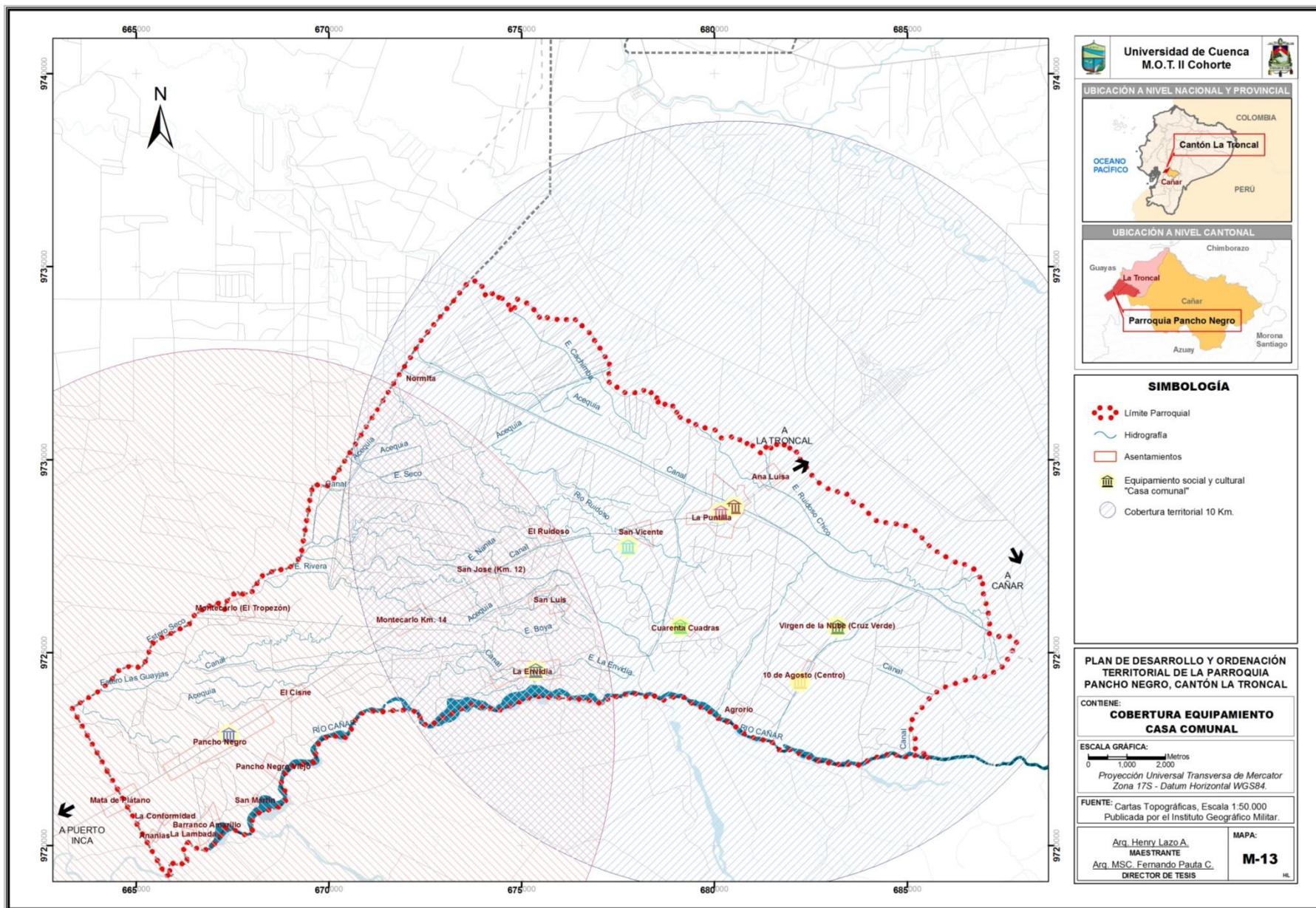


UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





d) Equipamiento de Asistencia Social

"Equipamiento diseñado y construido para la prestación de servicios asistenciales a la población más vulnerable, que implique pernoctación temporal o permanente por la misma asistencia a la persona, condición indispensable para ser catalogado como equipamiento de asistencia social."⁹⁵

El Centro Infantil del Buen Vivir –CIBV-, es una estrategia del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Inclusión Económica (MIES), y sirve para garantizar el desarrollo integral de los niños y niñas del país, a través de la estimulación temprana y una buena nutrición. Prestan atención primordialmente a niños de entre 3 y 36 meses que forman parte de familias de escasos recursos económicos o a madres y padres de familia que por sus labores no pueden atender a sus hijos, debe cumplir con varios estándares de calidad como: infraestructura adecuada, ambiente educativo y protector, educadoras capacitadas (formación continua y profesionalización), alimentación nutricional, salud preventiva e higiene, entre otros.

⁹⁵ Ibíd., pág. 134.

- **Inventario de los equipamientos existentes:**

La parroquia Pancho Negro dispone de dos CIBV ubicados en el recinto La Puntilla y la cabecera parroquial, los dos locales son arrendados, y son.

La Puntilla:

- CIBV "Pasos Geniales"; y,

Pancho Negro:

- CIBV "Gotitas de Ternura".

FOTO Nº 47: CIBV Pasos Geniales.



FOTO Nº 48: CIBV Gotitas de Ternura.



Fuente: Propia.

- **Características de los establecimientos existentes:**

- **Adopción de normativa**

Se adoptará la normativa de dotación, localización y gestión del equipamiento comunitario parroquial rural en la formulación de los planes de ordenamiento territorial propuesto en la tesis "Los Equipamientos Comunitarios en el Ordenamiento Territorial cantonal y parroquial: Dotación, localización y gestión".

Estos establecimientos se deberán ubicar preferentemente en los centros urbanos, y condicionado en los núcleos de población; con un radio de cobertura territorial de 5 a 7 km o 30 minutos.

Se considera como indicador 11 m² suelo/usuario; y, 0,07 m² suelo/habitante. El lote mínimo de dotación de un CIBV es de 700 m².

Previo a la aplicación de la normativa, se procedió a elaborar un mapa para medir la cobertura territorial de los establecimientos, para lo cual se aplicó un radio de 7Km local, registrándose las siguientes novedades:

El radio de cobertura del CIBV localizado en La Puntilla abarca a un total de 10 centralidades mínimas y al



recinto La Puntilla, considerado el más poblado de la parroquia, dando una población total aproximada de 6639 habitantes. Ahora, aplicando la normativa correspondiente, se tiene que el área mínima de terreno será de 464.73 m², por lo cual, se decide tomar el lote mínimo de 700m² para la dotación de un CIBV, superficie mínima establecida igualmente por la norma.

Igual caso sucede con el CIBV ubicado en la cabecera parroquial de Pancho Negro, motivo por el cual, se decide tomar como lote mínimo el de 700m² para la dotación de dicho equipamiento, y así conseguir un óptimo funcionamiento del mismo.

CUADRO N° 36: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura de Asistencia Social, según tipo de equipamiento.

Cabe destacar que el establecimiento Gotitas de Ternura presta cobertura a los recintos: Montecarlo Km 14, Montecarlo (El Tropezón), El Cisne, Pancho Negro, Pancho Negro, San Martín, Barranco Amarillo, La Lambada, Ananías, La Conformidad y Mata de Plátano, dando un total de aproximadamente 2295 habitantes.

○ Déficit o superávit según equipamiento de Asistencia Social

Primero: El CIBV Pasos Geniales de La Puntilla presenta déficit de 180.00 m² de terreno.

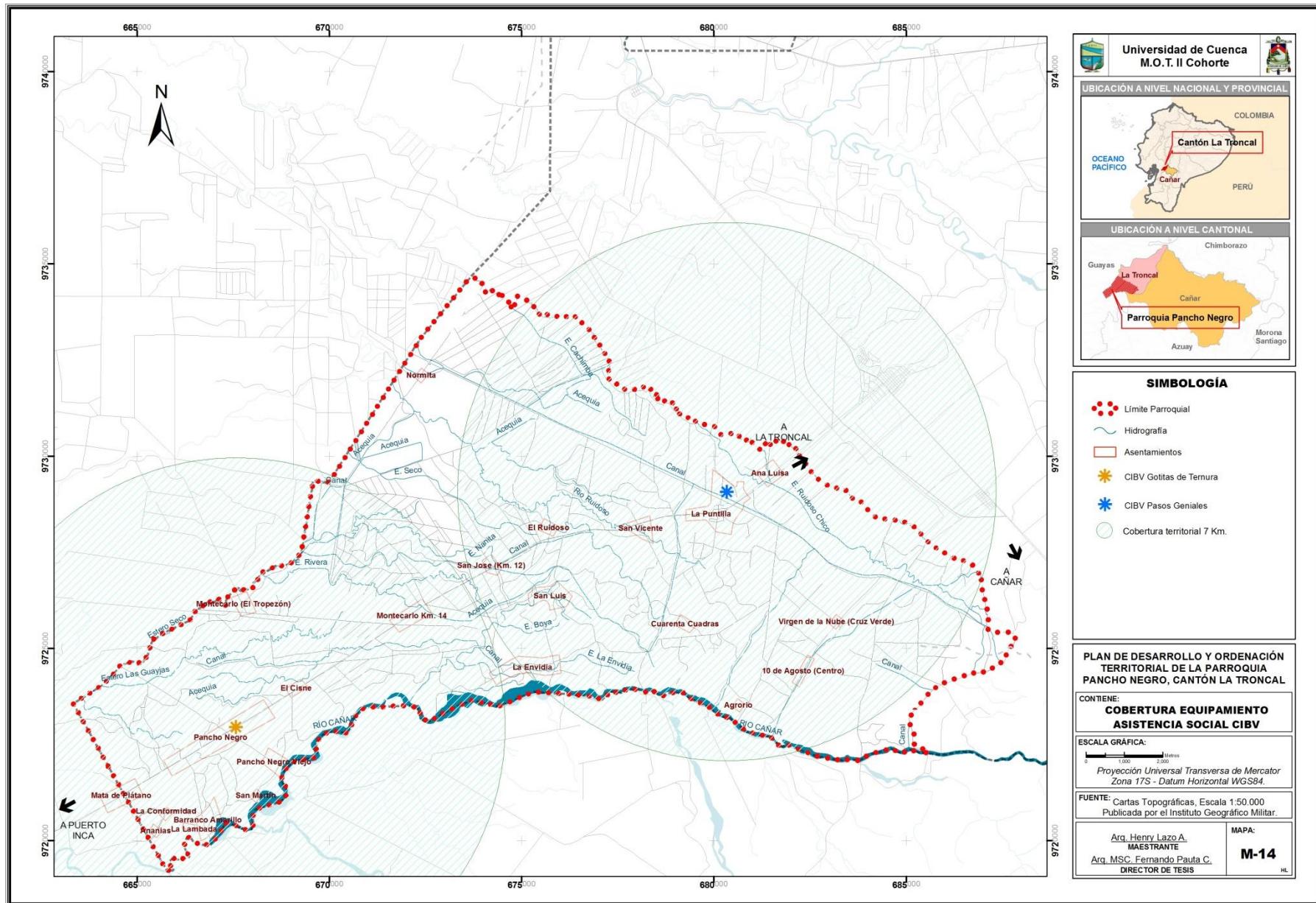
Segundo: El CIBV Gotitas de Ternura de Pancho Negro presenta déficit de 500.00 m² de terreno.

TAMAÑO DE TERRENO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE ASISTENCIA SOCIAL, SEGÚN TIPO DE EQUIPAMIENTO								
TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	POBLACIÓN SERVIDA (Habitantes)	AREA DE TERRENO m ²	ÁREA MÍNIMA DE TERRENO. (NORMATIVA)	AREA DE TERRENO REQUERIDO (m ²)	DÉFICIT / SUPERAVIT	
							m ²	%
CIBV	Pasos Geniales	La Puntilla	6639	520	0.07m ² suelo/habitante	700	-180.00	25.71
	Gotitas de Ternura	Pancho Negro	2295	200		700	-500.00	71.43

Fuente y Elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





e) Equipamiento de Recreación y Deportes

Son las áreas públicas cuyo carácter principal es la recreación pasiva, activa o mixta. Están conformados por uno o varios escenarios deportivos y recreativos con el respectivo amueblamiento y espacios complementarios.⁹⁶

Por su cobertura de alcance parroquial, se establecen los siguientes tipos: i) Centro deportivo parroquial, ii) Parque parroquial, y, iii) Plaza cívica.

Por las características de los equipamientos identificados, se establece que la parroquia rural de Pancho Negro dispone de instalaciones de práctica deportiva, en los que eventualmente se pueden llevar a cabo competencias o espectáculos.

• Inventario de los equipamientos existentes:

Se ha identificado 6 equipamientos de recreación y deporte como se indica a continuación:

La Puntilla:

- Cancha de futbol Ab. Jimmy Araujo;

⁹⁶ Ibíd., pág. 136.

- Cancha de futbol Hnos. Pacheco Suárez;
- Parque barrio 12 de Octubre; y,
- Parque Corina del Parral.

Pancho Negro:

- Cancha de futbol Vicente Chica;
- Parque Pancho Negro.

• Características de los establecimientos existentes:

○ Adopción de normativa

Centro deportivo parroquial:

De nivel parroquial rural, son espacios recreativos y de ocio, como soporte físico de actividades deportivas, con un importante papel en la parroquia debido a su fuerte carácter simbólico y a su capacidad de estructuración en el territorio. La población usuaria potencial es la mayor a 11 años de edad.

Se emplaza con prioridad en el centro urbano, y condicionado en los núcleos de población; con una distancia de servicio de 20 km o 40 minutos.

Se considera como mínimo 20 m² suelo/usuario; y, 0,6 m² suelo/habitante. Se estima un uso de 3,5 habitantes por m² de cancha.

Parque parroquial:

Área destinada a arbolado, jardines y prados para la recreación o el descanso de la población de la parroquia rural, incluye juegos infantiles, mobiliario y constituyen el principal espacio verde en el territorio.

Se ubica con prioridad en el centro urbano, y condicionado en los núcleos de población; con una distancia de servicio de 20 km o 30 minutos.

Se considera como mínimo 20 m² suelo/usuario; y, 1 m² suelo/habitante. El total de la población es la usuaria potencial.

Plaza cívica:

Espacio de nivel parroquial rural, abierto, destinado a la reunión de la población para participar en eventos de interés colectivo de carácter cívico, recreativo, político y social entre otros; se localiza en relación directa con los edificios de gobierno.

Se sitúa con prioridad en el centro urbano; con una distancia de servicio de 30 km o 45 minutos.

Se considera como indicador 1,5 m² suelo/usuario; y, 0,2 m² suelo/habitante. La capacidad de diseño por unidad



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

básica de dotación es de 6 usuarios por cada m² de plaza.⁹⁷

- **Déficit o superávit según equipamiento de Asistencia Social**

Primero: La parroquia Pancho Negro presenta superávit por número de centros deportivos parroquiales, los cuales cumplen con la normativa establecida, e incluso presentan superávit en la dotación de suelo por habitante.

CUADRO N° 37. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura de Recreación y Deporte, según tipo de equipamiento.

Segundo: La parroquia Pancho Negro dispone de tres parques que por sus características y servicio brindado, podrían ser considerados como parques parroquiales, sin embargo, cada uno presenta déficit de suelo por habitante.

Sobre la posibilidad de ampliación de los parques, cabe destacar que los dos parques ubicados en La Puntilla presentan serias limitaciones por linderar con calles en sus tres o cuatro lados, sin embargo, únicamente el parque de Pancho Negro puede ser objeto de futuras ampliaciones, por linderar con lotes bacantes.

FOTO N° 49: Parque Pancho Negro.



Fuente: Propia.

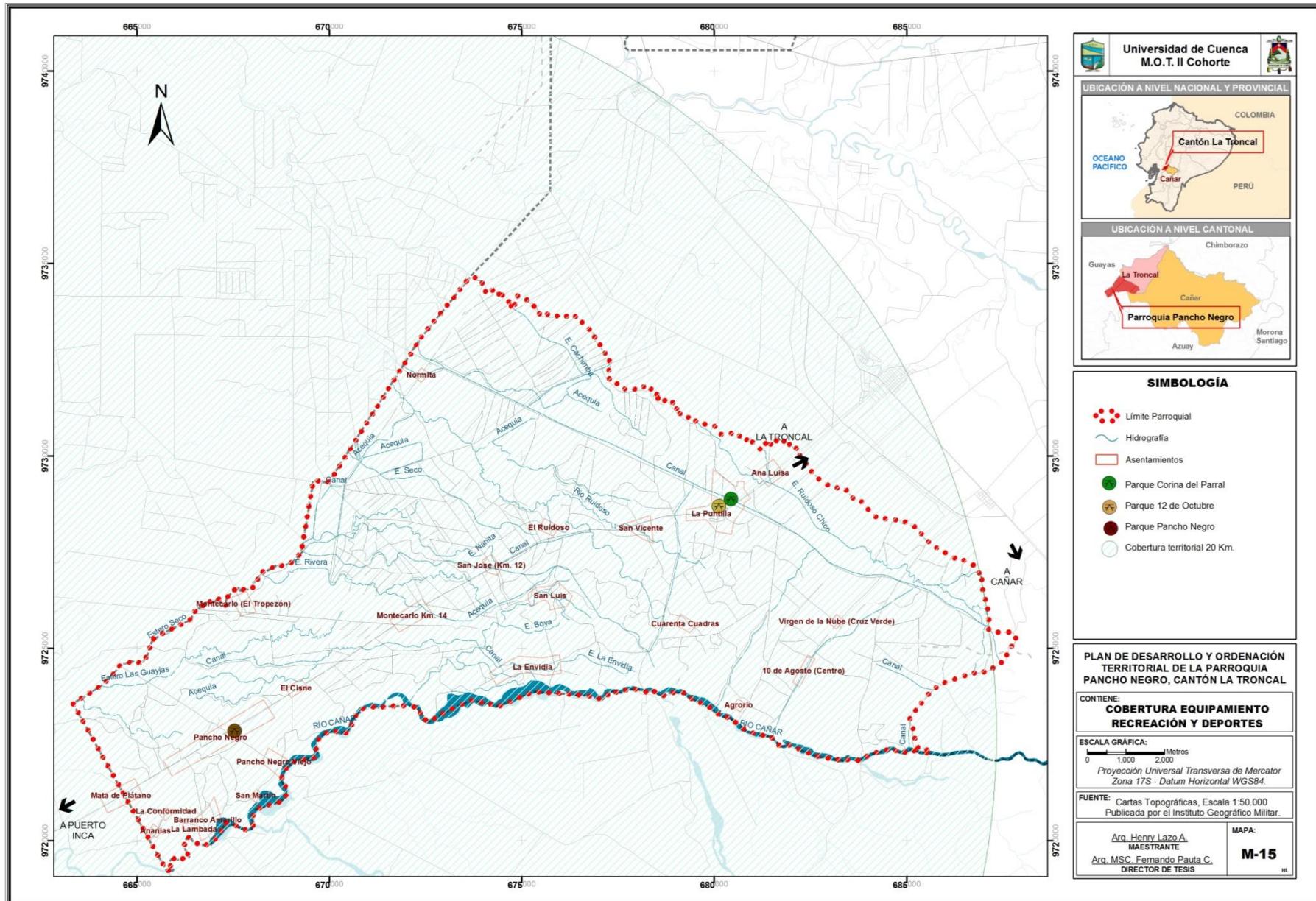
TAMAÑO DE TERRENO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE RECREACIÓN Y DEPORTE, SEGÚN TIPO DE EQUIPAMIENTO								
TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	POBLACIÓN SERVIDA (Habitantes)	AREA DE TERRENO m ²	ÁREA MÍMINA DE TERRENO. (NORMATIVA)	AREA DE TERRENO REQUERIDO (m ²)	DÉFICIT / SUPERAVIT	
							m ²	%
Centro deportivo parroquial	Cancha de futbol Ab. Jimmy Araujo	La Puntilla	9014	5450	0.6m ² suelo/habitante	5408	42	0.77
	Cancha de futbol Hnos. Pacheco Suarez	La Puntilla		6000			592	10.95
	Cancha de futbol Vicente Chica	Pancho Negro		5500			92	1.70
Parque parroquial	Parque barrio 12 de Octubre	La Puntilla	9014	2500	1m ² suelo/habitante	9014	-6514	72.27
	Parque Corina del Parral	La Puntilla		3000			-6014	66.72
	Parque Pancho Negro	Pancho Negro		2790			-6224	69.04

Fuente y Elaboración: Propia.

⁹⁷ Ibíd., pág. 137, 138.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





f) Equipamiento de Seguridad Pública

Los equipamientos de seguridad estarían encaminados entre otras cosas a mejorar la resolución de conflictos, atender a la comunidad, generar mejores ambientes de convivencia y fortalecer la vigilancia en la parroquia, a través de soluciones integrales a cada uno de los problemas que abarque el mayor número de población y fortalezca la presencia del Estado. Por lo tanto, con estos equipamientos de seguridad se estaría aportando al acceso de personas a los servicios de seguridad, justicia y solución pacífica de conflictos, garantizando el uso y el disfrute del espacio público, y privado en coordinación con los organismos y entes responsables.

CUADRO N° 38. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de la infraestructura de Seguridad Pública, según tipo de equipamiento.

TAMAÑO DE TERRENO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SEGÚN TIPO DE EQUIPAMIENTO							
TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	POBLACIÓN SERVIDA (Habitantes)	ÁREA DE TERRENO m ²	ÁREA MÍNIMA DE TERRENO. (NORMATIVA)	ÁREA DE TERRENO REQUERIDO (m ²)	DÉFICIT / SUPERAVIT
							m ² %
UPC	UPC La Puntilla	La Puntilla	9014	210	0.03m ² suelo/habitantes	270	-60 22.22
	UPC Pancho Negro	Pancho Negro		954			684 253.33

Fuente y Elaboración: Propia.

- Características de los establecimientos existentes:

 - Adopción de normativa

De acuerdo con los Indicadores y normativa de localización y dotación del equipamiento comunitario cantonal y parroquial rural de la tesis de maestría "Los equipamientos comunitarios en el ordenamiento territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión", se establece que a nivel parroquial rural, los UPC Tipo B serían los equipamientos de seguridad pública de alcance parroquial rural, se deben localizar en el centro urbano, con un radio de servicio de 15 Km o 20 minutos; dispondrán de 20 m² suelo/usuario; y, 0.03 m² suelo/habitantes, donde el total de la población será la usuaria potencial.

Según el Manual de Gestión Administrativa y Operativa de la policía comunitaria, el UPC tipo B debe contar con 16 policías, y brinda una cobertura de 1Km².

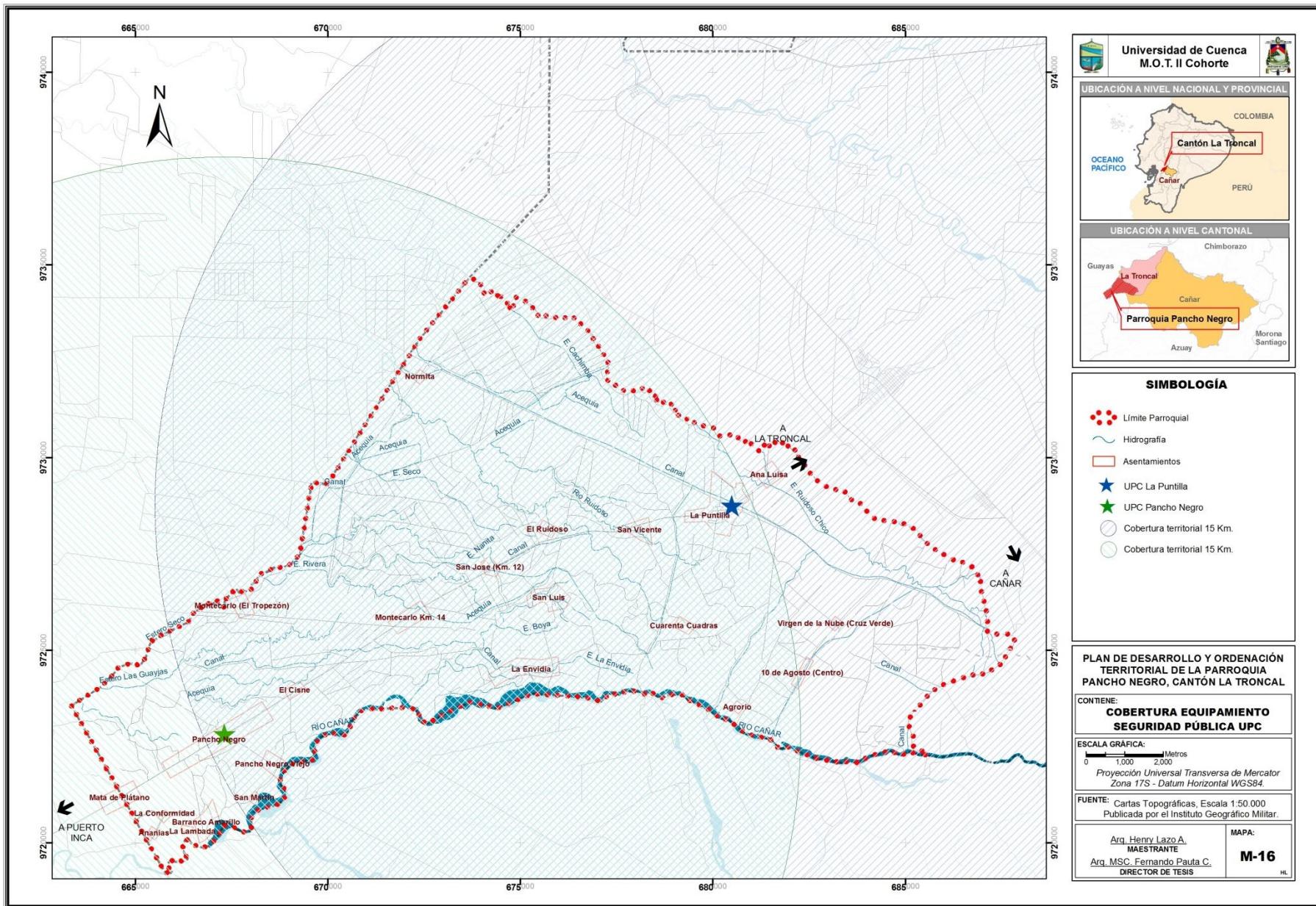
 - Déficit o superávit según equipamientos administrativos

Primero: Se puede establecer que la cobertura de 15 Km brindada por los dos UPC abarca todo el territorio parroquial, mientras que el radio de 1000 metros recomendados en el Manual de Gestión Administrativa y Operativa de la policía comunitaria, abarca a la totalidad del recinto La Puntilla y la cabecera parroquial de Pancho Negro, cumpliendo igualmente con la norma establecida. Por otra parte, se pudo conocer que el servicio brindado por la policía nacional es insuficiente, debido a la falta de personal, equipos y vehículos motorizados que aporten al control y seguridad de la población, ya que la infraestructura existente no cumple con los estándares de calidad que ofrecen los UPC recomendados del tipo A y B.

Segundo: El UPC de La Puntilla presenta un déficit de 60 m² de terreno, y el UPC Pancho Negro presenta superávit de 684m² de terreno.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





g) Equipamiento funerario

Los equipamientos funerarios corresponden a lo que comúnmente se conoce como cementerios, los cuales sirven para depositar los restos mortales o cadáveres (inhumación), cremación y exhumación. Dependiendo de la cultura de una sociedad determinada, los cuerpos pueden ser depositados en ataúdes, féretros o sarcófagos, o simplemente envolverse en telas, para poder ser enterrados bajo tierra o depositados en nichos, mausoleos u otro tipo de sepulturas.

- **Características de los establecimientos existentes:**
 - Adopción de normativa

CUADRO N° 39. PARROQUIA PANCHO NEGRO: Tamaño de terreno actual de establecimientos funerarios, según tipo de equipamiento.

TAMAÑO DE TERRENO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SEGÚN TIPO DE EQUIPAMIENTO								
TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	UBICACIÓN	POBLACIÓN SERVIDA (Habitantes)	ÁREA DE TERRENO m ²	ÁREA MÍMINA DE TERRENO. (NORMATIVA)	ÁREA DE TERRENO REQUERIDO (m ²)	DÉFICIT / SUPERAVIT	
							m ²	%
Cementerio	Cementerio Pancho Negro	Pancho Negro	9014	3850	1m ² suelo/habitante	9014	-5164	57.29

Fuente y Elaboración: Propia.

⁹⁸ Ibíd., pág. 143.

Por otra parte, sobre el radio de cobertura territorial que brinda a la parroquia, cabe destacar que únicamente las centralidades mínimas de Ana Luisa y Virgen de La Nube (Cruz Verde), se encuentran fuera del radio de 15 Kilómetros, sin embargo, por la proximidad a la cabecera parroquial, estos pueden recibir cobertura del cementerio general de La Troncal, e incluso del cementerio de La Puntilla catalogado por el PDOT del cantón La Troncal como equipamiento de alcance cantonal.

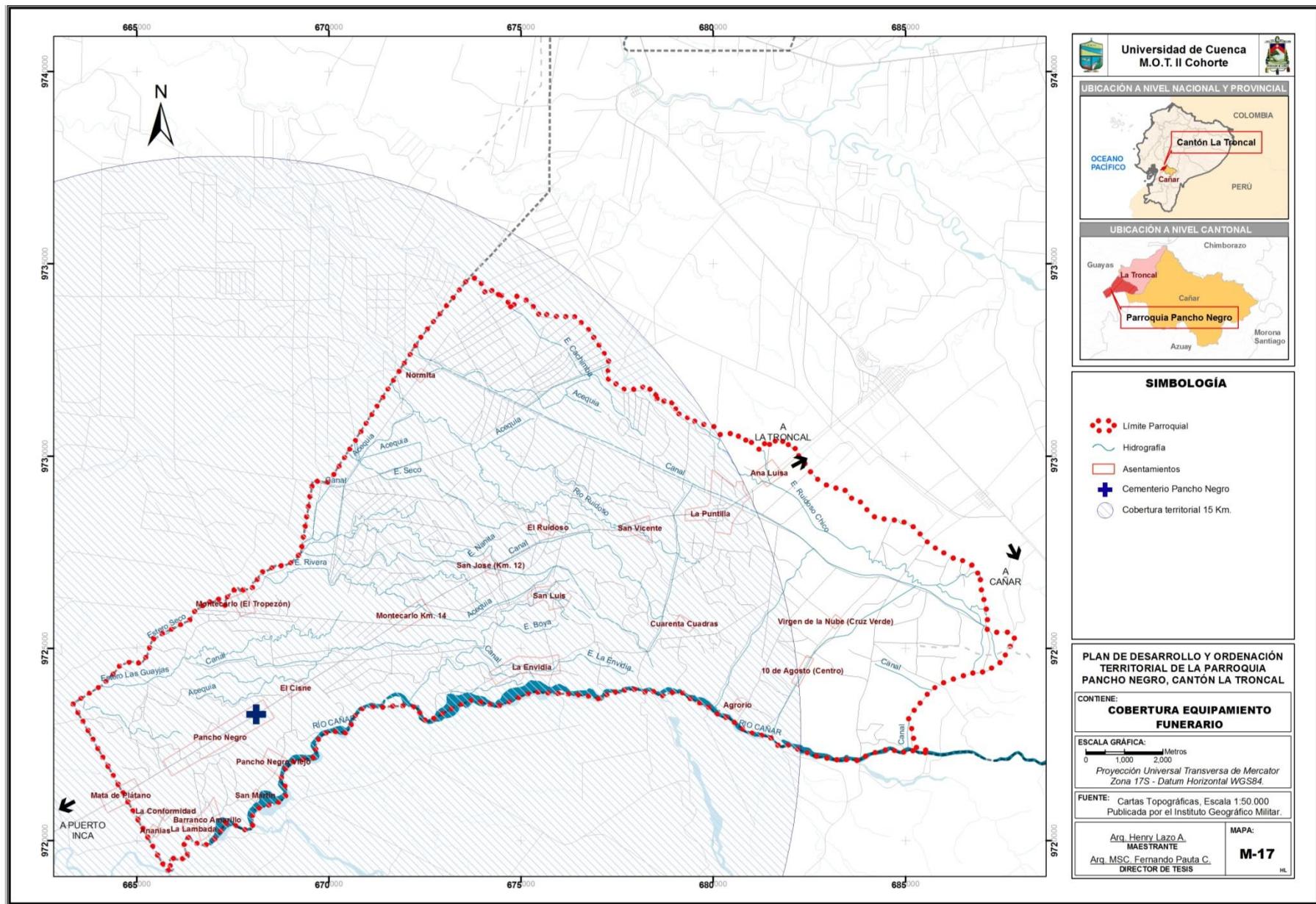
FOTO N° 50: Cementerio Pancho Negro.



Fuente: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





A manera de síntesis se puede establecer que existe déficit de cobertura a la población estudiantil de los niveles de educación inicial y bachillerato, sin embargo, por los proyectos en construcción y pendientes de construcción, se podría establecer que no se requiere de reservas de suelo para nuevos equipamientos, únicamente la repotenciación de los existentes y la redistribución planificada de la población estudiantil.

Por número de habitantes y radio de cobertura se establece que los actuales centros de salud y de seguridad (UPC), presentan infraestructuras inadecuadas para el cumplimiento de la función establecida a cada equipamiento, ya que no cumplen con los estándares mínimos establecidos por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior.

Equipamientos como el Centro Cultural de La Puntilla, Biblioteca, casa comunal y parque de la Corina del Parral, y parque de la 12 de Octubre, requieren de ampliación de terrenos, sin embargo, por varios aspectos es complicado en unos casos e imposible en otros las correspondientes reservas de suelo.

Equipamientos como el Cementerio y parque de Pancho Negro, pueden disponer de nuevas reservas de suelo.

En cuanto a los CIBV de Pancho Negro y La Puntilla, que presentan déficit de terreno, se tiene el limitante por ser arrendados.

3.1.3.6 Equipamientos comunitarios de alcance cantonal en territorio parroquial rural de Pancho Negro

De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial del cantón La Troncal 2011-2031, el cantón dispone de cuatro equipamientos de alcance cantonal en territorio parroquial de Pancho Negro, como son: dos centros de salud, un cementerio y un colegio, además, en la fase de propuestas se establece la dotación de tres nuevos equipamientos y que ameritan ser considerados como tal en el presente estudio, siendo los siguientes:

- Parque Agroindustrial;
- Camal Municipal y Plaza de ganado; y,
- Reserva de protección Río Cañar.

Respecto del camal municipal y plaza de ganado cabe destacar que se localizaría en el futuro parque agroindustrial, siendo este último uno de los principales impulsores de la economía local de Pancho Negro, ya

que a su vez la parroquia requeriría prestar mayores y mejores servicios, más equipamientos e infraestructuras y por su puesto mano de obra local.

Por su parte, la reserva de protección río Cañar surge como respuesta a la proliferación de concesiones mineras que generalmente actúan con poca conciencia ambiental, y por tal motivo, en las determinaciones del PDOT cantonal se propone conservar los pocos márgenes del río Cañar que no soportan aún los embates de la irracional explotación minera.

Finalmente, cabe recordar que si bien los mencionados equipamientos son de alcance cantonal, sin embargo resulta indispensable conocer las propuestas y anhelos desde la Municipalidad con el territorio parroquial, de forma que las propuestas desde el ámbito parroquial también resulten coherentes con las determinaciones del plan cantonal.

3.1.3.7 Vialidad parroquial rural: "caminos rurales" o "caminos agrícolas y forestales".

El presente estudio es de vital importancia, por ser de competencia exclusiva de los GAD's parroquiales rurales, y sobre todo por la necesidad de un mayor entendimiento de lo que representa la vialidad en los sectores



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

rurales, y consecuentemente la atención que estos requieren en beneficio del desarrollo de las parroquias rurales del Ecuador.

En primer lugar, resulta indispensable entender el significado de "vialidad parroquial rural", de lo cual, y por las características del territorio rural ecuatoriano caracterizado por ser mayoritariamente agrícola, lo más próximo encontrariamos entre los términos relacionados a "caminos rurales" o "caminos agrícolas y forestales".

Por una parte, según la publicación "Caminos rurales" del Ministerio de Agricultura de España del año 1967, los caminos rurales son el medio de comunicación más importante para el agricultor, sin embargo, se caracterizan por presentar condiciones inadecuadas, por ejemplo, la presencia de lluvia ocasiona la formación de barro, volviéndose intransitables, y cuando las vías se secan, el barro se endurece formando roderas o crestas que también dificultan el tránsito, ocasionando daños y averías en los automotores.

De acuerdo con la publicación "Caminos rurales", tres son las condiciones mínimas que ha de cumplir un camino rural para que resulte una vía de comunicación eficaz:

- Tener un piso firme que no forme barro cuando llueva,
- No presentar pendientes excesivas: muchos caminos actuales ofrecen unas pendientes que no son obstáculo para la subida o bajada de carros tirados por ganado, pero que constituyen un grave peligro para las bajadas de los tractores con remolque,
- Tener una anchura adecuada, con curvas amplias que permitan la circulación de remolques a plena carga.⁹⁹

La presente publicación deja planteado un aspecto que hasta cierto punto se replica en el Ecuador, y es que el mal estado de los caminos rurales hace que la actividad agrícola decrezca en muchos lugares, motivo por el cual, el arreglo de los caminos puede ser una solución sencilla e interesante a la vez, ya que puede aportar a la solución de otros aspectos en el funcionamiento del sistema territorial, como el subsistema económico productivo.

Por otra parte, los "Caminos agrícolas y forestales" también son conocidos como caminos rurales, y son las vías de comunicación que de modo prioritario

⁹⁹ FERRER GRANDA, JOSÉ MARÍA – Ministerio de Agricultura: "Caminos rurales, hojas divulgadoras", Gráficas Aragón, Madrid 1967, Pág. 2-3.

cubren las necesidades de tráfico generado en las áreas rurales, pudiendo asimilarse el concepto al de camino económico o de escasa circulación.¹⁰⁰

Se establece además que el tráfico en este tipo de vías es heterogéneo, por cuanto por ellas circulan desde automóviles, camionetas, cosechadoras, tractores y camiones. Por otra parte, la capacidad de las vías es reducida, por cuanto el tráfico durante la mayor parte del año es reducido, a excepción de los períodos de recolección en que puede ser moderada.

De la investigación realizada, se tiene que la clasificación más habitual de los caminos rurales es según el área al que dan servicio, por lo tanto, los caminos rurales se pueden clasificar en:

- Caminos de servicio a los poblados;
- Caminos agrícolas o caminos de servicio a las zonas de cultivo. Dentro de esta categoría también se pueden distinguir los caminos principales, los secundarios y los terminales, según sea su posición en la jerarquía de vías agrícolas; y,

¹⁰⁰

www.wikivia.org/wikivia/index.php/Caminos_agr%C3%ADcolas_y_forestales.

- Caminos forestales o caminos de servicio a las zonas de bosque.

Con todos los antecedentes descritos, el presente tema de estudio se desarrollará bajo los siguientes parámetros:

- Importancia del sistema vial en la interconexión entre los asentamientos existentes y hacia los sectores productivos de la parroquia rural de Pancho Negro.
- La dotación de un sistema vial que contribuya a la eficiencia de los asentamientos o núcleos humanos en términos de movilidad eficiente y segura para el intercambio de personas y bienes, de los costos de dotación de la red vial, de una adecuada concepción de jerarquías funcionales y características físicas o geométricas, que solventen las necesidades de la población, propendiendo siempre al mejoramiento general de las condiciones de vida.
- La influencia e impacto en el territorio por la implementación de obras viales de gran envergadura.
- La vialidad como elemento condicionante de la expansión de los asentamientos o núcleos humanos y del ritmo de este proceso.

- La corresponsabilidad de los GAD's Provincial, Cantonal y Parroquial y de otras entidades públicas, en la dotación y mantenimiento del sistema vial y sus componentes, en el marco de las normas legales vigentes, tales como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), Ley de caminos y otras reglamentaciones relacionadas con la temática.

A. Inventario General y Jerarquización

Para el inventario general y jerarquización del sistema vial parroquial rural se procede a integrar la vialidad interprovincial con el subsistema de caminos rurales de la parroquia Pancho Negro como se indica a continuación:

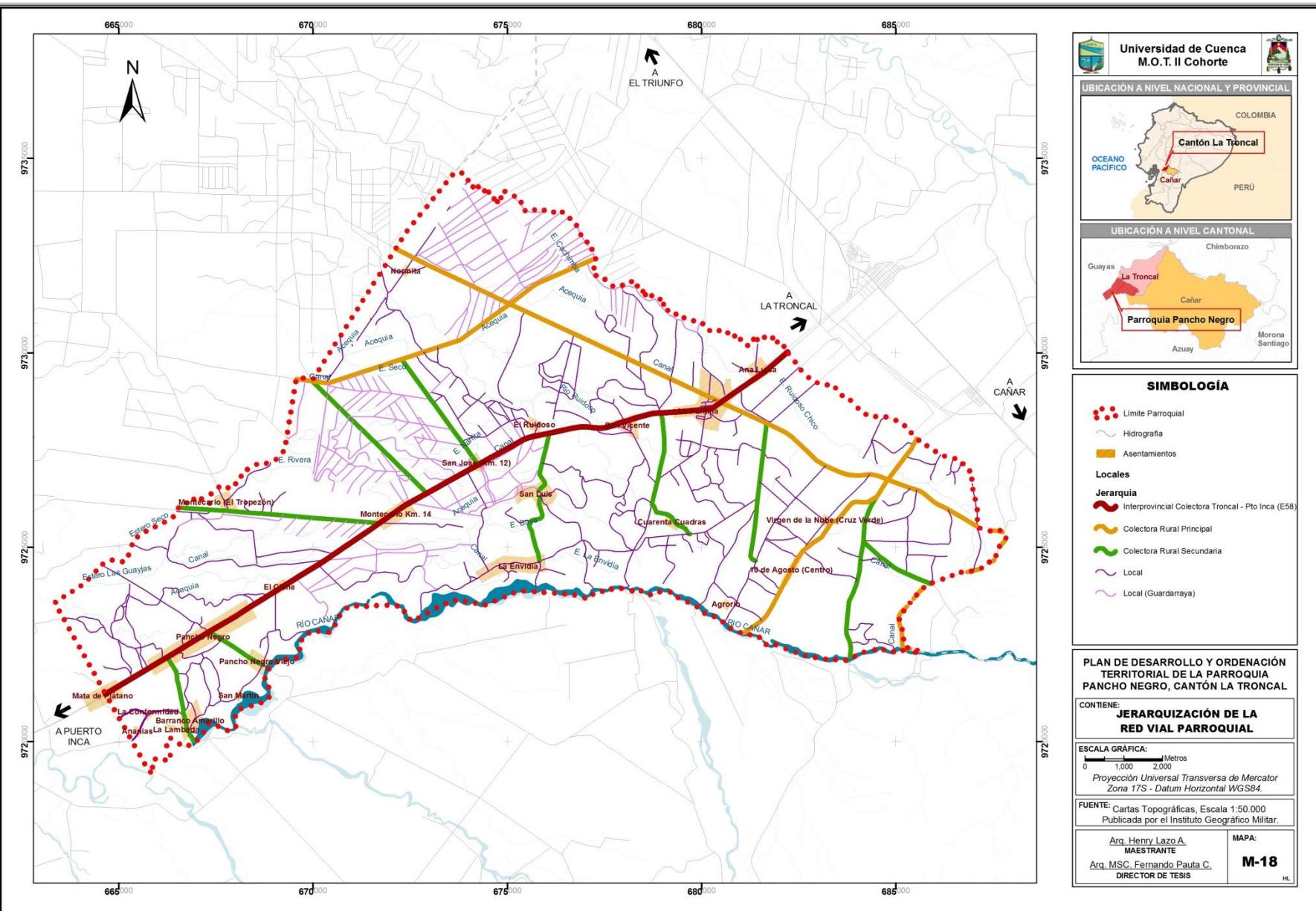
Primeramente, en la parroquia Pancho Negro se tiene como principal conexión vial a la "Colectora Austral E-58 (Troncal - Puerto Inca)", que va de Noreste a Suroeste uniendo las Provincias de Cañar y Guayas. La presente vía interprovincial tiene una longitud total de 19,99 Km, a lo largo de la cual se emplazan los principales asentamientos del cantón y la parroquia, constituyéndose en el eje estructurador de la conectividad entre los diferentes asentamientos y principal infraestructura

que permite el transporte de personas y bienes, como los productos agrícolas generados en el cantón y la parroquia.

Segundo, se ha identificado vías de carácter "Colectora Rural Principal" y "Colectora Rural Secundaria", que de acuerdo con la clasificación de los caminos rurales, estas pueden ser caminos de servicio a los poblados, o caminos agrícolas de servicio a las zonas de cultivo, pudiendo un mismo camino cumplir con ambas funciones. Las vías colectoras rurales tienen una longitud de 68,36 Km.

Tercero, por su parte las vías Locales conjuntamente con las guardarrayas suman 360,36 Km de vía. Aquí cabe diferenciar aquellas vías propiamente locales utilizadas cotidianamente por la población de la parroquia, de aquellas vías "Guardarrayas" utilizadas habitualmente por zafreros y personal de la compañía azucarera Coazucar S.A., en primer lugar, las vías locales presentan una longitud de 223,13 Km, y las vías Locales de tipo "Guardarrayas" con una longitud de 137,26 Km.

Finalmente, de los recorridos efectuados al territorio, no se pudo constatar camino alguno que cumpla en esencia la función de un "camino forestal", motivo por el cual no se registra este tipo de vías en el presente inventario.





A1. Vía Inter-provincial – Colectora Austral E58 (La Troncal – Pto. Inca).

Es aquel Sistema vial que admite la conexión entre diferentes provincias, las características de estas vías están establecidas mediante normas a través de Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La parroquia rural de Pancho Negro se encuentra ubicado en la zona sur del cantón La Troncal de la Provincia del Cañar, estructurado por: el eje Interprovincial Colector La Troncal - Puerto Inca E58, vía que enlaza a La Troncal con la zona Sur-Este de la provincia del Guayas, y hacia la red vial de las Provincias de Azuay y El Oro. Al respecto cabe destacar que la mencionada vía se encuentra asfaltada y en óptimas condiciones, puesto que ha transcurrido aproximadamente un año de haber sido reconstruida y ampliada de dos a cuatro carriles más espaldones laterales.

En cuanto a las características geométricas de la vía colectora E 58, se tiene que su longitud es de 19.99 Km, con una sección horizontal de 20 metros, equivalentes a 39.98 ha de superficie de vía.

A2. Vías Colectoras Rurales.

Las vías colectoras rurales absorben el tráfico de las vías locales del sector rural y permiten la conexión con el sistema interprovincial o colectora austral E58, se ha considerado establecer una diferenciación en los tramos denominando a Colectoras Rurales Principales debido a que estas cubren en su mayoría al área de estudio y, Colectoras Rurales Secundarias, estas llegan a los principales centros poblados.

Este tipo de vías se han construido en varios sectores de la parroquia y obedecen a las necesidades puntuales de accesibilidad a los asentamientos, sin que se perciba una estructura planificada ya que en varios de los casos se tratan de tramos aislados sin conformar circuitos viales.

Estas vías deben observar las siguientes características:

- Permiten una velocidad de operación de entre 60-80 Km/h. (MTOP: dependiendo del TPDA);
- Permiten la circulación de transporte colectivo interparroquial;
- Permite el acceso y el servicio a los centros poblados;

- Permite el acceso y servicio a las zonas de cultivo;
- Se permiten el estacionamiento lateral siempre que la sección transversal lo permita.

CUADRO N° 40: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud por sección transversal de las vías, según jerarquía.

JERARQUÍA DE LA VÍA	LONG. (KM)	SECCIÓN TRANSVERSAL (M)
Colectoras Principales	34.75	6.5 a 16 Media: 11.25
Colectoras Secundarias	33.61	3.0 a 16.0 Media: 9.5
TOTAL	68.36	

Fuente y elaboración: Propia

CUADRO N° 41: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Superficie de las vías, según jerarquía.

JERARQUÍA DE LA VÍA	SUPERFICIE (HAS)	PORCENTAJE %
Colectoras Principales	39.10	55.05
Colectoras Secundarias	31.93	44.95
TOTAL	71.03	100

Fuente y elaboración: Propia



De acuerdo a las características del flujo vehicular y el recorrido, estas vías cumplen parcialmente con las especificaciones técnicas, ya que permiten articular el tráfico local con el principal, cabe mencionar que existen algunos tramos en los cuales su sección transversal supera notablemente las especificaciones. Sobre la capa de rodadura, la mayoría están conformadas por material de mejoramiento, que con la presencia de la etapa invernal se ven seriamente afectadas.

FOTO Nº 51, 52: Vía colectora (cumple con características).



Fuente: Propia.

A3. Vías Locales y guardarrayas.

Las vías locales son aquellas encargadas de brindar accesibilidad vehicular y peatonal además de brindar los servicios necesarios a las zonas de cultivo y demás instalaciones de apoyo a la producción, para lo cual se deberá estimar las siguientes consideraciones:

- Permiten una velocidad de operación de hasta 60Km/h., (MTOP: dependiendo del TPDA)
- Eventualmente permiten la circulación de transporte colectivo interparroquial.
- Permite el acceso y el servicio a las zonas de cultivo.
- Se permite el estacionamiento lateral siempre que la sección transversal lo admita.

CUADRO N° 42: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud por sección transversal de las vías, según jerarquía.

JERARQUÍA DE LA VÍA	LONG. (KM)	SECCIÓN TRANSVERSAL (M)
Locales	223.1	1 a 8 m Media: 4.00 m
Guardarraya	137.26	1 a 12 m Media: 6.00m
TOTAL	360.36	

CUADRO N°43: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Superficie de las vías, según jerarquía.

JERARQUÍA DE LA VÍA	SUPERF. (HAS)	PORCENTAJE %
Locales	89.24	52.00
Guardarraya	82.35	48.00
TOTAL	171.59	100

Fuente y elaboración: Propia

También se pudo constatar una serie de vías cuyo acceso a personas particulares es restringido, por lo que no pudieron ser inventariadas. El mantenimiento de dichas vías lo realizan los propietarios de las diferentes fincas, se podría decir que estas se encuentran al interior de los predios, situación que se puede evidenciar a través del siguiente archivo fotográfico:

FOTO N° 53: Vías privadas con acceso restringido.



Fuente: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

FOTO Nº 54: Vías privadas con acceso restringido.



Fuente: Propia.

Las vías utilizadas para el traslado de la caña de azúcar se encuentran en buen estado, pues su mantenimiento está a cargo de la procesadora de azúcar La Troncal – COAZUCAR S.A., quienes se encargan del mantenimiento de las vías utilizadas para el traslado del producto desde las plantaciones hacia el ingenio azucarero. Ver fotos Nº 55, 56, y, 57.

FOTO Nº 55: Vías de acceso a zonas agrícolas



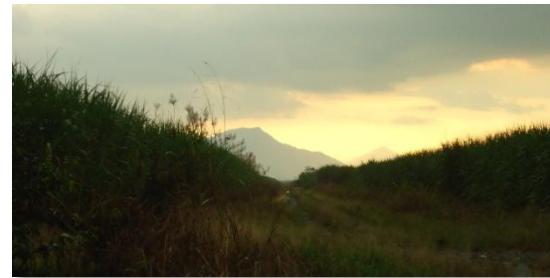
Fuente: Propia.

Por su parte los caminos rurales considerados como “guardarrayas” son aquellos que sirven para el proceso de producción de la caña de azúcar (siembra, cosecha, y transporte de la caña), dichas vías son muy variadas en su sección transversal, pudiendo ir de tres a diez metros, dependiendo de la actividad que se valla a realizar y del personal o maquinaria a utilizar, tal como se muestran en las fotos a continuación:

FOTO Nº 56: Vías de acceso a zonas agrícolas.



FOTO Nº 57: Vías de acceso a zonas agrícolas.



Fuente: Propia.

Otro aspecto importante para el análisis constituye la cobertura vial, para lo cual se han considerado las vías Interprovinciales, Colectora Principal y Secundarias, al tener extensas zonas agrícolas en las cuales las vías locales son de carácter privado para el proceso de transporte de la cosecha hacia las colectoras, por esta situación se ha considerado un área de influencia de 200m a cada lado de la vía. En el siguiente cuadro, se presentan los resultados del análisis (Ver cuadro Nº 44):

CUADRO Nº44: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Superficie con Accesibilidad según Jerarquía de Vías.

JERARQUÍA DE LA VÍA	SUPERFICIE (Ha)	%
Interprovincial colectora Troncal-Pto. Inca E58	799.60	22.62
Colectora rural principal	1390.36	39.33
Colectora Rural secundaria	1344.74	38.05
TOTALES	3534.7	100.00

Fuente: Actualización PDyOT cantón La Troncal 2011-2031.

Elaboración: Propia.

Sobre la accesibilidad hacia el territorio parroquial de Pancho Negro, cabe destacar que las vías de jerarquía



"Colectora Rural Principal" son las que mayoritariamente prestan su servicio con el 39.33%. Entre las principales limitaciones que sufren este tipo de vías tenemos las bajas pendientes, incidiendo en una mala circulación de aguas lluvias, situación que podría afectar a la estructura vial.

Por otra parte, la capacidad de estas vías es reducida, por cuanto los automotores que circulan por ellas es mínima.

De los datos obtenidos del PDOT parroquial de Pancho Negro, se tiene que el servicio de accesibilidad por habitante es alto, esto debido a la poca densidad poblacional y el alto nivel de dispersión, a continuación una breve descripción:

• Considerando vías Locales y guardarrayas:

- Superficie de las vías 2.826.100 m² (282.61 ha)
- Número de habitantes de la parroquia 9.014 hab.
- Dotación de vías por habitante 313.52 m²/hab.

• Sin considerar vías Locales y guardarrayas:

- Superficie de las vías 1.110.200 m² (111.02 ha)
- Número de habitantes de la parroquia 9.014 hab.
- Dotación de vías por habitante 123.16 m²/hab.

B. Características geométricas generales

Al respecto la entidad encargada de regular las características geométricas generales de las vías es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas MTOP, misma que emite publicaciones sobre normas de diseño, las cuales relacionan las características con el volumen de tráfico en la vía, para referencia se presenta el siguiente cuadro de "valores de diseño recomendados para carreteras de dos carriles y caminos vecinales de construcción" del Ministerio de Transporte y Obras Públicas del año 2003, que servirá de consulta obligatoria antes de emprender una propuesta de intervención o apertura de una vía (Ver Cuadro N° 45):



CUADRO N°45: Valores de diseño recomendados para carreteras de dos carriles y caminos vecinales de construcción.



República del Ecuador
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

VALORES DE DISEÑO RECOMENDADOS PARA CARRETERAS DE DOS CARRILES Y CAMINOS VECINALES DE CONSTRUCCIÓN

NORMAS	CLASE I 3 000 - 8 000 TPDA ⁽¹⁾						CLASE II 1 000 - 3 000 TPDA ⁽¹⁾						CLASE III 300 - 1 000 TPDA ⁽¹⁾						CLASE IV 100 - 300 TPDA ⁽¹⁾						CLASE V MENOS DE 100 TPDA ⁽¹⁾																																	
	RECOMENDABLE			ABSOLUTA			RECOMENDABLE			ABSOLUTA			RECOMENDABLE			ABSOLUTA			RECOMENDABLE			ABSOLUTA			RECOMENDABLE			ABSOLUTA																														
	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M	LL	O	M																												
Velocidad de diseño (K.P.H.)	110	100	80	100	80	60	100	90	70	90	80	50	90	80	60	80	60	40	80	60	50	60	35	25 ⁽²⁾	60	50	40	50	35	25 ⁽²⁾																												
Radio mínimo de curvas horizontales (m)	430	350	210	350	210	110	350	275	160	275	210	75	275	210	110	210	110	42	210	110	75	110	30	20	110	75	42	75	30	20 ⁽³⁾																												
Distancia de visibilidad para parada (m)	180	160	110	160	110	70	160	135	90	135	110	55	135	110	70	110	70	40	110	70	55	70	35	25	70	55	40	55	35	25																												
Distancia de visibilidad para rebasamiento (m)	830	690	565	690	565	415	690	640	490	640	565	345	640	565	415	565	415	270	480	290	210	290	150	110	290	210	150	210	150	110																												
Peralte	MAXIMO = 10%															10% (Para V > 50 K.P.H.) 8% (Para V < 50 K.P.H.)																																										
Coefficiente "K" para: ⁽²⁾																																																										
Curvas verticales convexas (m)	80	60	28	60	28	12	60	43	19	43	28	7	43	28	12	28	12	4	28	12	7	12	3	2	12	7	4	7	3	2																												
Curvas verticales cóncavas (m)	43	38	24	38	24	13	38	31	19	31	24	10	31	24	13	24	13	6	24	13	10	13	5	3	13	10	6	10	5	3																												
Gradiente longitudinal ⁽³⁾ máxima (%)	3	4	6	3	5	7	3	4	7	4	6	8	4	6	7	6	7	9	5	6	8	6	8	12	5	6	8	6	8	14																												
Gradiente longitudinal ⁽⁴⁾ mínima (%)	0,5%																																																									
Ancho de pavimento (m)	7,3			7,3			7,0			6,70			6,70			6,00			6,00			4,00 ⁽⁵⁾																																				
Clase de pavimento	Carpeta Asfáltica y Hormigón						Carpeta Asfáltica						Carpeta Asfáltica o D.T.S.B.						D.T.S.B. Capa Granular o Empedrado						Capa Granular o Empedrado																																	
Ancho de espaldones ⁽⁵⁾ estables (m)	3,0	2,5	2,0	2,5	2,0	1,5	3,0	2,5	2,0	2,5	2,0	1,5	2,0	1,5	1,0	1,5	1,0	0,5	0,60 (C.V. Tipo 6 y 7)						---																																	
Gradiente transversal para pavimento (%)	2,0						2,0						2,0						2,5 (C.V. Tipo 6 y 7) 4,0 (C.V. Tipo 5 y SE)						4,0																																	
Gradiente transversal para espaldones (%)	2,0 ⁽⁶⁾ - 4,0						2,0 - 4,0						2,0 - 4,0						4,0 (C.V. Tipo 5 y SE)						---																																	
Curva de transición	USENSE ESPIRALES CUANDO SEA NECESARIO																																																									
Puentes	Carga de diseño Ancho de la calzada (m) Ancho de Aceras (m) ⁽⁷⁾																																																									
Mínimo derecho de vía (m)	SERA LA DIMENSION DE LA CALZADA DE LA VIA INCLUIDOS LOS ESPALDONES 0,50 m mínimo a cada lado																																																									
	Según el Art. 3º de la Ley de Caminos y el Art. 4º del Reglamento aplicativo de dicha Ley LL = TERRENO PLANO 0 = TERRENO ONDULADO M = TERRENO MONTANOSO																																																									

Fuente y elaboración: Ministerio de Transporte y Obras Públicas MTO



- 1) El TPDA indicado es el volumen promedio anual de tráfico diario proyectado a 15-20 años, cuando se proyecta un TPDA en exceso de 7000 en 10 años debe investigarse la necesidad de construir una autopista. (Las normas para esta serán parecidas a las de la Clase I, con velocidad de diseño de 10 k/h más para clase de terreno – Ver secciones transversales típicas para mas detalles. Para el diseño definitivo debe considerarse el número de vehículos equivalentes.)
- 2) Longitud de las curvas verticales: $L = K A$, en donde K = coeficiente respectivo y A = diferencia algébrica de gradientes, expresado en tanto por ciento. Longitud mínima de curvas verticales: $L_{min} = 0,60V$, en donde V es la velocidad de diseño expresada en Kilómetros por hora.
- 3) En longitudes cortas menores a 500 m se puede aumentar la gradiente en 1% en terrenos ondulados y 2% en terrenos montañosos, solamente para las carreteras de clase I, II y III. Para caminos vecinales (clase IV) se puede aumentar la gradiente en 1% en terrenos ondulados y 3% en terrenos montañosos, para longitudes menores a 750 m.

- 4) Se puede adoptar una gradiente longitudinal de 0% en rellenos de 1m a 6m de altura, previo análisis y justificación.
- 5) Espaldón pavimentado con el mismo material de la capa de rodadura de la vía. (ver secciones típicas en normas). Se ensanchará la calzada 0,50m más cuando se prevé la instalación de guarda caminos.
- 6) Cuando el espaldón está pavimentado con el mismo material de la capa de rodadura de la vía.
- 7) En los casos en los que haya bastante tráfico de peatones, úsense dos aceras completas de 1,20m de ancho.
- 8) Para tramos largos con este ancho, debe ensancharse la calzada a intervalos para proveer refugios de encuentro vehicular.
- 9) Para los caminos Clase IV y V, se podrá utilizar $VD=20$ Km/h y $R=15$ m siempre y cuando se trate de aprovechar infraestructuras existentes y relieve difícil (escarpado).

NOTA: Las normas anotadas "recomendables" se emplearán cuando el TPDA se acerca al límite superior de las clases respectivas o cuando se

puede implementar sin incurrir en costos de construcción. Se puede variar algo de las normas absolutas para una determinada clase, cuando se considere necesario el mejorar una carretera existente siguiendo generalmente el trazado actual.

Con los antecedentes descritos se procede a exponer las principales características geométricas generales registradas en el sistema vial parroquial rural del área de estudio:

B1. Longitud.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro de longitud según jerarquía de vías, son las vías locales las que disponen de la mayor longitud en la parroquia, con el 49,76%, seguido de las guardarrayas con el 30,54%, luego tenemos el Sistema Colector Rural Principal con el 7,74% y el Sistema Colector Rural Secundario con el 7.48%. Por ultimo, tenemos a la vía Interprovincial Colectora Troncal – Pto. Inca E-58 con el 4,45% la cual atraviesa la parroquia de norte a sur permitiendo el enlace del cantón con la provincia del Guayas, El Oro y el Azuay.

De los datos recogidos se puede establecer una gran proliferación de vías locales y guardarrayas, posiblemente por el alto grado de

fraccionamiento que ha sufrido el territorio rural de Pancho Negro.

CUADRO N°46: PARROQUIA PANCHONEGRO: Longitud de las vías, según Jerarquía.

JERARQUÍA DE LA VÍA	LONGIT. (KM)	LONGIT. %
Interprovincial Colectora Troncal-Pto. Inca E-58	19.99	4.45
Colectora Rural Principal	34.75	7.74
Colectora Rural Secundaria	33.61	7.48
Locales	223.13	49.76
Locales (Guardarrayas)	137.26	30.54
TOTAL	448.74	100.00

Fuente y elaboración: Propia.

B2. Secciones transversales.

El análisis de la sección transversal de las vías permitirá determinar si el sistema vial cumple con características geométricas de acuerdo a su jerarquía. En lo referente a la circulación vehicular se verifica si la sección de la calzada cumple con especificaciones técnicas del MTOP, de igual forma se procederá a identificar las condiciones en que se desarrolla la circulación de peatones.

CUADRO N°47: PARROQUIA PANCHO

NEGRO: Longitud de las vías por sección transversal, según jerarquía.

Fuente y elaboración: Propia

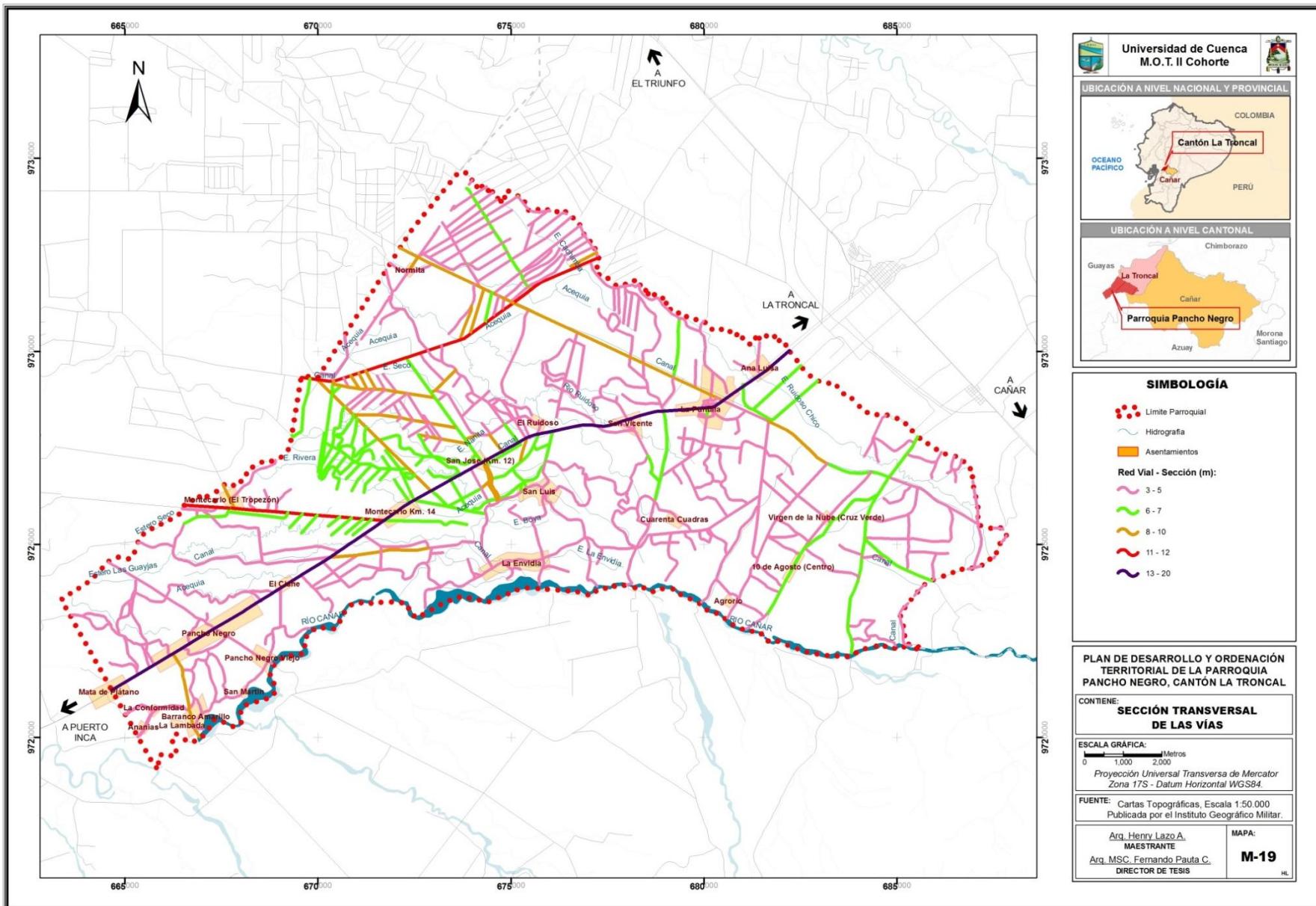
JERARQUÍA DE LA VÍA	SECCION TRANSVERSAL (Km.)					
	3m a 5m	6 m a 7m	8m a 10m	11m a 12m	13 a 20m	TOTAL
Interprovincial Colectora Troncal-Pto. Inca E-58					19.99	19.99
Colectora Rural Principal	7.16	7.96	11.13	8.49		34.75
Colectora Rural Secundar.	9.20	12.99	6.21	5.20		33.61
Locales	212.32	9.38	1.42			223.13
Locales (Guardarrayas)	67.81	51.29	18.12			137.26
TOTALES	296.51	81.64	36.90	13.69	19.99	448.74
% DE ACUERDO A LONGITUD TOTAL	66.08%	18.19%	8.22%	3.05%	4.46%	100%

Del CUADRO N°47 se puede establecer las siguientes consideraciones:

- El 66.08% de vías presentan una sección de 3 a metros, especialmente locales y guardarrayas; luego tenemos que el 18.19% de las vías presentan una sección de 6 a 7 metros, especialmente guardarrayas y colectoras rurales secundarias; los porcentajes más bajos lo reflejan la interprovincial Colectora Troncal - Pto. Inca de 13 a 20 metros con e 14.46% y aquellas vías Colectoras Rurales Principales y Secundarias de
- Finalmente, la vía Interprovincial Colectora Troncal-Pto. Inca E58 presenta una sección de 20 metros y una longitud de casi 20 Km. En dicha vía se pudo constatar la presencia de aceras y cunetas a lo largo de los centros poblados: La Puntilla, El Cisne y Pancho Negro. Por otra parte, la vía dispone de cuatro carriles de circulación y espaldones laterales que son utilizados para el estacionamiento los automotores.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

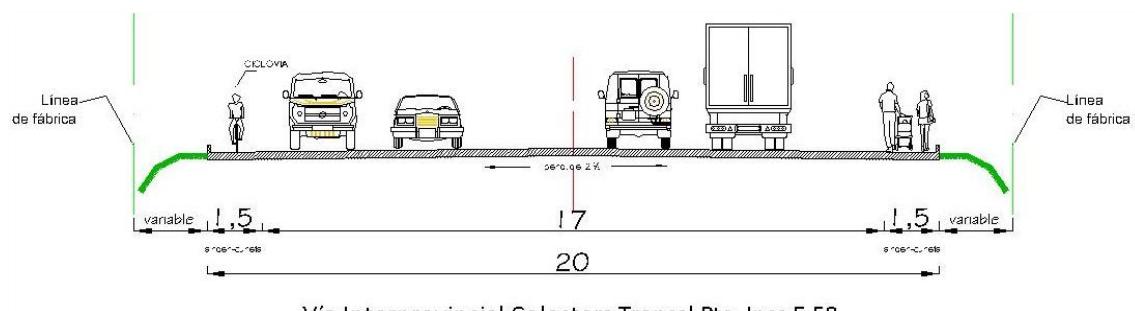




B3. Elementos de las secciones transversales.

Entre los principales elementos de las secciones transversales de una vía tenemos: calzada, acera, parterre, cuneta y bordillo; en el área de estudio se registraron las siguientes características:

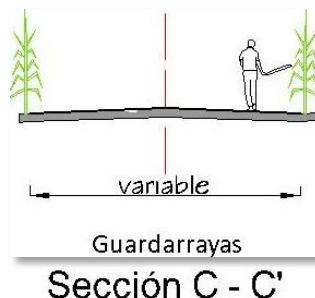
FIGURA Nº11: Elementos de las Secciones Transversales.



Fuente y elaboración: Propia.

B4. Evaluación en atención a sus características geométricas.

Esta parte del estudio procura establecer si las vías clasificadas de acuerdo a su jerarquía cumplen con las normas en cuanto a su sección, pendiente, radios de giro, longitudes de tangente intermedias, sobre anchos y peralte.



Guardarrayas
Sección C - C'

- **Vía Inter-provincial:**

- Sección de vía.

Tomando en cuenta la velocidad de circulación, flujo vehicular y su funcionalidad, la vía E58 cumple en lo referente a la sección, con un ancho de calzada de 20 m, considerando que recientemente paso por una ampliación, esta cuenta con cunetas, espaldones laterales, bordillos y señalización.

- Pendiente longitudinal.

Respecto de la pendiente cabe mencionar que, si bien la topografía es relativamente plana, situación que dificultaría la evacuación de aguas lluvias tornándolo peligroso en condiciones de lluvia, sin embargo del recorrido efectuado se pudo constatar que la vía dispone de cunetas y puntos de desfogue de las aguas lluvias, brindándole seguridad a los conductores como principales usuarios de dicha obra.

- Radio de giro.

La vía se presenta generalmente con un trazado rectilíneo, salvo aquellas curvas amplias y que generalmente son cambios de dirección que ayudan al conductor a mantenerse en condiciones

adecuadas para conducir, reduciendo las posibilidades de somnolencia.

• Vías Colectoras rurales:

Se puede establecer que este tipo de vías hasta cierto punto plasman unas condiciones aceptables de radios de curvatura, tangente intermedia y sección. Por su parte la capa de rodadura es de lastre, situación que a mediano y largo plazo difiere negativamente sobre su estado de conservación y calidad ambiental.

• Vías Locales y guardarrayas:

En el área de estudio este tipo de vías sirven principalmente al desarrollo cotidiano de las actividades agropecuarias. En cuanto a la sección de la vía tenemos que las vías locales presentan secciones que oscilan entre los 3 y 10 metros, mientras que las guardarrayas varían entre 3 y 20 metros debido a que este tipo de caminos son muy utilizados por tractores, cosechadoras y camiones que permiten el traslado de las cosechas, principalmente de caña de azúcar.

C. Características constructivas técnico

a) C1. Capa de rodadura.

La capa de rodadura de la vialidad parroquial rural se compone básicamente de materiales de mejoramiento como el lastre y el asfalto. De acuerdo con el cuadro de longitud de las vías según material de la capa de rodadura, 216.87 kilómetros de vía son de material de mejoramiento tipo lastre equivalentes al 48.33%, seguido de vías de tierra sin capa de rodadura con 205.58 kilómetros equivalentes al 45.81%, y apenas 26.28 kilómetros de vía se encuentra asfaltado equivalente al 5.86%.

Los antecedentes antes descritos reflejan la ausencia de capa de rodadura en 205.58 kilómetros de vías, equivalentes al 45.81% de déficit.

Del cuadro de longitud de las vías por material de la capa de rodadura según jerarquía, se tiene que 205.58 kilómetros de vía son de tierra y corresponden a las locales y guardarrayas equivalente al 45.81%. Cabe destacar que este tipo de vías sirven principalmente a zonas de cultivo y demás instalaciones de apoyo a la producción.

Por otra parte, 216.87 kilómetros de vía equivalentes al 48.33% del total de vías de la parroquia, se encuentran lastradas, principalmente las locales con un 34.22%, sin embargo, 62.07% de vías de gran importancia por servir a centros poblados y zonas de cultivo, como son las vías Colectoras Rurales Principales y Secundarias, varias de las cuales se enlazan a la vía interprovincial La Troncal – Pto. Inca, aun presentan capa de rodadura de lastre.

Finalmente, apenas 26.28 kilómetros de vías equivalentes al 5.86% del total de vías de la parroquia se encuentran asfaltadas.

CUADRO N°48: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud de las vías, según material de la capa de rodadura.

MATERIAL DE LA CAPA DE RODADURA	LONGITUD (Km.)	%
Tierra	205.58	45.81
Mat. Mejoramiento (lastre)	216.87	48.33
Asfáltico	26.28	5.86
TOTAL	448.74	100.00

Fuente y elaboración: Propia.



CUADRO N° 49: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud de las vías por material de la capa de rodadura, según Jerarquía.

JERARQUÍA DE LA VÍA	TIERRA		M. MEJORAM.		ASFALTO		TOTAL	
	Km.	%	Km.	%	Km.	%	Km.	%
Interprovincial Colectora Troncal-Pto. Inca E-58					19.99	4.45	19.99	4.45
Colectora Rural Principal			28.46	6.34	6.29	1.41	34.75	7.75
Colectora Rural Secundaria			33.61	7.49			33.61	7.49
Locales	69.59	15.50	153.54	34.22			223.13	49.72
Guardarrayas	135.98	30.30	1.25	0.28			137.23	30.58
TOTAL	205.58	45.81	216.87	48.33	26.28	5.86	448.74	100

CUADRO N° 50: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Longitud de las vías por el estado de conservación, según jerarquía.

JERARQUÍA DE LA VÍA	ESTADO DE CONSERVACIÓN							
	BUENO		REGULAR		MALO		TOTAL	
	Km.	%	Km.	%	Km.	%	Km.	%
Interprovincial Colectora Troncal-Pto. Inca E-58	19.99	4.45					19.99	4.45
Colectora Rural Principal	15.52	3.46	19.23	4.29			34.75	7.75
Colectora Rural Secundaria	2.12	0.47	29.88	6.66	1.60	0.36	33.61	7.49
Locales	1.99	0.44	111.33	24.81	109.81	24.47	223.13	49.72
Locales (Guardarrayas)			1.23	0.27	135.99	30.30	137.23	30.58
TOTALES	39.63	8.83	161.69	36.03	247.42	55.14	448.74	100

Fuente y elaboración: Propia.

b) C2. Estado de conservación.

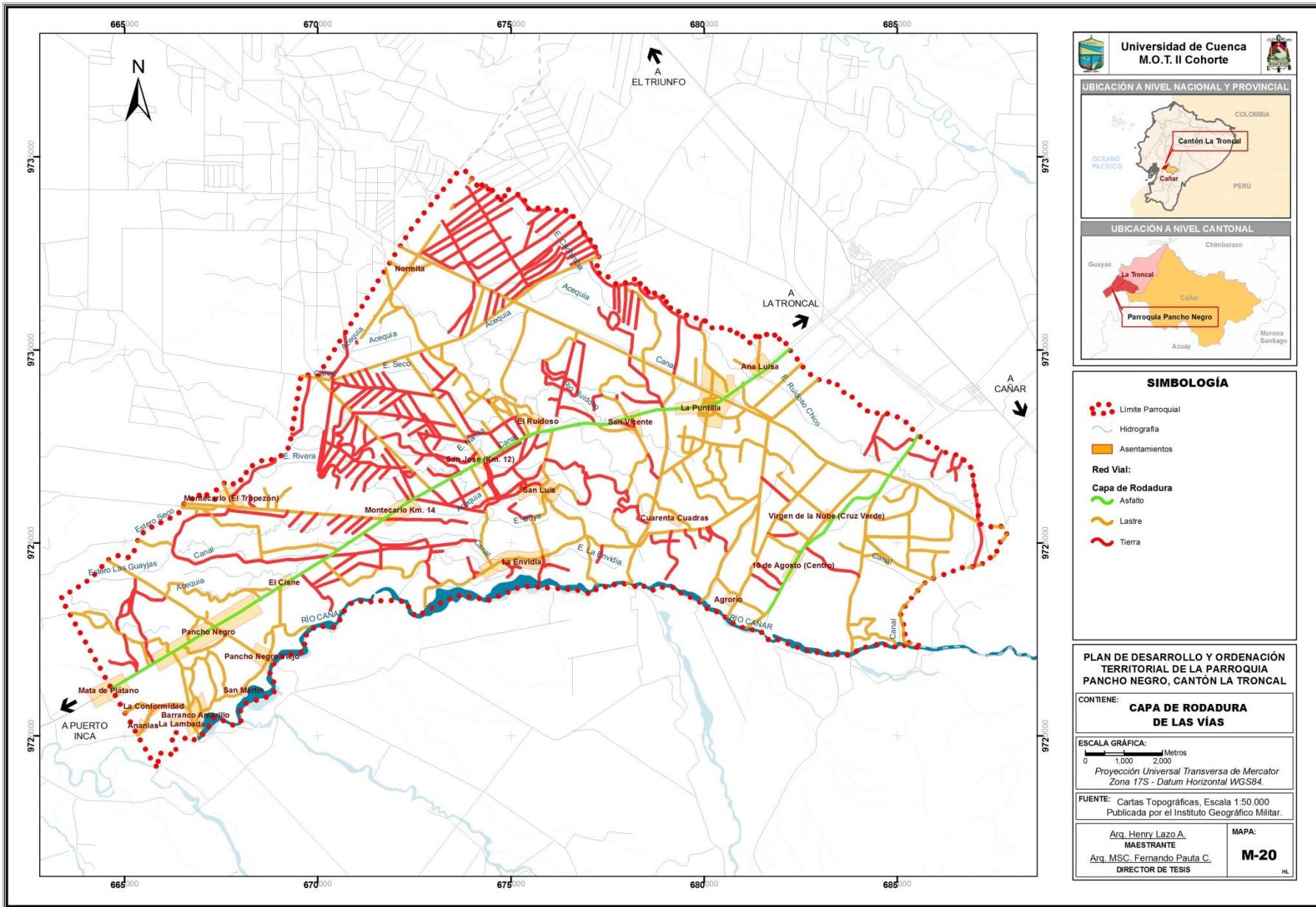
El estado de conservación de las vías es un indicador importante para medir las condiciones de vida y trabajo de los pobladores, situación de vital importancia que deberá ser considerado en la etapa de propuestas.

Del cuadro N° 50 se puede indicar lo siguiente sobre el estado de conservación de la vialidad parroquial rural:

El 8.83% de vías se encuentran en buen estado, situación preocupante por cuanto refleja a su vez un alto porcentaje de vías en mal estado con el 55.14% y en regular estado el 36.03%. Cabe destacar que en este contexto se ve gravemente limitado el normal desarrollo de las actividades, sobre todo las productivas por cuanto son las vías colectora rural secundaria, locales y guardarrayas las más deficitarias. Cabe recordar que este tipo de vías son las que permiten el traslado directo de los productos agrícolas desde las fincas y haciendas, con lo cual se estaría afectando principalmente los tiempos de traslado y transporte, situación que podría repercutir en el costo total de los productos.

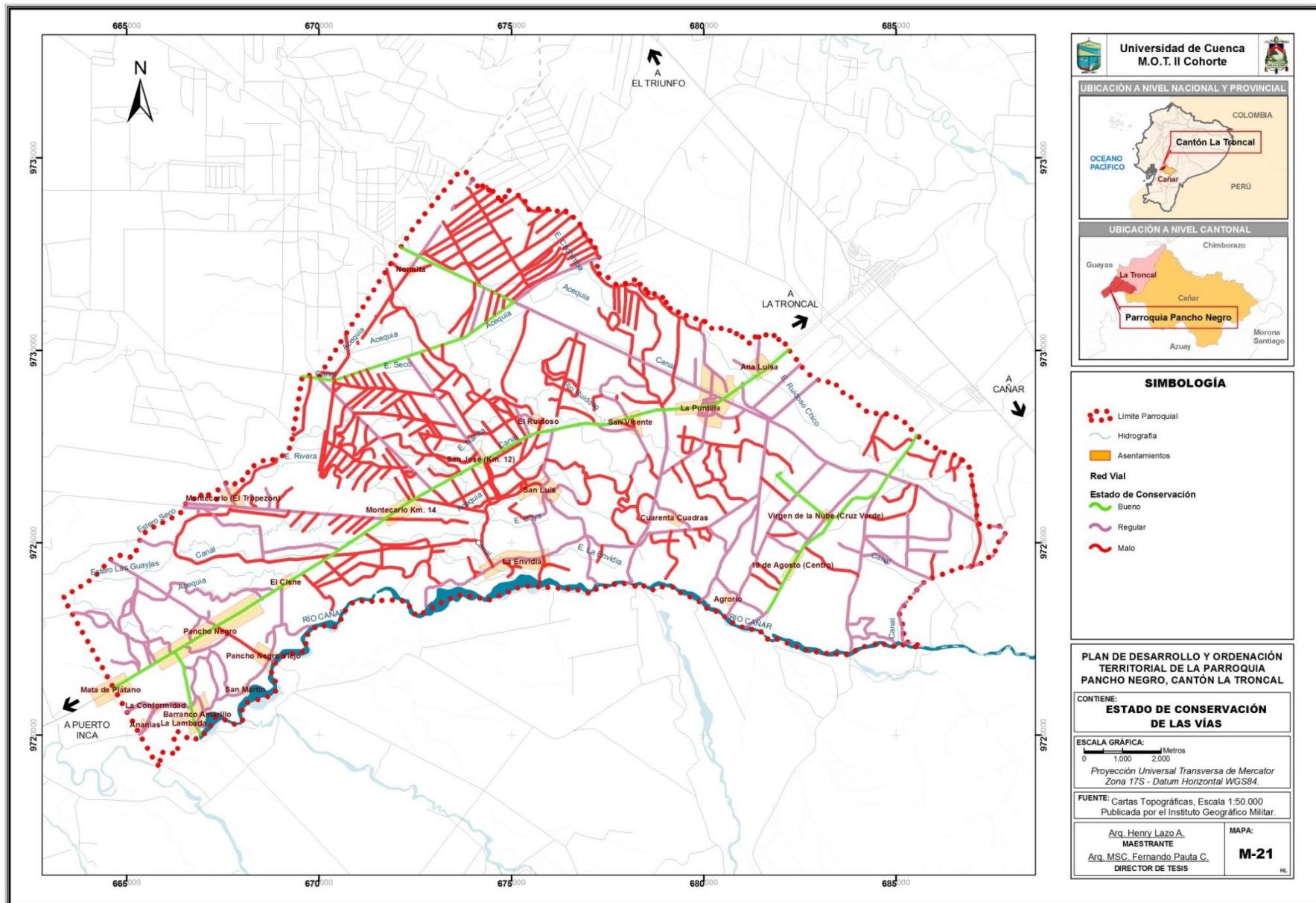


UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





D. Señalización¹⁰¹

Es función de los dispositivos para la regulación del tránsito indicar a los usuarios las precauciones que debe tener en cuenta, las limitaciones que gobiernan el tramo de circulación y las informaciones estrictamente necesarias, dadas las condiciones específicas de la vía.

La velocidad en las vías modernas, al mismo tiempo que el continuo crecimiento del volumen de vehículos que circulan por ellas, son factores que sumados al acelerado cambio en la forma de vida, crean situaciones conflictivas en determinados tramos de las vías, en las cuales es preciso prevenir, reglamentar e informar a los usuarios a través de las señales de tránsito, sobre la manera de circular con el fin de aumentar la eficiencia, la seguridad y la comodidad en las vías, así como proporcionar una circulación más ágil. Estas deben ser de fácil interpretación, suministrando a los conductores y peatones los mensajes claves, sin ambigüedades.

Para garantizar la visibilidad de las señales y lograr la misma forma y color tanto en el día como en la noche, los

¹⁰¹ Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal, 2014-2019, pág. 172.

dispositivos para la regulación del tránsito deben ser elaborados preferiblemente con materiales reflectivos o estar convenientemente iluminados.

La reflectividad se consigue fabricando los dispositivos con materiales adecuados que reflejen las luces de los vehículos, sin deslumbrar al conductor.

Con el fin de garantizar la efectividad de los dispositivos para el control del tránsito, es de relevante importancia elaborar siempre un estudio minucioso que permita establecer el mejor uso y ubicación de las señales evitando inconvenientes por su mala utilización, además de facilitar la comprensión de las señales y el acatamiento por parte de los usuarios.

La utilización de símbolos y pictogramas, así como leyendas, letras palabras y separaciones entre ellas, debe ajustarse a las orientaciones descritas en normas establecidas. La uniformidad en el diseño y en la colocación de los dispositivos para la regulación del tránsito, debe mantenerse siempre.

Los dispositivos para la regulación del tránsito, y en especial las señales verticales, no deben ir acompañados por mensajes publicitarios, dado que le resta efectividad a la señal,

convirtiéndose en distractor e incrementando el riesgo de accidentes. Todas las señales que regulen el tránsito, deben permanecer en su correcta posición, limpias y legibles durante el tiempo que estén en la vía.

Los programas de conservación deben incluir el reemplazo de los dispositivos defectuosos, el retiro de los que no cumplen con el objeto para el cual fueron diseñados (debido a que han cesado las condiciones que obligaron a su instalación) y un mantenimiento rutinario del lavado.

Para el desarrollo del presente tema de estudio se han considerado dos tipos de señalización: vertical y horizontal, para lo cual se ha procedido a abordar los temas de la siguiente manera:

a) Señalización vertical.

Las señales verticales registradas en el área de estudio se emplazan principalmente a lo largo de la vía La Troncal-Pto. Inca, mismas que se componen de placas metálicas fijadas en postes del mismo material, que mediante símbolos o leyendas determinadas cumplen la función de prevenir a los usuarios sobre la existencia de peligros, reglamentar las prohibiciones o restricciones respecto del uso de las vías, así como brindar la



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

información necesaria para guiar a los usuarios de las mismas, por lo tanto, estas deberán cumplir con lo siguiente:

- Entregar mensajes claros y sencillos a los usuarios de la vía.
- Ser uniforme, es decir, un mismo mensaje siempre debe entregarse en toda la red, de igual forma y no en forma parecida.
- Ser emplazada de tal forma que sea totalmente visible y oportuna para los usuarios.
- De acuerdo a su clase el tipo de señales consideradas para el uso en la vía son: i) señales reglamentarias; ii) señales preventivas; y, iii) señales informativas y ambientales.

Respecto del estado de conservación de la señalización vertical, cabe destacar que estas se encuentran en óptimas condiciones.

• **Señales reglamentarias:**

Indican al conductor las prohibiciones, limitaciones, prioridades, obligaciones y autorizaciones que la autoridad competente ha definido para lograr una adecuada y segura utilización de la red vial.

La forma básica de la señal corresponde a un triángulo, sin embargo, debe propiciarse el uso de estas señales omitiendo la leyenda bajo el símbolo cuando éste sea lo suficientemente claro para la comprensión de los usuarios, en cuyo caso la señal tendrá la forma de un cuadrado.

Este tipo de señales tendrán fondo blanco y letras de color negro. Dentro de esta clase se utilizan las señales de:

- Velocidad máxima.
- Pare.
- Parada de buses.
- Prohibido estacionar.
- Cruce de peatones.

Estas señales se ubican mayoritariamente a lo largo de la vía La Troncal-Pto. Inca, luego encontramos unas pocas señales en la vía que conduce a la colonia 10 de Agosto, mientras que el resto de vías no disponen de este tipo de señales.

• **Señales preventivas:**

Su función es de prevenir o advertir al usuario aquellas características del camino y entorno que conlleven peligro en la conducción. La forma de la señal

preventiva corresponde a un cuadrado con una de sus diagonales verticalmente. Estas señales tendrán fondo de color amarillo y pictograma de color negro. De igual forma este tipo de señales encontramos en la vía hacia Pto. Inca, y que generalmente son las siguientes señales:

- Curva derecha.
- Curva izquierda.
- Curva y contracurva.
- Camino sinuoso.

FOTO N°58: Señales preventivas en la Vía Interprovincial Colectora E-58.



Fuente: Propia.

• **Señales Informativas y Ambientales.**

Tienen por finalidad indicar la proximidad o la dirección de centros poblados lugares arqueológicos o de importancia turística, así como zonas de importancia ambiental. Al respecto, se



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

dispone íntegramente a lo largo de la vía E58.

FOTO N°59: Señales informativas en la Vía Interprovincial Colectora E-58.



Fuente: Propia.

b) Señalización horizontal.

La señalización horizontal corresponde a la aplicación de marcas viales, conformadas por líneas, flechas, símbolos y letras que se pintan sobre el pavimento, bordillos o sardineles y estructuras de las vías de circulación o adyacentes a ellas, así como los objetos que se colocan sobre la superficie de rodadura, con el fin de regular, canalizar el tránsito o indicar la presencia de obstáculos. Con respecto a la parroquia rural de Pancho Negro se puede establecer que las vías E58 de reciente construcción y la vía que conduce hacia la Colonia 10 de Agosto son las únicas que cuentan con este tipo de señalización.

La demarcación desempeña funciones definidas e importantes en un adecuado esquema de regulación del tránsito. En algunos casos, son usadas para complementar las órdenes o advertencias de otros dispositivos, tales como las señales verticales y semáforos; en otros, transmiten instrucciones que no pueden ser presentadas mediante el uso de ningún otro dispositivo, siendo un modo muy efectivo de hacerlas entendibles.

Para que la señalización horizontal cumpla la función para la cual se usa, se requiere que se tenga una uniformidad respecto a las dimensiones, diseño, símbolos, caracteres, colores, frecuencia de uso, circunstancias en que se emplea y tipo de material usado. Las marcas viales o demarcaciones deben ser reflectivas excepto paso peatonal tipo cebra, o estar debidamente iluminadas. Los diferentes tipos de señales son:

- Líneas continuas, indicando se prohíbe el rebasar a otro vehículo.
- Líneas discontinuas, se permite rebasar.
- Pasos peatonales.
- Giros.

FOTO N°60, 61: Señalización Horizontal en la Vía Interprovincial Colectora E-58.



Fuente: Propia.

E. Impactos de la red vial estructurada

E1. En la formación de ejes y nodos.

La formación de ejes y nodos generan impactos sobre la red vial estructurada cuando se forjan concentraciones de usos de suelo vinculados a la producción o al comercio en torno a una vía, situación que produce el ingreso y salida de vehículos o el estacionamiento de ellos en la vía, con

la consecuente disminución de la capacidad vial y el surgimiento de congestión vehicular y riesgos de accidentes de tránsito.

En el caso de la parroquia Pancho Negro se pudo identificar la formación de un eje o nodo en la intersección de la vía La Troncal – Pto. Inca y la entrada a San Luis, sin embargo, se puede determinar que en la actualidad no representa un problema considerable por cuanto las actividades que se generan en el no son representativas, por una parte se tiene un restaurante y un balneario poco concurridos, y por otra parte, se tiene la venta ocasional de frutas a la orilla de la vía.

E2. En el medio físico natural.

Por las condiciones topográficas de la parroquia, con pendientes mínimas, se puede establecer que la red vial no afecta visualmente al paisaje rural, por otra parte, se visualiza la presencia de puentes sobre ríos y esteros, los cuales se emplazan procurando alterar lo mínimo posible a los recursos hídricos. Finalmente, la red vial estructurada no ha afectado directamente a los bosques intervenidos, por cuanto ha sido la presencia de actividades productivas agrícolas los principales causantes de la pérdida de su biodiversidad, sin embargo, la vialidad aportó

indirectamente, ya que permite el desarrollo de dichas actividades productivas.

F. Cobertura de la red vial disponible y niveles o grados de accesibilidad y conectividad

Esta parte del estudio procura realizar un acercamiento a los niveles de conectividad hacia los asentamientos, a la estructura productiva, a los recursos naturales y hacia el exterior del territorio parroquial de Pancho Negro, en síntesis se trata de establecer el grado de influencia de la vialidad parroquial rural como uno de los principales estructuradores del territorio, como se indica a continuación:

a) Al sistema de asentamientos.

El sistema de asentamientos se encuentra constituido por la cabecera parroquial y los centros poblados, estos asentamientos se ubican de manera dispersa en el territorio parroquial, pero su emplazamiento siempre está relacionado con la red vial existente.

Efectivamente, en la parroquia rural de Pancho Negro todos los asentamientos cuentan con acceso vehicular, por lo tanto, se puede asegurar que la cobertura vial llega a todos los sitios

poblados, sin embargo, las características de estas vías no presentan las condiciones técnicas y constructivas que garanticen la movilización en condiciones de confort y seguridad, especialmente a lo largo del sistema colector rural secundario, vías locales y guardarrayas, las cuales presentan grandes porcentajes de vías en regular y mal estado, presentándose un bajo nivel de accesibilidad o conectividad limitada por el trazado defectuoso y el mal estado de la capa de rodadura, esta última de lastre principalmente, la cual en época invernal se ve deteriorada considerablemente siendo necesario un mantenimiento continuo.

Por otra parte, a diferencia de los asentamientos que recurren del sistema colector rural secundario, vías locales y/o guardarrayas, se tiene que los asentamientos que dependen directamente de la vía Interprovincial Colectora Troncal – Pto. Inca E-58, disponen de una excelente cobertura y niveles o grados de accesibilidad y conectividad. Finalmente, los asentamientos que dependen directamente del sistema Colector Rural Principal, disponen de una aceptable cobertura y niveles o grados de accesibilidad y conectividad.



b) A la estructura productiva.

La estructura productiva de la parroquia Pancho Negro se caracteriza por el desarrollo de producción agrícola con cultivos intensivos como la caña de azúcar, banano, cacao y arroz respectivamente; motivo por el cual la vialidad parroquial rural juega un papel importante en dicho proceso productivo. Sobre lo descrito se puede establecer que el mayor problema que soporta el sector productivo de la parroquia tiene que ver con el estado de las vías, las cuales se vuelven desplorables en época invernal, encareciendo los costos de movilización de los productos por tiempos de traslado, mantenimiento del parque automotor, y deterioro de los productos por las condiciones de movilización.

c) A los recursos naturales existentes en el territorio.

Del recorrido en campo más la revisión de la cartografía correspondiente se puede establecer que no existen mayores inconvenientes de accesibilidad a los recursos naturales.

d) Al exterior del ámbito geográfico.

Se puede afirmar que la parroquia Pancho Negro es privilegiada por contar con una vía interprovincial que aporta al

dinamismo de su territorio, además, las características técnicas y constructivas son las apropiadas para el desarrollo de actividades productivas, de las cuales se benefician otras provincias del Ecuador. Estas vías se encuentran en óptimas condiciones en lo referente a la capa de rodadura.

3.1.3.8. Sistema colectivo de transporte público cantonal y parroquial-rural.¹⁰²

La movilidad de personas y bienes requiere de sistemas que permitan su desplazamiento de forma eficiente y segura a su lugar de destino, a la vez refleja las relaciones de dependencia e interdependencia que existe entre los diferentes asentamientos poblados de la parroquia.

Por su parte los sistemas colectivos de transporte público resultarían ser los más requeridos por la población de los diferentes asentamientos, situación que es regulado por las instituciones competentes que determine la Ley. El Art. 264 de la Constitución del Ecuador asigna entre una de las competencia de los gobiernos municipales en el numeral 6 el "Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su

territorio cantonal", sin embargo, el Art. 267 del mismo cuerpo legal señala: "Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: numeral 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial".

El Art. 130 del COOTAD establece que "El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma:

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.

La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte

¹⁰² Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Pancho Negro, 2014-2019, pág. 333.



público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código".

Finalmente, resulta necesario destacar que en el Capítulo IV de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en su Art. 304 cita: "Corresponde a los Gobiernos Descentralizados Regionales en el ámbito de sus competencias, planificar, regular y controlar las redes interprovinciales e inter-cantonales de tránsito y transporte".

A. Oferta de transporte público de pasajeros:

La parroquia Pancho Negro cuenta con una oferta de transporte público de pasajeros brindado por las cooperativas interprovinciales: Rircay y Troncaleña bajo la modalidad de alianza, así como las cooperativas de servicio de transporte urbano: Megaseritrón y Transcañazuc igualmente a través de una alianza.

Cabe destacar que la Cooperativa de Transporte Público Once de Enero, presta sus servicios a los sectores de San Carlos y la Compuerta localizados en la provincia del Guayas, sin embargo, debido al recorrido que debe efectuar

dentro de la parroquia Pancho Negro, este último se beneficia de su servicio.

a) Recorridos de las líneas de transporte público de pasajeros:

• Ruta interprovincial e intercantonal:

La conectividad con los diferentes cantones, se realiza a través de las siguientes rutas de transporte público de pasajeros, y se detallan a continuación:

○ La Troncal – Pto. Inca.

Cooperativa Troncaleña y Rircay: La ruta inicia en la Av. Alfonso Andrade en el Sector Unidos Venceremos, su recorrido se realiza únicamente a través de la vía antes mencionada, el mismo que, dentro del territorio cantonal abarca una longitud de 22,86 Km en un tiempo aproximado de 40 minutos tanto de ida como de retorno.

○ La Troncal-La Puntilla.

Cooperativa Troncaleña: La ruta inicia en la Av. Alfonso Andrade entre las calles Homero Montero y San Pablo, el recorrido tiene una longitud de 5.955Km, en un tiempo aproximado de 20 min tanto de ida y 15 min de retorno.

Los sectores de mayor abordaje de pasajeros se registran al inicio de la ruta, mientras que los sectores destacables

de descenso de pasajeros por su número corresponden al sector de la Cancha en la Puntilla y en Corina de Parral. El retorno a La Troncal tiene el mismo recorrido, se realiza en un tiempo aproximado de 15 min, un número considerable de abordaje de pasajeros se registra al inicio del recorrido y la zona de mayor descenso de pasajeros en la Av. Alfonso Andrade entre las Calles Homero Montero y Av. 25 de Agosto.

○ La Troncal-La Puntilla-ingreso al balneario El Pedregal.

Cooperativa Trans.Cañasuc y Megaseritrón: La ruta inicia en la Av. 25 de Agosto entre las calles 24 de Mayo y Av. Alfonso Andrade (junto a los Almacenes LA GANGA), el recorrido tiene un tiempo aproximado de 20 min tanto de ida y 20 min de retorno.

Los sectores de mayor abordaje de pasajeros se registran al inicio de la ruta, mientras que los sectores destacables de descenso de pasajeros por su número corresponden al sector de La Puntilla. El retorno a La Troncal tiene el mismo recorrido, un número considerable de abordaje de pasajeros se registra al inicio y al final del recorrido.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

○ **La Troncal-La Envidia.**

Cooperativa Troncaleña: La ruta inicia en la Av. Alfonso Andrade entre las calles Homero Montero y San Pablo, el recorrido tiene un tiempo aproximado de 40 min entre ida y retorno.

Los sectores de mayor abordaje de pasajeros se registran al inicio de la ruta, mientras que los sectores destacables de descenso de pasajeros por su número corresponden al sector de La Puntilla. El retorno a La Troncal tiene el mismo recorrido.

○ **La Troncal-10 de Agosto.**

Cooperativa Trans.Cañasuc y Megaservitron: La ruta inicia en la Av. 25 de Agosto entre las calles 24 de Mayo y Av. Alfonso Andrade (junto a los Almacenes LA GANGA), el recorrido tiene un tiempo aproximado de 20 min tanto de ida y 20 min de retorno.

Los sectores de mayor abordaje de pasajeros se registran al inicio de la ruta, mientras que los sectores destacables de descenso de pasajeros por su número corresponden a paradas en o cerca de Centros Educativos. El retorno a La Troncal tiene el mismo recorrido, un número considerable de abordaje de pasajeros lo conforman los estudiantes.

○ **La Troncal-Zhucay o La Compuerta.**

Cooperativa Once de Enero: La ruta inicia en la Av. Luis Cordero y Zhindón (Mercado Bellavista), el recorrido tiene un tiempo aproximado de 60 min entre ida y retorno.

Esta posee dos rutas, el más constante (Ruta 1) es por la vía que conduce al Recinto 10 de Agosto, el otro (Ruta 2) es por la vía Interprovincial La Troncal – Pto. Inca hasta tomar la vía a la Indiana. Los sectores de mayor abordaje de pasajeros se registran al inicio y fin de cada ruta. El retorno a La Troncal tiene el mismo recorrido en cualquiera de las dos rutas.

● **Frecuencia y horarios de servicio:**

La identificación de las frecuencias y horarios de servicio se realizan en base a la recopilada en las Encuestas realizadas a personal de las diferentes cooperativas de Transporte Terrestre, las cuales varían según la ruta -demanda de pasajeros- y los días ordinarios o feriados.

○ **La Troncal - Puerto Inca:**

El recorrido se realiza de lunes a domingo desde las 06H00 hasta las 18H00 cuando inicia en La Troncal y

desde las 07H00 hasta las 19H00 cuando inicia en Puerto Inca cada 20 min.

○ **La Troncal - La Puntilla:**

Esta ruta se cubre de lunes a domingo desde las 06H10 hasta las 19H00 con una frecuencia cada 20min. Se debe destacar que la frecuencia de esta ruta ha incrementado de la asignada por la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

○ **La Troncal – La Puntilla – Ingreso a Balneario El Pedregal:**

El recorrido se realiza de lunes a domingo desde las 06H00 hasta las 18H00 con una frecuencia cada 20 min.

○ **La Troncal – La Envidia:**

Se realizan dos recorridos diarios de lunes a domingo. De lunes a viernes a las 05H00 y 14H00, mientras que los sábados y domingos a las 05h00 y 12H30. El tiempo del recorrido es de aproximadamente 40 min entre ida y retorno.

○ **La Troncal – 10 de Agosto:**

El recorrido se realiza de lunes a domingo a las 05H50; 06H35; 11H41; 13H05; 15H40 y 18H05. Solo los días sábados tiene dos recorridos a las 06H30



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

y 12H00. El tiempo del recorrido es de aproximadamente 20 minutos entre ida y retorno.

○ **La Troncal - Zhucay ó La Compuerta:**

*Ruta 1: El recorrido por la vía que conduce al Recinto 10 de Agosto se realiza de lunes a viernes desde las 05H30 hasta las 17H00 con una frecuencia cada 60 min. Los días sábados a las 05H15; 06H40; 08H00 y 12H00. Los días domingos a las 14H00 y 16H00.

* Ruta 2: El recorrido por la vía Interprovincial La Troncal – Pto. Inca hasta tomar la vía a la Indiana, se da a las 05H30 y 13H40.

El tiempo del recorrido en ambos casos es de aproximadamente 60 min entre ida y retorno, a excepción de tres recorridos que únicamente llegan hasta Zhucay.

CUADRO N° 51: Cooperativas de Transporte Público Interprovincial e Intercantonal de Pasajeros.

Fuente: Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial – Encuesta 2015.

ORIGEN	DESTINO	COOPERATIVA	FRECUENCIA
La Troncal	Puerto Inca	Troncaleña - Rircay	Cada 20 minutos
Puerto Inca	La Troncal	Troncaleña – Rircay	Cada 20 minutos
La Troncal	La Compuerta	Once de Enero	Cada 60 minutos
La Compuerta	La Troncal	Once de Enero	Cada 60 minutos

Elaboración: Propia.

CUADRO N° 52: Cooperativas de Transporte Público según Rutas Intracantonal.

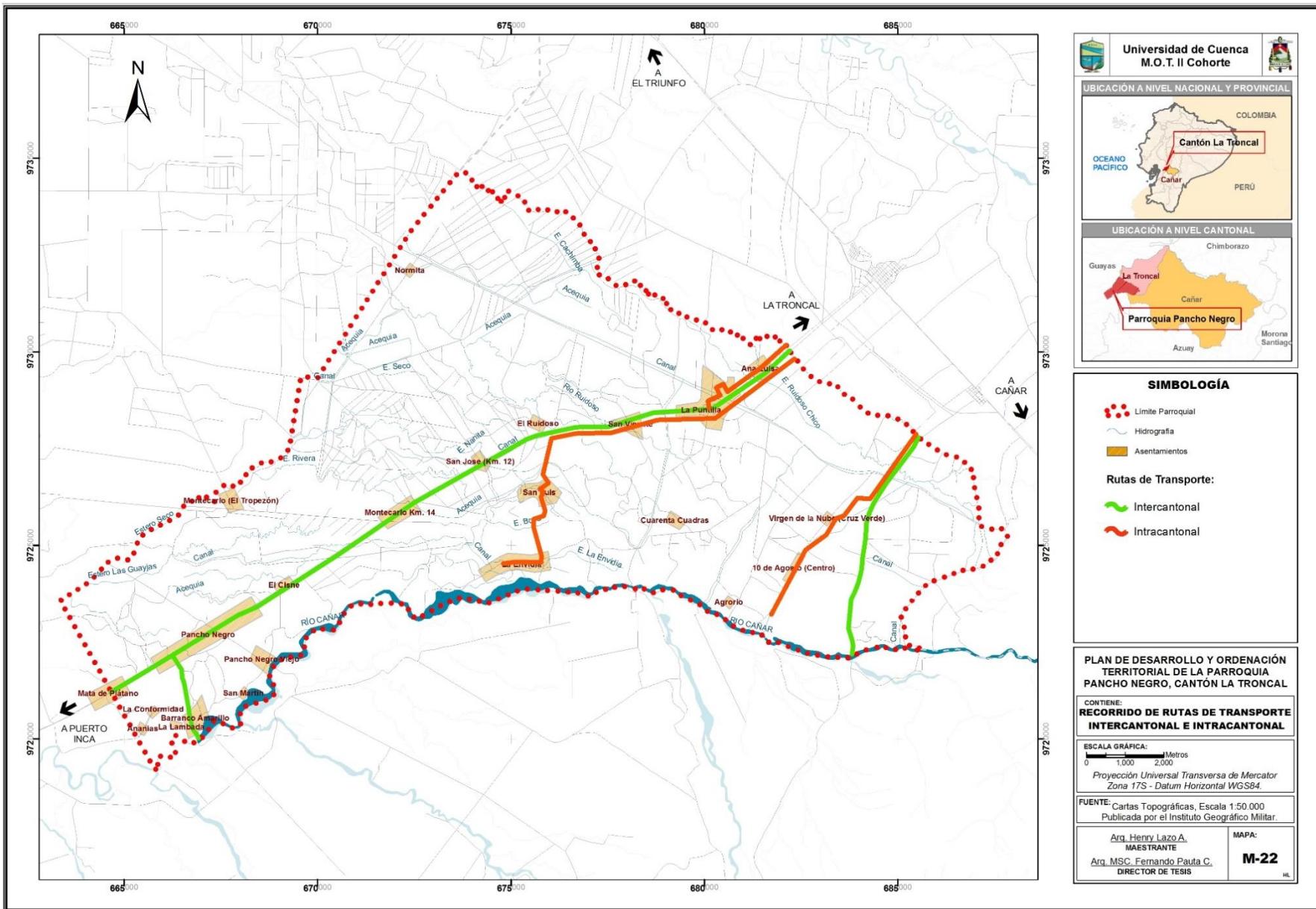
Fuente: Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial – Encuesta 2015.

ORIGEN	DESTINO	COOPERATIVA	FRECUENCIA
La Troncal	La Puntilla	Troncaleña	Cada 20 minutos
La Puntilla	La Troncal	Troncaleña	Cada 20 minutos
La Troncal	La Envidia	Troncaleña	2 recorridos al día
La Envidia	La Troncal	Troncaleña	2 recorridos al día
La Troncal	10 de Agosto	Megaservitron / Trans.Cañazuc	6 recorridos al día
10 de Agosto	La Troncal	Megaservitron / Trans.Cañazuc	6 recorridos al día
La Troncal	La Puntilla	Megaservitron / Trans.Cañazuc	Cada 20 minutos
La Puntilla	La Troncal	Megaservitron / Trans.Cañazuc	Cada 20 minutos

Elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



B. Demanda de servicio de transporte público de pasajeros:

Sobre la cantidad de pasajeros transportados, en el PDyOT cantonal de La Troncal se especifica que para los casos La Troncal-La Puntilla y La Troncal-Pto. Inca, se transportan en horas valle de 10 a 20 pasajeros, mientras que en horas picos las unidades están al máximo de su capacidad es decir hasta 40 pasajeros principalmente estudiantes.

Las zonas con mayor abordaje o descenso de pasajeros se localizan en los centros poblados de La Puntilla y Pancho Negro. Los lugares de mayor demanda de pasajeros tienen una estrecha relación con la oferta de equipamientos de salud y educación.

C. Infraestructura de apoyo al transporte:

• Terminales:

Al igual que el resto del cantón, la parroquia Pancho Negro no dispone de un terminal terrestre, por lo cual los pasajeros del transporte público interprovincial principalmente, dan uso a las vías como sitio de salida y llegada.

• Paradas:

Las paradas se establecen en base a la demanda de los usuarios, es decir no existen zonas específicas de abordaje y descenso, en algunas paradas se han conformado bahías de embarque y desembarque de pasajeros.

D. Señalización:

En el área de estudio se identificaron los siguientes tipos de señalización referente al transporte público:

• Señalización vertical:

De todo el sistema vial que dispone la parroquia Pancho Negro, únicamente la vía La Troncal-Pto. Inca dispone de señalización vertical, sin embargo, en esta vía no se dispone de señalización que indique las paradas de los buses.

• Señalización horizontal:

Corresponde a las marcas viales ya sean líneas, flechas, símbolos y letras que se realizan sobre el pavimento, bordillos y estructuras de las vías de circulación o adyacentes a ellas con el fin de regular, canalizar el tránsito o indicar la presencia de obstáculos. En el área de estudio no se identificó señalización horizontal referida a la prestación del transporte público de pasajeros,

únicamente la delimitación de los espacios reservados para el estacionamiento de camionetas de carga liviana y taxis.

E. Conclusiones

a) ASENTAMIENTOS O POBLAMIENTO

- La parroquia rural de Pancho Negro cuenta con 23 asentamientos o núcleos de población, tres de los cuales son de tipo nuclear cuyas edificaciones se encuentran próximas entre sí, seis asentamientos son lineales y se desarrollan a través de ejes viales y catorce asentamientos se distribuyen de forma dispersa en el territorio. Los asentamientos con el mayor número de habitantes lo constituyen la Puntilla con 4417 Hab. y la cabecera parroquial con 1133 Hab., que sumados dan 5550 Hab. equivalentes al 61.57% de la población total de la parroquia.

De similar forma los asentamientos con mayor superficie y oferta de servicios corresponden a La Puntilla y la cabecera parroquial, respectivamente.

Por su parte las mayores interacciones se dan con el recinto La Puntilla y la cabecera parroquial,



caracterizados por ser los mayores asentamientos atractores de población, debido a su extensión, oferta de servicios y el alto grado de consolidación, sin embargo, también se registran dependencias con asentamientos externos como La Troncal y Naranjal debido a la carencia interna de servicios como la salud, educación y gestión.

Como consecuencia de todo lo descrito se obtuvieron cuatro jerarquías para los asentamientos poblados, entre los que destacan La Puntilla con jerarquía uno y la cabecera parroquial con jerarquías dos, debido a que se tratan de centros de menor diversidad y complejidad de roles y funciones, motivo por el cual se podría afirmar la instauración de un modelo "Centro Periferia" en el sistema de asentamientos de la parroquia rural de Pancho Negro.

- La parroquia Pancho Negro presenta una buena conectividad entre todos sus asentamientos, debido a la disposición de la red vial como una de las principales infraestructuras de relación en el modelo de organización espacial.
- El reducido número de habitantes de las centralidades mínimas limita

fuertemente la prestación y la ampliación del servicio de transportación pública, a excepción de asentamientos como la cabecera parroquial, La Puntilla y San Luis.

- La parroquia carece de infraestructura y señalización que brinden la seguridad a conductores y peatones, a excepción de la vía La Troncal-Pto. Inca. de reciente construcción y que se encuentra en óptimas condiciones.

b) INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS DE LA PARROQUIA RURAL DE PANCHO NEGRO:

- La parroquia Pancho Negro cuenta con una cobertura de telefonía fija del 6.23% del total de hogares de la parroquia, lo cual indica un déficit de cobertura al 93.77% de hogares.
- El 73% de la población rural de Pancho Negro cuenta con cobertura de telefonía móvil, sin embargo la calidad de la misma sigue siendo deficiente.
- De acuerdo con información recopilada del PDyOT cantonal, el robo de cable telefónico es un problema latente que ha obligado a la CNT a realizar el cambio a sistemas inalámbricos. Las suspensiones de

servicio (por lapsos prolongados de tiempo) se han debido principalmente a esta causa.

- Cabe destacar que las emisoras de radiodifusión brindan cobertura a todo el cantón La Troncal, e incluso a poblados de cantones vecinos, por lo cual, se establece que la parroquia rural de Pancho Negro cuenta con un buen servicio de información.
- De los datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010, se conoce que de 2172 casas encuestadas, 466 cuentan con el servicio de dotación de agua potable, dando una cobertura de 21,45% y un déficit del 78,55%.
- Según el Censo de Población y Vivienda 2010 se establece que 9014 personas habitan en 2172 viviendas, de estas 46 viviendas cuentan con el servicio alcantarillado sanitario, dando una cobertura de 2,12% y un déficit de 97,88%.
- la eliminación de desechos sólidos por medio de carro recolector llega a un 73.39%, evidenciando un déficit del 26.61% del servicio público de recolección de desechos públicos.



c) EQUIPAMIENTO Y ESPACIO PÚBLICO DE ALCANCE PARROQUIAL RURAL:

- Existe déficit de cobertura territorial al 41,75% del total de la potencial población estudiantil del nivel de educación inicial.
- Las tres principales escuelas de la parroquia promedian un déficit de terreno de 51,07%.
- Existe déficit de cobertura territorial al 26.35% del total de la potencial población estudiantil del nivel de educación bachillerato.
- El colegio Tomas Rendón Solano presenta un superávit de terreno del 110% equivalente a 1,10 hectáreas.
- Por número de habitantes y radio de cobertura territorial acorde a la normativa establecida, La parroquia Pancho Negro presenta una infraestructura de salud inadecuada, por cuanto se requiere de equipamientos del cuarto nivel de complejidad que cumplan con los estándares de calidad mínimo.
- El Centro Cultural Comunitario "La Puntilla" y la biblioteca municipal de La Puntilla presentan déficit de 280.70

m² y 307.19 m² de terreno, respectivamente.

- Por radio de cobertura territorial y número de habitantes, la parroquia Pancho Negro presenta una oferta excesiva de casas comunales
- Las casas comunales de Pancho Negro y Corina del Parral, de cobertura parroquial, presentan déficit de terreno de 19.70 m² y 331.70m², respectivamente.
- Los CIBV Pasos Geniales de La Puntilla y CIBV Gotitas de Ternura de Pancho Negro, presentan déficit de 180.00 m² y 500.00 m² de terreno, respectivamente.
- La parroquia Pancho Negro presenta superávit por número de centros deportivos parroquiales construidos, los cuales cumplen con la normativa establecida, e incluso presentan superávit en la dotación de suelo por habitante.
- La parroquia Pancho Negro dispone de tres parques que por sus características y servicio brindado, podrían ser considerados como parques parroquiales, sin embargo, cada uno presenta un déficit promedio de 6250 m² de suelo por habitante.
- Sobre la posibilidad de ampliación de los parques, cabe destacar que los dos parques ubicados en La Puntilla presentan serias limitaciones por linderar con calles en sus tres o cuatro lados, sin embargo, únicamente el parque de Pancho Negro puede ser objeto de futuras ampliaciones, por linderar con lotes bacantes.
- El UPC de La Puntilla presenta un déficit de 60 m² de terreno, y el UPC Pancho Negro presenta superávit de 684 m² de terreno.
- Se pudo conocer que el servicio brindado por la policía nacional es insuficiente, debido a la falta de personal, equipos y vehículos motorizados que aporten al control y seguridad de la población, adicionalmente se puede constatar que la infraestructura existente no cumple con los estándares de calidad que ofrecen los UPC recomendados del tipo A y B.
- El cementerio de Pancho Negro presenta un déficit de 5164 m² de terreno.



d) EQUIPAMIENTOS COMUNITARIOS DE ALCANCE CANTONAL EN TERRITORIO PARROQUIAL RURAL DE PANCHO NEGRO:

- La parroquia Pancho Negro además de los cuatro equipamientos que presenta actualmente, dispondrá de tres nuevos equipamientos de alcance cantonal como son:
 - Parque Agroindustrial;
 - Camal Municipal y Plaza de ganado; y,
 - Reserva de protección Río Cañar.

Sobre los equipamientos propuestos por el plan cantonal, cabe destacar que se prevé que dos de ellos impulsen la economía local de Pancho Negro, mientras que la reserva de protección río Cañar surge como respuesta de conservación de los pocos márgenes del río Cañar que no soportan aún las actividades de explotación minera.

e) VIALIDAD PARROQUIAL RURAL: "CAMINOS RURALES" O "CAMINOS AGRÍCOLAS Y FORESTALES"

- El principal eje de conexión vial al interior y hacia el exterior de la parroquia Pancho Negro, lo constituye la vía "Colectora Austral E-58 (Troncal-Puerto Inca)" que enlaza directamente a los principales centros poblados y zonas de cultivo de la parroquia, permitiendo a su vez la conectividad con la cabecera cantonal y las provincias del Guayas, Azuay y El Oro.
- Las vías catalogadas como "Colectora Rural Principal" y "Colectora Rural Secundaria", son caminos de servicio a los poblados y/o caminos agrícolas de servicio a las zonas de cultivo.
- Las vías o caminos "locales" son aquellos utilizados cotidianamente por la población, mientras que los caminos tipo "guardarrayas" son utilizadas habitualmente por zafberos y personal de la compañía azucarera Coazucar S.A.
- La parroquia rural de Pancho Negro cuenta con 448.74 kilómetros de vías, de las cuales 216.87 kilómetros equivalentes al 48.33%, disponen de material de mejoramiento como capa de rodadura tipo lastre, seguido de vías de tierra sin capa de rodadura con 205.58 kilómetros equivalentes al 45.81%, y apenas 26.28 kilómetros de vías se encuentra asfaltados equivalente al 5.86%. Los antecedentes antes descritos reflejan un déficit de capa de rodadura en 205.58 kilómetros de vías, equivalentes al 45.81%.
- Respecto del estado de conservación de las vías tenemos que, 39.63 kilómetros de vías se encuentran en buen estado, equivalente al 8.83% del total de las vías de la parroquia, situación preocupante por cuanto refleja a su vez que 247.42 kilómetros de vías se encuentran en mal estado equivalente al 55.14%, y 161.69 kilómetros de vías se encuentran en regular estado equivalente al 36.03%.
- 19.99 Kilómetros de vía interprovincial Colectora Austral E-58 se encuentra asfaltada y en buenas condiciones, equivalente a un 100%. La vía fue objeto de ampliación de 2 a 4 carriles con espaldones laterales, incluyendo aceras en los tramos que atraviesan zonas pobladas. Se prevé que las mejoras realizadas a la vía disminuirán los accidentes de tránsito y permitirá que el tráfico vehicular se desarrolle con mayor eficiencia.
- 6.29 kilómetros de vía Colectora Rural Principal que conecta al recinto 10 de Agosto con el sector Voluntad de



- Dios, se encuentra asfaltada y en buen estado de conservación. Por otro lado, 28.46 kilómetros de vía de esta jerarquía que atraviesa el recinto La Puntilla y llega hacia el recinto La Normita y el botadero de basura municipal, se encuentra lastrado, de los cuales 15.52 kilómetros se halla en buen estado y 19.23 kilómetros en regular estado, pudiendo la totalidad de vía lastrada llegar a un mal estado en época invernal, por lo cual requiere de trabajos de mantenimiento continuo.
- 33.61 kilómetros de vía Colectora Rural Secundaria se encuentra lastrada, de lo cual 1.60 kilómetros de vía que conecta a la cabecera parroquial con el recinto Pancho Negro Viejo se encuentra en mal estado de conservación. Por otra parte, 29.88 kilómetros de vía se encuentra en regular estado, sin embargo, el tramo que permite los desplazamientos de la población de los recintos La Envidia y San Luis hasta la vía interprovincial Colectora Austral E-58, equivalente a 5.08 kilómetros requiere de una atención prioritaria, por cuanto en época invernal resulta dificultoso la circulación a través de la vía por encharcamientos del agua.

- Las vías colectoras presentan una estructura que debe ser complementada ya que dispone de varios tramos aislados sin conformar circuitos viales. Por otra parte, este tipo de vías plasman unas condiciones aceptables de radio de giro, curvatura, tangente intermedia y sección transversal, sin embargo, su capa de rodadura es de lastre, situación que en el mediano y largo plazo difiere negativamente sobre su estado de conservación y calidad ambiental.

- La parroquia dispone de 223.13 kilómetros de vías locales, de las cuales 69.59 kilómetros son de tierra por no presentar capa de rodadura, y 153.54 kilómetros presentan material de mejoramiento tipo lastre en su capa de rodadura.

De lo descrito arriba se tiene que, 1.99 kilómetros de vía lastada se encuentra en buen estado, y corresponde a la vía de ingreso al recinto Virgen de La Nube (Cruz Verde). Por otra parte, 111.33 Kilómetros se encuentran en regular estado, y finalmente, 108.81 kilómetros en mal estado de conservación.

- De la información levantada en campo se pudo identificar que

137.23 kilómetros de vías de la parroquia, corresponden al tipo Guardarrayas, de las cuales 135.98 kilómetros son de tierra en mal estado de conservación, y 1.25 kilómetros de vía con material de mejoramiento tipo lastre y en regular estado de conservación.

- Cabe destacar que en este contexto se ve gravemente limitado el normal desarrollo de las actividades, sobre todo las productivas por cuanto son las vías colectora rural secundaria, locales y guardarrayas las más deficitarias. Cabe recordar que este tipo de vías son las que permiten el traslado directo de los productos agrícolas desde las fincas y haciendas, con lo cual se estaría afectando principalmente los tiempos de traslado y transporte, situación que podría repercutir en el costo total de los productos y utilidades de los productores agrícolas.
- Por su parte las vías locales presentan secciones transversales que varían entre los 3 y 10 metros, mientras que las guardarrayas oscilan entre los 3 y 20 metros, debido a que son utilizados principalmente por tractores, cosechadoras y camiones, que permiten el traslado de las



cosechas principalmente de caña de azúcar.

f) SISTEMA COLECTIVO DE TRANSPORTE PÚBLICO CANTONAL Y PARROQUIAL RURAL

- La parroquia rural de Pancho Negro dispone de un servicio de transporte público diario, que brinda cobertura especialmente a los asentamientos emplazados en el eje vial principal (vía colectora Interprovincial La Troncal – Pto. Inca), mientras que un considerable número de asentamientos de baja densidad poblacional no cuentan con dicho servicio. Entre los recintos que no se emplazan a lo largo de la vía interprovincial La Troncal – Pto. Inca, pero que si disponen del servicio colectivo de transporte público tenemos al recinto 10 de agosto, San Luis y La Envidia.
- La baja densidad poblacional de los asentamientos o poblados limita fuertemente la prestación y ampliación del servicio de transportación pública a dichos sectores.
- Al no contar con un sistema colectivo de transporte público que atienda a todos los asentamientos de la parroquia, la población recurre

al servicio que brindan las camionetas, taxis o motos, que sumados a mal estado de la mayoría de las vías, se genera un incremento en el costo de movilización y tiempos de traslados de personas y mercancías.

- La mayoría de los sectores que disponen del servicio de transporte público de pasajeros carecen de infraestructura y señalización que brinden la seguridad y facilidad para el embarque y desembarque de bienes y personas.





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



3.1.4. Diagnóstico del subsistema Marco Político, jurídico e institucional

3.1.4.1. Antecedentes

De acuerdo con las aportaciones realizadas por el Dr. Domingo Gómez Orea, el Marco Legal e Institucional puede entenderse como el Subsistema que establece y controla las reglas del juego que intervienen en el Sistema Territorial. Incluye la legislación de interés en cada caso, comunitario, nacional y autonómico, y las instituciones con responsabilidades en el ámbito del plan. Dicho de otra manera, es la encargada de estudiar la legislación y a las disposiciones administrativas que tienen incidencia territorial, e incluso a aquellas que aun no teniéndola, podrían repercutir sobre las determinaciones del Plan.

3.1.4.2. Objetivos del estudio

Los objetivos principales del presente Diagnóstico tienen que ver con el estudio de los aspectos relacionados con la gestión realizada por la Junta Parroquial de Pancho Negro como:

- Estudiar los servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

- Estudiar la cooperación internacional para el cumplimiento de las metas del GAD parroquial de Pancho Negro.
- Estudiar la gestión del GAD Parroquial en la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Adicionalmente se proponen objetivos que complementen el estudio del presente subsistema como:

- Conocer el marco constitucional y legal que se refiere a las competencias constitucionales de los GAD's parroquiales rurales.
- Determinar la capacidad financiera y técnica del GAD parroquial rural de Pancho Negro, con enfoque sobre aspectos financieros, técnicos y de participación.

Además, como parte de la metodología implementada para la elaboración del presente tema de estudio se recurrió a las siguientes actividades:

- Obtención y estudio de los principales cuerpos legales relacionados con esta materia y su vigencia en el área de estudio.

- Entrevista a representantes del GAD parroquial.
- Si bien el presente estudio deberá centrarse principalmente en las competencias de GAD Parroquial, sin embargo, se enunciará de manera general aquella información que sirva de base y guía obligatoria para desarrollar el POOT Parroquial.
- Se recurrirá a información proporcionada por el GAD parroquial de Pancho Negro y que corresponde al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del año 2012, la cual por aspectos de orden legal no ha sido posible aún su implementación por parte de la Junta Parroquial.

3.1.4.3. Marco Constitucional y Legal

A través del presente diagnóstico se plantea el conocimiento del Marco Constitucional Legal ecuatoriano con enfoque sobre las competencias constitucionales de los GAD's parroquiales rurales, por lo tanto, el cuerpo normativo a ser revisado será el siguiente:

- Constitución de la República del Ecuador (2008).



- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP.
- Ley de caminos y reglamentos.
- Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario.
- Codificación de la Ley de Gestión Ambiental.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

A. En relación a los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial

A1. La Constitución de la República 2008.

Según la Constitución de la República del Ecuador 2008, en el Artículo 267 Numeral 1 y artículo 272 numeral 3, se establece que a los gobiernos parroquiales rurales les corresponde “planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.”

Además, que la distribución de los recursos entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados será regulada, conforme a los siguientes criterios:

- Tamaño y densidad de la población;
- Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados;
- 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.

Por otra parte, se hace mención a los subsistemas que forman parte del sistema territorial, y se los puede apreciar en los artículos: i) sobre el componente Socio Cultural: el artículo 343 al 394; ii) sobre el componente económico: el artículo 283; iii) sobre el componente Ambiental: el artículo 395; iv) finalmente el componente político institucional tiene cabida desde los artículos 95 al 111.

De todo lo descrito se puede concluir que por mandato constitucional es deber de los GAD's parroquiales la planificación del desarrollo y la ordenación territorial, para lo cual en

coordinación con el resto de gobiernos autónomos descentralizados deberán formular sus planes correspondientes, los cuales deberán contener y estudiar los diferentes subsistemas del sistema territorial. Cabe destacar que los PDyOT correspondientes les servirá a los GAD's como una herramienta indispensable para el conocimiento y aplicación de los criterios utilizados para la distribución de los recursos, especialmente en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado, ya que sería improductivo la no aplicación de los planes, dejando a la espontaneidad como referente para el desarrollo no planificado del territorio.

A2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.

Al respecto, el COOTAD en su artículo 65 de las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, literal a), establece que le corresponde la competencia exclusiva “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:".

Sobre los planes de desarrollo el COOTAD contempla el artículo 295, sobre el ordenamiento territorial en el artículo 296 y los objetivos del ordenamiento territorial en el artículo 296. Por otra parte, el mismo COOTAD se refiere sobre las atribuciones en el ordenamiento territorial en el artículo 466.

A3. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP.

El presente código se refiere sobre la planificación del desarrollo en el artículo 9, y establece que esta orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. Que el ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Finalmente, el COPFP se refiere además sobre los planes de desarrollo en los artículos 9, 41 y 42. Sobre el ordenamiento territorial en el artículo 43 y sobre las disposiciones generales en el artículo 44.

B. En relación a los servicios e infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia

B1. La Constitución de la República, 2008.

La Constitución de la Republica en el Artículo 267 Numeral 2, establece que, a los gobiernos parroquiales rurales les corresponde "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 otra parte la misma Constitución en su artículo 264 numeral 7, establece que es competencia exclusiva del GAD cantonal el "planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

B2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.

El artículo 65 literal a de dicho cuerpo normativo establece como competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial rural el "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.

De acuerdo con el capítulo IV) Del Ejercicio de las Competencias Constitucionales, artículo 137 del COOTAD, tendríamos que:

- Es responsabilidad del GAD cantonal el prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley, será responsabilidad del GAD Municipal con sus respectivas normativas. Cuando estos servicios se presten en las parroquias rurales se deberá coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.
- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales realizarán alianzas con los sistemas comunitarios para gestionar conjuntamente con las juntas administradoras de agua potable y alcantarillado existentes en las áreas rurales de su circunscripción. Fortaleciendo el funcionamiento de los sistemas comunitarios. Los gobiernos autónomos



descentralizados municipales podrán delegar las competencias de gestión de agua potable y alcantarillado a los gobiernos parroquiales rurales.

Por su parte, el artículo 138 del COOTAD se establece que:

Es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación. Sin embargo, se tiene la posibilidad de la gestión concurrente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física. Se establece además que le corresponde a los GAD's municipales, en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional.

Finalmente, el Artículo 145 establece que a los GAD's parroquiales les corresponde, concurrentemente y en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los

planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales. Pudiendo contar con la concurrencia y el apoyo de los GAD's provinciales y municipales.

C. En relación a la vialidad parroquial rural

C1. La Constitución de la República 2008.

En el Artículo 267 Numeral 3 se establece que le corresponde al GAD parroquial rural la "planificación y mantenimiento, en coordinación con los GAD provinciales, la vialidad parroquial rural.

A su vez el artículo 263, numeral 2 determina que a los gobiernos provinciales les corresponde la competencia "planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

Estos dos artículos establecen que la construcción de la vialidad parroquial que no incluya las zonas urbanas es de competencia exclusiva de los GAD's provinciales, sin embargo, se da paso a la coordinación entre dichos GAD's en la planificación y mantenimiento de las mencionadas vías, motivo por el cual, el estudio de la vialidad parroquial rural es un tema obligatorio dentro de todo

PDyOT parroquial rural, más aun considerando que la vialidad constituye uno de los principales medios que permiten el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de la parroquia rural de Pancho Negro, principalmente la agricultura.

C2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.

Al respecto, el Artículo 129.- Ejercicio de la competencia de vialidad establece que:

Al gobierno central le corresponde las facultades de rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización.

Al gobierno autónomo descentralizado regional le corresponde las facultades de planificar, construir regular, controlar y mantener el sistema vial de ámbito regional, en concordancia con las políticas nacionales.

Al gobierno autónomo descentralizado provincial le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

Al gobierno autónomo descentralizado municipal le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales.

Al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno.

C3. Ley de Caminos y Reglamentos.

La ley de caminos sirve para el desarrollo de nuevos proyectos viales y el mejoramiento de los existentes.

De acuerdo con la presente Ley, los caminos públicos son todas las vías de tránsito terrestre construido para el servicio público y declarado de uso público. Así también, se consideran como públicos los caminos privados que han sido usados desde hace más de quince años por los habitantes de una zona.

A los caminos se integran o forman parte integrante: los senderos laterales para

peatones y animales, taludes, cunetas o zanjas de desagües, terraplenes, puentes, obras de arte de cualquier género, habitaciones para guarda puentes, camineros y otros requerimientos análogos permanentes.

El Derecho de vía es la facultad que posee el Estado Ecuatoriano para ocupar en cualquier momento parte del territorio para la construcción, conservación, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de los caminos, para lo cual se determina entre otras cosas, el permitir la construcción de cerramientos a partir de los 25 metros contados desde el centro de la vía, y la edificación de viviendas al margen de los 30 metros desde el eje de la carretera hacia cada uno de los lados.

En la presente Ley se establece la prohibición de construcción de edificaciones, llevar ganado y venta de productos a orillas del carretero, por cuanto pueden ocasionar o aumentar el riesgo de accidentes de tránsito.

En el caso de realización de proyectos de ampliación, mejoramiento o construcción de nuevas carreteras, el Estado Ecuatoriano deberá emitir la correspondiente resolución de expropiación para obras viales públicas, la cual deberá ser emitida por el Subsecretario de Infraestructura del

Transporte. La resolución de expropiación deberá ser inscrita en el Registro de la Propiedad correspondiente. Consecuentemente el Art. 51 señala que el Estado y las entidades encargadas de un camino podrán explotar libremente las canteras de piedra, arena, y otros materiales necesarios para la construcción, mejoramiento, rectificación o mantenimiento de los caminos públicos.

De igual forma, las penas y multas a los infractores de esta Ley o de sus reglamentos, serán impuestas por el Subsecretario de Infraestructura del Transporte o su delegado, o por el personero de la entidad encargada del camino.

D. En relación a las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente

D1. La Constitución de la República 2008

Del Título VI: Régimen de desarrollo, Capítulo Tercero: Soberanía alimentaria, se establece que es de importancia por cuanto los territorios rurales, sobre todo, aquellos cuyo uso principal es el agrícola aportan a la soberanía alimentaria de las diferentes poblaciones del Ecuador.

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.

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 la 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. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras,

facilitándoles la adquisición de medios de producción.

6. Promover la preservación y recuperación de la agro biodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.

7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.

8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de las innovaciones tecnológicas apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria.

9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.

10. 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.

11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de

especulación con productos alimenticios.

12. 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.

13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.

14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

De igual forma 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. Todo esto conforme lo determina el Art. 282.

Por su parte, el Capítulo Séptimo: Derechos de la naturaleza, Art. 71, establece que, 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.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

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.

En el Artículo 267 Numeral 4 se establece que los GAD's parroquiales deberán incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la

preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

D2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.

En el Artículo 135 del ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, establece que los GAD's regionales, provinciales y parroquiales, deberán ejecutar de manera coordinada y compartida, en observancia de las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, ajustándose a las características y vocaciones productivas del cada territorio, sin perjuicio de las competencias del gobierno central para incentivar estas actividades.

Por otra parte, se contempla que a los GAD's parroquiales le corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción. Que para el cumplimiento de sus competencias establecerán programas y proyectos dirigidos a incrementar la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía

alimentaria, dirigidos a los micros y pequeños productores.

Según el artículo 136 del ejercicio de las competencias de gestión ambiental, se establece que 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.

D3. Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario

- **Competencias:**

Artículo 17.- Ministerio de Agricultura y Ganadería: debe formular un plan de uso, manejo y zonificación de los suelos. El Estado estimulará la ejecución de estos planes y velará por su cumplimiento.

Artículo 36.- INDA.- En armonía con lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política de la República corresponde al Presidente de la República, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la dirección política del proceso de promoción, desarrollo y protección del sector agrario. Para su ejecución, créase el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), como una entidad de derecho público, con ámbito nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio, que estará adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería y tendrá su sede en Quito. El INDA deberá delegar sus facultades a fin de propender a la descentralización y desconcentración de sus funciones conforme lo establece la Ley.

D4. Codificación de la Ley de Gestión Ambiental.

La presente Ley en su TITULO I.- AMBITO Y PRINCIPIOS DE LA GESTION AMBIENTAL, establece entre otras cosas, los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia.

De igual forma se considera que la gestión ambiental se sujet a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.

Que para la elaboración de todo reglamento, instructivo, regulación y ordenanzas que, dentro del ámbito de su competencia, expidan las instituciones del Estado en materia ambiental, deberán observar las siguientes etapas, según corresponda:

- Desarrollo de estudios técnicos sectoriales,
- Económicos,

- Relaciones comunitarias,
- Capacidad institucional, y
- Consultas a organismos competentes e información a los sectores ciudadanos.

Se establece un Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental que cuenta con la participación de representantes de la ciudadanía, dicho sistema se encargará de la coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.

En el Artículo 6 se establece además, que el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económica y de evaluación de impactos ambientales.

Por último, se establece que los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia, se aplican a través del Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS).



D5. Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

• Identificación de territorios:

Artículo 1.- Patrimonio forestal del estado: Consideradas las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres; los bosques que se hubieren plantado o se plantaren en terrenos del Estado, exceptuándose los que se hubieren formado por colonos y comuneros en tierras en posesión.

- Marginales para el aprovechamiento agrícola o ganadero.
- Todas las tierras que se encuentren en estado natural y que por su valor científico y por su influencia en el medio ambiente, para efectos de conservación del ecosistema y especies de flora y fauna, deban mantenerse en estado silvestre.
- Las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título, incluyendo aquellas que legalmente reviertan al Estado.
- Los manglares, aun aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio,

no son susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su reglamento.

Artículo 6.- De los bosques y vegetación protectores: formaciones vegetales, naturales o cultivadas.

Requisitos para considerarse como bosques y vegetación protectora.

- a) Tener como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre;
- b) Estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial;
- c) Ocupar cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua;
- d) Constituir cortinas rompe vientos o de protección del equilibrio del medio ambiente;
- e) Hallarse en áreas de investigación hidrológico-forestal;

f) Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional; y,

g) Constituir factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público.

Artículo 9.- De las tierras forestales y los bosques de propiedad privada: aquellas que por sus condiciones naturales, ubicación, o por no ser aptas para la explotación agropecuaria, deben ser destinadas al cultivo de especies maderables y arbustivas, a la conservación de la vegetación protectora, inclusive la herbácea y la que así se considere mediante estudios de clasificación de suelos, de conformidad con los requerimientos de interés público y de conservación del medio ambiente.

Artículo 66.- Del patrimonio nacional de áreas naturales: constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

Art. 67.- Clasificación d las áreas naturales del Patrimonio del Estado.

- h) Constituir factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público.
- a) Parques nacionales;
- b) Reserva ecológica;
- c) Refugio de vida silvestre;
- d) Reservas biológicas;
- e) Áreas nacionales de recreación;
- f) Reserva de producción de fauna; y,
- g) Área de caza y pesca.

Artículo 106.- Reserva marina: es un área marina que incluye la columna de agua, fondo marino y subsuelo que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, al mismo tiempo de proporcionar un flujo sostenible de productos naturales, servicios y usos para beneficio de la comunidad.

• Limitaciones:

No se puede adquirir el dominio ni ningún otro derecho real en las tierras del Patrimonio forestal del Estado,

tampoco estarán a la disposición del INDA Art. 2. El Estado garantizará a los pueblos indígenas, negros o afro ecuatorianos, lo previsto en el Art. 84 de la Constitución Política de la República.

Artículo 3.- Los límites del patrimonio forestal del Estado estarán determinados por El Ministerio del Ambiente previos los estudios técnicos correspondientes. Los límites se darán a conocer mediante mapas y otros medios de divulgación.

Artículo 4.- El Ministerio del Ambiente administrara el patrimonio forestal del Estado de acuerdo a normas para la ordenación, conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales.

E. En relación a los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno

E1. La Constitución de la Republica 2008. - COOTAD

En el Artículo 267 Numeral 5 de la Constitución, y el artículo 65 literal e) del COOTAD, se establece que los GAD's parroquiales deberán "gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

F. En relación a la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales

F1. La Constitución de la Republica 2008. - COOTAD

En el Artículo 267 Numeral 6 dela Constitución, y el artículo 65, literal f) del COOTAD, se establece que les corresponde a los GAD's parroquiales "promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base".

G. En relación a la Cooperación Internacional

G1. La Constitución de la Republica 2008.

En el artículo 267 Numeral 7 dela Constitución, Y ARTÍCULO 65, LITERAL G) del COOTAD, se establece que les corresponde a los GAD's parroquiales "Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias". Igual situación sucede con los GAD's regional, provincial y cantonal, los cuales también gozan de la posibilidad de poder gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.



a) El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.

Según el COOTAD en su artículo 131 de la gestión de la cooperación internacional, se considera que “Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia.

En dicho artículo se establece además que se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional, situación que servirá de referencia a los diferentes GAD's para poder iniciar el proceso.

H. En relación a la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos

En el artículo 267 Numeral 8 de la Constitución, Y Artículo 65, Literal H) del COOTAD, se establece que les corresponde a los GAD's parroquiales “vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos”.

3.1.4.4. Capacidad financiera y técnica del GAD parroquial rural de Pancho Negro

Esta parte del estudio se encarga de estudiar aspectos relacionados con las siguientes áreas:

- Financiera;
- Técnica; y
- Participación.

A. Financiera¹⁰³

De acuerdo con la información proporcionada por el GAD parroquial de Pancho Negro y que corresponde al PDyOT del año 2012 que no ha sido posible su implementación por problemas de aspecto legal, se obtiene los siguientes resultados:

A1. Análisis presupuestario de ingresos y gastos

Según el porcentaje de variación de las cuentas de los ingresos del GAD parroquial de Pancho Negro de los años 2010 y 2011 se obtiene lo siguiente:

- En relación al año 2010, los ingresos de la Junta en el 2011, se incrementó

en 83.05%, debido a los incrementos del ingreso de financiamiento, provenientes del saldo en el banco central de la cuenta rotativa que la junta posee.

- El ingreso de capital se incrementó ya que tiene un saldo positivo en 25.65% con relación al 2010, debido a que en el año 2011 las cuentas trasferencias y donaciones de capital para inversión se incrementó por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
- El ingreso corriente se incrementó en un 4.24% en relación con el año 2010, y esto se debe a que hay un incremento de recursos por parte del Ministerio para gasto administrativo.

Según el porcentaje de variación de las cuentas de los gastos del GAD parroquial de Pancho Negro de los años 2010 y 2011 se obtiene lo siguiente:

- El Total de los gastos de la Junta en el 2011, se incrementó en 258.92% con relación al 2010, situación que se obedece a los incrementos de los gastos de inversión en mayor proporción, le sigue gastos corrientes y en menor cantidad gastos de capital.

¹⁰³ PDyOT parroquial de Pancho Negro 2012.



- El gasto corriente se incrementó en 13.45%, esto obedece a que se dio un incremento de sueldo de los miembros de la junta.
- El gasto de inversión se incrementó en una forma considerable en un 238.73% , debido a que se acumuló la inversión del año 2010 al 2011 para diferentes obras que se ejecutaran en la parroquia
- El gasto de capital Finalmente se observa un incremento no muy significativo en un 6.73% esto significa que la junta no adquirirá bienes de larga duración en mayor cantidad.

A2. Los Activos

- Al 31 de Octubre del 2011, el 98.50 % del total de los activos corrientes corresponde al disponible, debido al saldo del Banco Central del Ecuador, al 31 de diciembre en la cuenta de la junta Parroquial. En las demás cuentas que forman parte del Activo Corriente existen valores menos representativos entre ellos se encuentran: Los Anticipos de Fondos con un 0.26%, Cuentas por Cobrar con 0.86% y los Deudores Financieros con 0.37%.
- Por otra parte los activos fijos están en su totalidad compuestos por los bienes utilizados para la

Administración, así como: Bienes Muebles en su mayoría, Mobiliarios, Maquinarias y Equipos, Vehículos, Equipos Sistemas y Paquetes Informáticos.

A3. Otros Activos

- Por otra parte los activos fijos están en su totalidad compuestos por los bienes utilizados para la Administración, así como: Bienes Muebles en su mayoría, Mobiliarios, Maquinarias y Equipos, Vehículos, Equipos Sistemas y Paquetes Informáticos.
- En el Porcentaje de otros activos, el 100% corresponde a Inversiones de obras en proceso y están relacionadas directamente en mayor porcentaje a: Construcciones y edificaciones, Estudio y diseño, Arrendamiento en Vehículo, Servicios personales por contrato, Arrendamiento en maquinaria y equipos, Líneas redes e instalaciones, y se encuentran las Inversiones en programas en Ejecución, con valores en menor porcentaje.

A4. Análisis de variación de las cuentas del activo entre los años 2010 y 2011

Según el porcentaje de variación de las cuentas del activo del GAD parroquial de Pancho Negro de los años 2010 y 2011 se obtiene lo siguiente:

- El Total de los Activos de la Junta en el 2011, se incrementó en 2325.44% con relación al 2010, situación que se obedece a los incrementos de otros Activos, Activo fijo.
- El Activo Corriente tuvo no tuvo un incremento ya que tiene un saldo negativo en -6.32% con relación al 2010, debido a que en el año 2011 las cuentas disponibilidades y anticipos de fondos no se incrementan debido, sino que más bien sufrieron una baja considerable.
- El Activo fijo se incrementó en una forma considerable en un (2040.26%), debido a que se adquirió, un vehículo para la junta parroquial, equipos y sistemas informático, maquinaria y equipos en grandes cantidades a comparación del año 2010.
- Finalmente se observa un incremento muy significativo en las inversiones en el año 2011 con respecto al 2010, en 291.41%, esta situación se debe a que en el año 2011 se ha tiene programado, obras de infraestructura, el alquiler de



maquinaria, infraestructura de urbanización y embellecimiento, etc.

A5. Análisis del pasivo con relación al 2010 y 2011

- Según el PDyOT de la parroquia Pancho Negro del año 2012 y su correspondiente actualización para el periodo 2015-2019, se tiene que el pasivo a corto plazo se disminuye con un porcentaje de 52.16%, con relación al 2010, esto se debe que las obligaciones que contrae la Junta Parroquial son pagadas a tiempo, mientras que el del total de los pasivos a largo plazo se han incrementado en un 52.16% producto de la acumulación de cuentas por pagar que por parte de la junta que no son canceladas a tiempo, pueden ser obligaciones por bienes y servicios que tiene la junta, relacionado con: Gastos en Personal, pago del IVA, Impuesto a la Renta, en inversión etc.
- El porcentaje de financiamiento de la Junta en el año 2011, está compuesta por el 96.38% de Patrimonio, este valor indica la capacidad de financiar con recursos propios la inversión. El 2.33% corresponde a Pasivos de largo Plazo y el 1.29% a Pasivos a Corto plazo.

- Las cuentas del Pasivo y Patrimonio en la Junta Parroquial de Pancho Negro se presentan de la siguiente manera:

El total de Pasivo y Patrimonio en el 2011, se incrementó en 1136.11% con relación al 2010, esto se debe al incremento de las cuentas del Patrimonio y del pasivo.

El total del Pasivo tuvo un incremento 327.57 con relación al año anterior, esta situación obedece a que las Cuentas por Pagar se han incrementado.

Con relación al total del patrimonio, éste se incrementó en 1136.11%, con relación al año anterior debido al incremento de Asignaciones y Aportaciones por parte del Estado para la Junta Parroquial.

A6. Indicador de solvencia

Este indicador sirve para determinar la capacidad que presenta el GAD parroquial para hacer frente a la liquidación o pagos de sus obligaciones a corto plazo, con sus respectivos activos corrientes:

De acuerdo con el GAD parroquial, el Balance de la Junta Parroquial de Pancho Negro, al 31 de Octubre del 2011, presenta:

Activos Corrientes = 148.579,72 USD

Pasivos Corrientes = 7.173,32 USD

Por lo tanto el índice de solvencia, es de:

$$\text{Solvencia} = \frac{\text{Activos Corrientes}}{\text{Pasivos Corrientes}}$$

$$\text{Solvencia} = \frac{148.579,72}{7.173,32}$$

$$20.71$$

$$\text{Solvencia} = 20.71$$

Con el análisis efectuado por el GAD parroquial, dicho gobierno puede con sus activos corrientes cubrir 20.71 veces las obligaciones de corto plazo que se puedan presentar al 31 de Octubre del año 2011.

Por lo tanto, y de acuerdo con este índice, se demuestra la capacidad de pago para hacer frente a las obligaciones corrientes, es decir con vencimiento inferior a un año. Dispone de 20.71 USD para cubrir 1.00 USD de pasivos corrientes (deudas y obligaciones).

A7. Índice de liquidez

El presente índice se aplica al GAD parroquial como factor básico para atender programas y proyectos, sean estos de inversión o para atender los gastos operativos.

De acuerdo con el PDyOT parroquial del año 2012, el balance de la Junta Parroquial, al 31 de Octubre del 2011 presenta un saldo en disponibilidad de 146.354,49 USD y pasivos corrientes de 7173,32 USD.

El índice de liquidez se obtiene de la siguiente forma:

$$\text{Disponibilidades} = 146.354,49 = 20.40$$

$$\text{Pasivos Corrientes} \quad 7173,32$$

El índice de liquidez demostraría la cantidad de recursos en efectivo que el GAD parroquial dispondría para atender sus compromisos corrientes en forma inmediata. En el año 2011 el GAD dispone de 20.40 USD para hacer frente a cada dólar de deuda.

A8. Capital de trabajo

Es la diferencia entre el Activo Corriente menos el Pasivo Corriente; además, Indica el valor que dispondrá el GAD parroquial para atender las operaciones normales de su actividad, como pago de sueldos, adquisiciones de materiales para operación y mantenimiento y otros gastos de operación y mantenimiento.

De acuerdo con información registrada en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la Parroquia Pancho Negro

del año 2012, se tiene que el balance del GAD parroquial, al 31 de Octubre del 2011 presenta un total de Activos Corrientes de 148.579,72 USD y un Pasivos Corrientes de 7173,32 USD.

El Capital de Trabajo está dado por la siguiente expresión:

$$\text{Activo Corriente} - \text{Pasivo Corriente} = \\ 148.579,72 - 7173,32 = \mathbf{141.406,40 \text{ USD}}$$

El capital de trabajo en el año 2011 es de 141.406,40 USD, por lo cual el GAD parroquial en este ejercicio económico tuvo un capital de trabajo positivo.

B. Técnica

En la presente fase de diagnóstico resulta de vital importancia conocer la estructura y capacidad institucional del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural de Pancho Negro, por cuanto nos permite conocer las limitaciones y fortalezas de la institución, de tal manera que en las fases de propuesta y modelo de gestión se plasmen las posibles soluciones, con lo cual el GAD parroquial contará a futuro con una estructura institucional sólida, capaz de hacer frente a las diferentes obligaciones que demanda la población y la ley.

Finalmente cabe destacar que el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pancho Negro cuenta con un "REGLAMENTO ORGÁNICO ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS" que ayude a estructurar y guiar a la Junta Parroquial en la gestión pública, sin embargo, se pudo detectar que el GAD parroquial cuenta con una estructura institucional reducida para hacer frente a las diferentes obligaciones, situación que reduce la eficiencia y eficacia institucional al momento de la gestión pública.



CUADRO N°53: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz para la descripción de la variable estructura y capacidades GAD parroquial de Pancho Negro.

MATRIZ PARA LA DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE ESTRUCTURA Y CAPACIDADES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO.		
Proceso	Descripción	Actores
Gobernantes	<p><u>Misión de los vocales:</u> órgano de legislación y fiscalización del GAD.</p> <p><u>Misión del presidente:</u> dirigir, coordinar y supervisar todas las acciones y procesos de trabajo asegurando eficiencia y eficacia en las finalidades públicas en beneficio de los clientes internos y externos.</p> <p><u>Misión de la vicepresidencia:</u> gestionar el normal funcionamiento del GAD y reemplazar al alcalde o alcaldesa en caso de ausencia y en los casos previstos por la ley, cumplir con las delegaciones que le designe el alcalde o alcaldesa.</p>	<ul style="list-style-type: none">• vocales• presidente• vicepresidente
De apoyo	<p><u>Misión de la secretaría general:</u> ejecutar acciones de apoyo administrativas con eficiencia y eficacia a los diferentes niveles gobernantes, habilitantes y generadores de valor para garantizar que la institución preste un servicio de calidad a la comunidad.</p> <p><u>Misión de la comisaría nacional de policía:</u> cumplir y hacer cumplir las ordenanzas en el cantón para brindar servicios de calidad y calidez en la seguridad y en el manejo de los espacios públicos.</p> <p><u>Misión de la tenencia política:</u> representar al ejecutivo provincial y cantonal, suministrando servicios de calidad a la ciudadanía a través del cumplimiento de las disposiciones legales que lo rigen y propender a la eficiencia y eficacia de sus atribuciones y responsabilidades.</p>	<ul style="list-style-type: none">• secretaría general.• comisaría nacional de policía.• tenencia política.

Fuente: GAD Parroquial Pancho Negro.

Elaboración: Propia.

3.1.4.5. Gestión de la Junta Parroquial

Esta parte del estudio se centra en conocer la capacidad de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pancho Negro en aspectos como: los servicios públicos delegados por otros niveles de gobierno, la cooperación internacional y la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos brindados por el GAD parroquial.

A. Servicios Públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno

Para el desarrollo de esta parte del estudio se procedió a entrevistar a funcionarios del GAD parroquial rural de Pancho Negro, con la particularidad que varios de ellos ya formaron parte de la administración 2009-2014.

Por lo tanto, de la encuesta de servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno se obtuvieron los resultados que se detallan a continuación:

- El GAD parroquial rural de Pancho Negro no cuenta con una estructura orgánica específica para la gestión de los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Se ha identificado demandas de gestión de los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno como: la gestión, coordinación y administración de los equipamientos funerarios municipales, y servicios básicos de la parroquia (agua potable y alcantarillado), sin embargo, por parte del presidente del GAD se estableció la imperiosa necesidad de transferencia de recursos económicos y fortalecimiento institucional que permitan una adecuada gestión del servicio público.
- El GAD parroquial de Pancho Negro no ha recibido servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, sin embargo, en caso de resibirlos, podría ser capaz de la planificación de la gestión, la formulación de los proyectos y el seguimiento y control, esto siempre y cuando sea con el apoyo de la asociación provincial del CONAGOPARE.
- Se conoció que el GAD parroquial presentaría sus proyectos por si solo, y en ciertos casos a través de instituciones como el GAD municipal del cantón La Troncal.

- Por otra parte, se pudo conocer que el GAD parroquial no ha tenido experiencias de articulación, convenios o acuerdos de cooperación con otros niveles de gobierno para asumir servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

En síntesis, el GAD parroquial rural de Pancho Negro hasta la presente fecha no ha realizado gestiones para el manejo de servicios públicos delegados por otros niveles de gobierno, sin embargo existe el anhelo de asumir competencias desatendidas por parte del GAD municipal del cantón La Troncal, como el manejo de los equipamientos funerarios y los servicios básicos, sin embargo, no lo consideran conveniente aún, por cuanto el GAD parroquial no presenta una estructura técnica ni económica suficiente para asumir el manejo de estos servicios públicos.

Finalmente, se pudo conocer que el GAD parroquial ha recibido poco o casi nada de información y asesoría técnica por parte de instituciones del Estado para asumir la presente competencia constitucional. A continuación se presenta la encuesta realizada al Sr. Presidente del GAD parroquial rural de Pancho Negro:



ANEXO N°01: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Encuesta de servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL			
SERVICIOS PÚBLICOS DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO			
1.- EL GAD PARROQUIAL CUENTA CON UNA ESTRUCTURA ORGÁNICA ESPECÍFICA PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE LE SEAN DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO?	SI	NO	<input checked="" type="checkbox"/>
2.- EL GAD PARROQUIAL HA IDENTIFICADO DEMANDAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE LE SEAN DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO?	SI	NO	<input checked="" type="checkbox"/>
3.- EN CASO DE IDENTIFICAR DEMANDAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE LE SEAN DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO, INDIQUE CUALES SON: • <i>Mantenimiento de los servicios básicos en toda la Parroquia,</i> • <i>Planeamiento de servicios básicos,</i>			
4.- EL GAD PARROQUIAL HA RECIBIDO SERVICIOS PÚBLICOS DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO?	SI	NO	<input checked="" type="checkbox"/>
5.- EN CASO DE HABER RECIBIDO SERVICIOS PÚBLICOS DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO, INDIQUE CUALES SON:	<p>309</p>		
6.- EL GAD PARROQUIAL HA RECIBIDO ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA POR LOS SERVICIOS DELEGADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO? INDIQUE CUALES SON:	SI	NO	
7.- EL GAD PARROQUIAL CALIFICA TENER LAS SIGUIENTES CAPACIDADES POR SI SOLO O A TRAVÉS DE LA ASOCIACIÓN PROVINCIAL:			
Planiificación de la gestión	<input checked="" type="checkbox"/>	Formulación de proyectos	Ejecución de proyectos
			Seguimiento y evaluación

Continúa....

Elaborado por: Arq. Henry Lazo Alvarado.
Encuestado: *Sr. Rosendo Beland, Presidente del GAD Parroquia Pancho Negro.*
Fecha: 13 de Enero de 2017

Henry Lazo
SR. Rosendo Beland
C.I. 091010895



PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL				
SERVICIOS PÚBLICOS DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO				
8.- EL GAD PARROQUIAL PRESENTA SUS PROYECTOS POR SI SOLO O A TRAVÉS DE OTROS:				
Desde el GAD parroquial directamente	<input checked="" type="checkbox"/>	A través de la Asociación Provincial	A través de CONAGOPARE	Otros
9.- EXISTE EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO PARA ASUMIR SERVICIOS PÚBLICOS DELEGADOS O DESCENTRALIZADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO				
10.- EL GAD PARROQUIAL HA FIRMADO UN CONVENIO O ACUERDO DE COOPERACIÓN PARA ASUMIR SERVICIOS PÚBLICOS DELEGADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO?				
11.- EN CASO DE HABER FIRMADO UN CONVENIO O ACUERDO DE COOPERACIÓN PARA ASUMIR SERVICIOS PÚBLICOS DELEGADOS POR OTROS NIVELES DE GOBIERNO, SEÑALE CON QUIEN:				
12. OBSERVACIONES:				

Elaborado por: Arq. Henry Lazo Alvarado.

Encuestado: Señ. ROBERTO BLANCO, PRESIDENTE DEL GAD Parroquia,

Fecha:

13 de Enero de 2017


C.I.: 0913016693

Fuente y elaboración: Propia.

B. Cooperación Internacional

Respecto de la cooperación internacional para el cumplimiento de las competencias por parte del GAD parroquial de Pancho Negro, se procedió a elaborar la encuesta de Capacidad Operativa del GAD Parroquial Rural de Pancho Negro para la gestión de la Cooperación Internacional, de lo cual se pudo obtener los siguientes resultados:

- El GAD parroquial rural de Pancho Negro no cuenta con una estructura orgánica específica para la gestión de la Cooperación Internacional, ya que entre otras cosas, para el año 2017 dispondrá únicamente de la Secretaría-Tesorera y la Junta Parroquial presidida por el presidente del GAD.
- Se ha identificado demandas de la cooperación internacional, principalmente para la gestión de proyectos y ejecución de obras, esto a través de la participación en mesas de diálogo sobre cooperación internacional.
- El GAD parroquial rural de Pancho Negro considera que tiene las capacidades de: planificación de la gestión de la cooperación internacional, la formulación de

proyectos y la ejecución de proyectos de cooperación internacional, esto con la ayuda de la asociación provincial del CONAGOPARE.

- De acuerdo con el presidente del GAD parroquial rural de Pancho Negro, se conoce que los proyectos se los podría presentar desde el GAD parroquial directamente, con las debidas limitaciones que surgen de los escasos recursos económicos y humanos que condicionan el desarrollo de una eficiente gestión. Se establece que a pesar de disponer del apoyo técnico de la asociación provincial del CONAGOPARE, sin embargo, esta resulta ser demasiado tardía, por lo cual optan por recurrir a la municipalidad de La Troncal, o simplemente a la contratación de consultorías, las cuales reducen aún más los limitados recursos económicos que disponen.
- Se pudo conocer además, que el GAD parroquial no presenta experiencias de articulación, convenios o acuerdos de cooperación con otros niveles de gobierno para la gestión de la cooperación internacional.

Cabe destacar que de acuerdo con lo informado por los funcionarios del GAD

parroquial rural de Pancho Negro, en esta institución no se ha registrado gestiones para la cooperación internacional, por lo cual, para el cumplimiento de sus competencias depende básicamente de las asignaciones presupuestarias realizadas por el Estado central, la cual para el año 2017 asciende al valor de \$241.000,00, de los cuales el 30% se destina al gasto corriente de la institución, y el 70% restante para gastos de inversión, debiendo indicar que este último porcentaje incluye el 10% para sectores vulnerables.

Adicionalmente se pudo conocer que el GAD parroquial de Pancho Negro no ha recibido el impulso ni el acompañamiento técnico y legal para gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. Por lo cual sus directivos ven al numeral 7 del artículo 267 de la Constitución como una oportunidad que guiará a una gestión eficiente del desarrollo parroquial rural.

A continuación se presenta la encuesta de la Capacidad Operativa del GAD parroquial rural de Pancho Negro para la gestión de la Cooperación Internacional, realizada al Sr. Presidente de la Junta Parroquial:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

ANEXO N°02: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Encuesta de capacidad

operativa del GAD parroquial para la gestión de la Cooperación Internacional.

Fuente y elaboración: Propia

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL					
CAPACIDAD OPERATIVA DEL GAD PARROQUIAL RURAL DE PANCHO NEGRO PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL					
1.- EL GAD PARROQUIAL CUENTA CON UNA ESTRUCTURA ORGÁNICA ESPECÍFICA PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?					
2.- EL GAD PARROQUIAL HA IDENTIFICADO DEMANDAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN SU TERRITORIO?					
3.- EN CASO DE IDENTIFICAR DEMANDAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN SU TERRITORIO, SEÑALE CUAL DE LAS SIGUIENTES ÁREAS SE ALINEA LA DEMANDA					
Planificación Territorial	Gestión de proyectos	✓	Ejecución de obras	✓	Otros
4.- EL GAD PARROQUIAL IDENTIFICA LAS OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE:					
Consulta de base de datos de SETECI, AME, CONAGOPARE	Otras bases de datos	Participación en mesas de diálogo sobre CI	✓	Otros	
5.- EL GAD PARROQUIAL CALIFICA TENER LAS SIGUIENTES CAPACIDADES POR SI SOLOS O A TRAVÉS DE LA ASOCIACIÓN PROVINCIAL:					
Planificación de la gestión de la C.I.	Formulación de proyectos	✓	Ejecución de proyectos de C.I.	✓	Seguimiento y evaluación
6.- EL GAD PARROQUIAL PRESENTA SUS PROYECTOS POR SI SOLOS O A TRAVÉS DE OTROS:					
Desde el GAD parroquial directamente	✓	A través de la Asociación Provincial	A través de CONAGOPARE	✓	A través de SETECI
7.- EXISTE ARTICULACIÓN CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO PARA LA GESTIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL?					
8.- EL GAD PARROQUIAL HA FIRMADO UN CONVENIO O ACUERDO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL?					
ONG o fundación Internacional	Cooperación bilateral oficial	✓	Multilateral	✓	Otros
9.- EN CASO DE HABER FIRMADO UN CONVENIO O ACUERDO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, SEÑALE CON QUIEN:					

Elaborado por: Arq. Henry Lazo Alvarado.
Encuestado: SA. ROBERTO BUSTAMANTE, PRESIDENTE DEL GAD.
Fecha: 13 de Enero de 2017



C.I.: 0918016695



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

C. Ejecución de obras y calidad de los servicios públicos brindados por el GAD parroquial rural de Pancho Negro

Al respecto el GAD parroquial viene ejecutando obras en el territorio parroquial gracias a las asignaciones presupuestarias realizadas al GAD parroquial por parte del Estado central.

Entre los tipos de obras ejecutados por el GAD parroquial encontramos:

- Canchas multiuso,
- Graderíos,
- Cubiertas,
- Cerramientos,
- Casas comunales,
- Baterías sanitarias,
- Sistemas de agua entubada,
- Lastrado de vías, entre otros.

Cabe destacar que para la ejecución de las obras la Junta Parroquial designa en calidad de administrador a un vocal de la junta para cada contrato, mientras que para la fiscalización se procede a la contratación de un profesional de la arquitectura o la ingeniería civil.

A manera de reflexión se debe manifestar que la designación de un vocal para cumplir las funciones de administrador de contrato de obras y consultorías, presenta serias limitaciones,

por el desconocimiento de normas técnicas y legales, dichas administraciones de contratos se podrían tornar vulnerables, pudiendo poner en riesgo el cabal y oportuno cumplimiento de dichos contratos.

Por otra parte, el GAD parroquial presenta serias limitaciones por la falta de personal técnico, motivo por el cual, deben recurrir al apoyo de instituciones como la Municipalidad de La Troncal, el Gobierno Provincial del Cañar y el Consorcio Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador, los cuales otorgan su apoyo técnico y jurídico, sin embargo, a decir del personal directivo del GAD parroquial de Pancho Negro, este apoyo resulta insuficiente y tardío, situación que retrasa todo el proceso, desde la legalización de los terrenos, la elaboración de los proyectos y presupuestos, la elaboración de términos de referencia y pliegos, y la suscripción de los contratos.

Finalmente, el GAD parroquial realizó la adquisición de una retroexcavadora para realizar trabajos de mantenimiento vial, a través del lastrado de caminos vecinales afectados por la época invernal o el tránsito de maquinaria agrícola que deteriora la capa de rodadura de las vías.

FOTO N° 62: Casa comunal en recinto 40 Cuadras.



FOTO N° 63: Cerramiento y contrapiso en casa comunal del recinto 10 de Agosto.



FOTO N° 64: Batería sanitaria - La Puntilla



Fuente: Propia.



3.1.4.6. Participación ciudadana (mapeo de actores públicos, privados y sociedad civil)

La participación de la población 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, ya que, en el artículo 95 de la Constitución se establece que las ciudadanas y ciudadanos en forma individual y 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. La participación se orientará por los principio de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

El artículo 304 del COOTAD de las Instancias de Participación Ciudadana, establece que 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. Que dicho sistema de participación ciudadana estará conformado por:

- Autoridades electas;
- Representantes del régimen dependiente; y,
- Representantes de la sociedad.

El sistema de participación ciudadana tendrá las siguientes funciones entre otras:

- 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;
- 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;
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; y,
- Designar 3 representantes al Consejo de Planificación.

De acuerdo con información que dispone el GAD parroquial rural de Pancho Negro más información primaria levantada en campo, se pudo identificar 76 representantes de entre instituciones públicas como: el GAD

parroquial de Pancho Negro, Tenencia política, Comisaría Nacional de policía, MAGAP, Colegios, Escuelas, Centros de Educación Inicial, CIBV, CNH, Centros de Salud, UPC, y, Cuerpo de Bomberos; Clubes Deportivos; Presidente de recintos; Asociaciones agropecuarias, Comité Pro mejoras y Junta Administradora de agua potable de la Puntilla.

Sobre la capacidad de gestión del GAD parroquial rural de Pancho Negro en aspectos relacionados con la participación, se pudo apreciar interés por parte de quienes conforman la Junta Parroquial, mismos que supieron manifestar la disponibilidad de espacios de encuentro común y trabajo conjunto con la población para el logro del desarrollo parroquial, entre los espacios identificados tenemos los siguientes:

- Presupuestos participativos;
- Asambleas parroquiales para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial;
- Participación del Consejo de Planificación en la formulación de los PDOT, entre otros.

A lo descrito se anexa un cuadro con los actores públicos, privados y sociedad civil de la parroquia:



CUADRO N°54: PARROQUIA PANCHO NEGRO
NEGRO: Actores públicos, privados y sociedad civil.

ACTORES PÚBLICOS, PRIVADOS, SOCIEDAD CIVIL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO							
Nº	NOMBRE	CARGO/REPRESENTANTE/PRESIDENTE	UBICACIÓN	Nº	NOMBRE	CARGO/REPRESENTANTE/PRESIDENTE	UBICACIÓN
GAD PARROQUIAL RURAL DE PANCHO NEGRO				RECINTOS			
01	Sr. Roberto Bravo	Presidente	Pancho Negro	16	Sr. Alberto Muñoz	Presidente recinto Agrorío	Agrorío
02	Sr. Johnny Chica	Vicepresidente	Pancho Negro	17	Sr. Francisco Caballero	Presidente recinto Ana Luisa	Ana Luisa
03	Sr. Ervi Quiñonez	Vocal	Pancho Negro	18	Sr. Félix Franco	Presidente Barranco Amarillo	Barranco Amarillo
04	Sr. Hermógenes Zambrano	Vocal	Pancho Negro	19	Sr. Ángel Juela	Presidente recinto El Cisne	El Cisne
05	Sra. Johana Zambrano	Vocal	La Puntilla	20	Sr. Segundo Lima	Presidente recinto El Ruidoso	El Ruidoso
06	Ing. Maritza Plúa	Secretaria/tesorera	La Troncal	21	Sr. José Mendoza P.	Presidente recinto La Envidia	La Envidia
07	Sr. Luis Cárdenas Ch.	Operador retroexcavadora	La Troncal	22	Sra. Georgina Franco	Presidenta recinto La Conformidad	La Conformidad
GAD CANTÓN LA TRONCAL				23	Sr. Hugo Macklif	Presidente recinto La Lambada	La Lambada
08	Sr. Amadeo Pacheco	Alcalde La Troncal	La Troncal	24	Sr. Ángel Rojas	Presidente recinto Ananías	Ananías
09	Ing. Nancy Verdugo	Concejal rural	La Puntilla	25		Presidente recinto Mata de Plátano	Mata de Plátano
OTROS				26	Sr. Luis Puma	Presidente Montecarlo	Montecarlo
10	Sr. Stalin Bravo	Teniente político	Pancho Negro	27	Sra. Lourdes Mendoza	Presidente Km 14	Km 14
11	Sra. Fabiola Moreira	Comisaria Nacional	La Puntilla	28	Sr. Luis Fernández	Presidente recinto Normita	Normita
12	Ing. Gustavo Jiménez	Técnico MAGAP	Pancho Negro	29		Presidente Pancho Negro Viejo	P.N.V.
13	Dr. Ulvio Villa	Técnico MAGAP	Pancho Negro	30	Sr. Manuel Calle	Presidente San José Km 12	Km 12
RECINTOS				31	Sra. Luz Campoverde	Presidente rcto. San Luis	San Luis
14	Ldo. Francisco Ortiz	Presidente recinto 10 de Agosto	10 de Agosto	32	Sra. Ana Bolaños	Presidenta San Martín	San Martín
15	Sr. Alberto Chávez	Presidente recinto 40 Cuadras	40 Cuadras	33	Sra. Edith Alvario	Presidenta San Vicente	San Vicente

Continúa...



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

ACTORES PÚBLICOS, PRIVADOS, SOCIEDAD CIVIL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO							
Nº	NOMBRE	CARGO/REPRESENTANTE/PRESIDENTE	UBICACIÓN	Nº	NOMBRE	CARGO/REPRESENTANTE/PRESIDENTE	UBICACIÓN
COMITES / ASOCIACIONES				ESCUELAS			
34	Lcdo. Néstor González	Presidente Comité Pro mejoras recinto La Puntilla	La Puntilla	48	Lcda. Laura Regalado	Escuela Fiscal Mixta 24 de Julio	La Envidia
35	Sr. Francisco Onofre	Presidente Junta Administradora de agua potable La Puntilla	La Puntilla	49	Lcda. Lucila Sánchez	Escuela de Educación Básica 26 de Septiembre	La Puntilla
36	Sra. Virginia Endara	Presidenta Asociación de agricultores Narcisa de Jesús	La Envidia	50	Lcdo. Carlos Lluisupá	Escuela Fiscal Mixta 6 de Agosto	La Puntilla
37	Sra. Olga Benavidez	Presidente Asociación de agricultores 13 de Junio	Pancho Negro	51		Escuela Fiscal Mixta 24 de Septiembre	Mata de Plátano
38	Sr. Máximo Guajalá	Presidente Asociación de agricultores 40 Cuadras	40 Cuadras	52		Escuela Fiscal Mixta Montecarlo	Montecarlo
39	Sr. Gerardo Pachar	Presidente Asociación de artesanos 6 de Noviembre	El Cisne	53	Lcda. Yuri Caranqui	Escuela Fiscal Mixta Juan Jurado Salgado	Normita
40	Sra. Edith Alvario	Presidente Asociación de agricultores San Vicente	San Vicente	54	Lcdo. Miguel Uguña	Escuela Educación Básica Cacique Pinchopata	Pancho Negro
41	Sr. Segundo Lima	Presidente Asociación de productores agropecuarios El Ruidoso	El Ruidoso	55	Lcda. Ana Valdivieso	Escuela Río Cenepa	Pancho Negro
42	Sr. Dany Zurita	Presidente Asociación de productores agrícolas Barranco Amarillo	Barranco Amarillo	56		Escuela Fiscal Mixta Cañar	Pancho Negro Viejo
ESCUELAS				57	Lcdo. Jorge Luna	Escuela Educación Básica Rudescindo Inga Vélez	San José Km 12
43	Lcdo. Iván Luna	Escuela Fiscal Mixta 10 de Agosto	10 de Agosto	58	Lcda. Rosa Buestán G.	Escuela Fiscal Mixta Nuevos Horizontes	San Luis
44	Lcda. Raquel Orfíz	Escuela Luis Roberto Bravo	40 Cuadras	COLEGIO			
45		Escuela Básica Francisco Quintana	Ananías	59	Lcda. Janeth González	Colegio Dr. Tomás Rendón Solano	La Puntilla
46	Lcdo. Diego Collaguazo	Escuela Fiscal Mixta Dr. Joel Jara Sevilla	Barranco Amarillo	CENTRO DE EDUCACIÓN INICIAL			
47	Lcda. Viviana Urgilés	Escuela de Educación Básica Juan Ortiz Campos	El Cisne	60	Lcda. Maira Intriago	Centro de Educación Inicial Primero de Junio	La Puntilla

Continúa...



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

ACTORES PÚBLICOS, PRIVADOS, SOCIEDAD CIVIL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO							
Nº	NOMBRE	CARGO/REPRESENTANTE/PRESIDENTE	UBICACIÓN	Nº	NOMBRE	CARGO/REPRESENTANTE/PRESIDENTE	UBICACIÓN
CENTRO INFANTIL DEL BUEN VIVIR				CUERPO DE BOMBEROS			
61	Lcda. Angélica Andrade	CIBV Pasos Geniales	La Puntilla	69	Sr. Johnny Chica	Cuerpo de bomberos Pancho Negro	Pancho Negro
62	Lcda. Nuri Molina	CIBV Gotitas de Ternura	Pancho Negro	CLUB DEPORTIVO			
ATENCIÓN INTEGRAL INFANTIL EN LA MODALIDAD CRECIENDO CON NUESTROS HIJOS				70	Sr. Alfonso Andrade	Presidente club deportivo Alianza	La Puntilla
63		CNH La Puntilla	La Puntilla	71	Sr. Ángel Araujo	Presidente Club Deportivo Alianza Juvenil	La Puntilla
SALUD				72	Sr. Johnny Chica	Presidente Club Deportivo Peñarol	Pancho Negro
64	Dra. Catalina Astudillo	Centro de salud La Puntilla	La Puntilla	73	Sr. Ervi Quiñonez	Presidente del grupo de personas con discapacidad	Pancho Negro
65	Dra. María Eugenia Serrano	Centro de salud Pancho Negro	Pancho Negro	74	Sr. Stalin Bravo	Presidente del grupo de personas con discapacidad Lazos de Amor	La Puntilla
66	Dra. Zoila Durán	Dispensario Médico San Luis Nro. 2	San Luis				
UNIDAD DE POLICÍA COMUNITARIA							
67	Sgt. 2º Mario Sepa	UPC La Puntilla	La Puntilla				
68	Sgt. Marcos Peñafiel	UPC Pancho Negro	Pancho Negro				

Fuente: GAD parroquial rural de Pancho Negro.

Elaboración: Propia.



3.1.4.7. Conclusiones

- Se dispone de un amplio marco legal constitucional que guie la toma de decisiones del GAD parroquial rural de Pancho Negro.
- El Gobierno parroquial de Pancho Negro dispone de un Plan de Desarrollo Y Ordenación Territorial, el cual por varias circunstancias no ha sido posible aprobar y aplicar.
- El GAD parroquial de Pancho Negro dispone de una estructura organizacional acorde a un estatuto orgánico de la gestión organizacional por procesos, el cual no responde eficientemente a las funciones y requerimientos del GAD parroquial establecidas por la Constitución.
- El GAD parroquial rural de Pancho Negro no cuenta con una estructura orgánica específica para la gestión de la Cooperación Internacional y la gestión de los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, sin embargo, consideran que con el apoyo de la asociación provincial del CONAGOPARE y especialmente del GAD municipal de La Troncal, podrían ser capaces de la planificación de la gestión y la

formulación de proyectos, no obstante, para la ejecución de proyectos requieren del aporte económico de instancias como la cooperación internacional. Respecto del seguimiento y control, estiman que los miembros de la Junta Parroquial se encuentran capaces de ejercer dicha función.

- Se ha identificado demandas de gestión de los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno así como la gestión de la cooperación internacional, sin embargo, por parte del presidente del GAD se estableció la imperiosa necesidad de transferencia de recursos económicos y fortalecimiento institucional que permitan una adecuada gestión del servicio público.
- Por otra parte, se pudo conocer que el GAD parroquial no ha tenido experiencias de articulación, convenios o acuerdos de cooperación con otros niveles de gobierno para la gestión de la cooperación internacional ni para asumir servicios públicos delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, esto en parte, por la falta de impulso y acompañamiento técnico y legal de las entidades correspondientes.

- La designación de un vocal de la Junta Parroquial para cumplir las funciones de administrador de contrato de obras y consultorías, presenta serias limitaciones, por el desconocimiento de normas técnicas y legales, por lo cual dichas administraciones de contratos son vulnerables, pudiendo poner en riesgo el cabal y oportuno cumplimiento de dichos contratos.
- Los servicios públicos brindados por el GAD parroquial no son oportunos por falta de personal técnico.
- La población presenta un alto grado de pertenencia e identidad con su territorio; sin embargo, su participación en la toma de decisiones para el desarrollo es frágil.



PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 3 FASE DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y PROSPECTIVA

- Diagnóstico integrado o de síntesis





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

3.2. DIAGNÓSTICO INTEGRADO O DE SÍNTESIS

3.2.1. Antecedentes

De acuerdo con Gómez Orea, en la síntesis se procura integrar y expresar de forma sintética los diagnósticos sectoriales elaborados inicialmente, poniendo de manifiesto las interconexiones que se generan entre los diferentes subsistemas que conforman el sistema territorial.

3.2.2. Objetivos del estudio

De lo descrito se puede establecer que los objetivos que busca el desarrollo del presente tema son:

- Crear un esquema de conjunto del sistema territorial de la parroquia Pancho Negro, cómo es, cómo funciona, que problemas le afectan, qué recursos y potenciales tiene y qué limitaciones o condicionantes operan sobre él.
- Determinar la capacidad de intervención e instrumentos de gestión que se dispone para atacar los problemas que aquejan al área de estudio.

Además, como parte de la metodología implementada para la

elaboración del presente tema de estudio se recurrió a las siguientes actividades:

- Para el estudio de los problemas, se trabajará mediante la implementación de un cuadro general de jerarquización de problemas por componente;
- La identificación de las potencialidades se conseguirá mediante consideración de los atributos más sobresalientes de la parroquia Pancho Negro;
- Para la construcción del Modelo Territorial Actual, se procederá con la ayuda de los sistemas de información geográfica, que permita plasmar sobre un mapa los resultados de los diagnósticos sectoriales; y,
- A partir del análisis institucional, se estimará la capacidad de intervención que se tiene sobre los aspectos más conflictivos de la problemática del territorio.

Cabe destacar que para el desarrollo del presente tema de estudio se procedió a la revisión de cada uno de los diagnósticos sectoriales, además de la realización de un taller con los representantes de la población para la identificación de problemas,

potencialidades y construcción del modelo territorial actual.

Finalmente, cabe destacar que los principales elementos que conforman el Diagnóstico Integrado o de Síntesis, son los que se indican a continuación:

- Problemática o Diagnóstico Integrado de Problemas;
- Diagnóstico de potencialidades;
- Modelo territorial actual; y,
- Capacidad de intervención e instrumentos de gestión.

3.2.3. Diagnóstico integrado de problemas

Al respecto se podría considerar que problema es una situación que en determinadas circunstancias de tiempo (diferentes en cada momento) y espacio (dependiendo del sitio donde se generen), se consideraría como negativo para el correcto funcionamiento del sistema.

3.2.3.1. Identificación y caracterización de Problemas

Para la identificación y caracterización de los problemas, se procede en función de los resultados del



diagnóstico territorial y de los talleres que se generan con los representantes de sociedad civil, régimen dependiente y autoridades de la parroquia.

Con todos estos antecedentes, a continuación se ha podido identificar los problemas que afectan al sistema territorial por componentes.

A. Análisis de la problemática del Medio Físico

El medio físico respecto de su biodiversidad y calidad del ambiente atraviesa varias dificultades, generados principalmente por actividades antrópicas, debido a los deficientes procesos de planificación, regulación y control por parte de las instituciones competentes. Con el pasar de los años la parroquia Pancho Negro vio incrementar su población, con la consecuente demanda de tierra para asentar sus poblados y el establecimiento de actividades productivas, que sumadas a la falta de planificación, regulación y control, han ocasionado un sinnúmero de alteraciones al medio físico.

La fauna y flora silvestre se ha visto reducir en cantidad, tanto es así que muchas de las especies registradas en el diagnóstico ya no se encuentran en el área de estudio, situación que se

constató en cada uno de los recorridos a la parroquia Pancho Negro. Según muchos habitantes del área de estudio, hace varios años era típico la pesca en el río Cañar y muchos de los esteros de la parroquia, sin embargo, en la actualidad esta actividad se ha perdido casi por completo, debido a la explotación irracional a través del uso de dinamita o la pesca con atarraya.

Por otra parte, en la actualidad no se cuenta con un estudio pormenorizado sobre las especies de flora y fauna nativa afectados por las intervenciones antrópicas, por lo cual se cree conveniente la intervención de las entidades correspondientes que aporten con datos cuantificables actuales para una adecuada planificación. Sin embargo, de la información brindada por el PDOT cantonal más información levantada en campo, se tiene que la parroquia dispone de 309.28 hectáreas de bosque intervenido, equivalentes al 1.8% del total de la superficie parroquial, de las cuales aproximadamente 30 hectáreas requieren ser reforestadas en el cerro de San Vicente, debido a la tala indiscriminada de gran parte de su vegetación.

Por otra parte, los esteros de la parroquia Pancho Negro son objeto de contaminación por la descarga directa de aguas servidas y efluentes

desechados por las fábricas procesadoras de alcohol y azúcar. Por su parte, las fuentes de agua subterránea corren el riesgo de contaminación por la proliferación de pozos sépticos, situación preocupante por los problemas de salud que podrían ocasionar.

Las malas prácticas en las actividades agrícolas es otro de los causantes de la contaminación ambiental, a través de la quema de caña y fumigaciones aéreas, situación que podría afectar principalmente a personas que habitan cerca de las zonas de cultivo.

Por lo tanto, se ha establecido los problemas que aquejan al subsistema medio físico de la parroquia:

- Pérdida progresiva de fauna y flora silvestre;
- Contaminación de esteros y río Cañar;
- Contaminación de agua subterránea para consumo humano;
- Contaminación del suelo, aire y agua por actividades agrícolas e industriales inadecuadas; e,
- Inundaciones provocadas por el río Cañar.



CUADRO N°55: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización

de los problemas según Subsistema
Medio Físico.

SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES	
MEDIO FÍSICO	Pérdida progresiva de fauna y flora silvestre	Deterioro de ecosistemas y pérdida de biodiversidad	Sobreexplotación de ecosistemas por encima de la tasa de renovación	Disperso por todo el territorio parroquial	Comercio ilegal de animales y plantas silvestres	Alta	MAE, GAD parroquial	Reinserción de fauna y flora en áreas con vocación	
		Alteración irreversible del medio físico y su paisaje	Crecimiento espontáneo o no planificado de asentamientos humanos				GAD Municipal, GAD parroquial	Aplicación de normas sobre uso y ocupación del suelo rural y urbano	
			Avance de la frontera agrícola				MAGAP, GAD Provincial, GAD Municipal, GAD parroquial	Recuperación de complejo fluvial	
			Deforestación del cerro de San Vicente				MAGAP, Ministerio de salud, GAD Provincial, GAD Municipal, GAD parroquial	Tratamiento previo de los vertidos industriales	
	Contaminación de esteros y río Cañar	Incremento en la acidez del agua	Descarga directa de vertidos industriales	Esteres y río Cañar	Pérdida progresiva de fauna acuática		Ministerio de salud GAD Municipal, GAD parroquial	Reducir la descarga directa de los desechos generados por la población	
		Agua no apta para consumo humano	Descarga directa de desechos sólidos				GAD Municipal, GAD parroquial	Mejorar los sistemas de dotación de agua para consumo humano así como los sistemas de aguas servidas	
	Contaminación de agua subterránea para consumo humano	Agua no apta para consumo humano	Ubicación de pozos sépticos cerca de los pozos de agua para consumo	Asentamientos poblacionales	Riesgo de contraer enfermedades dermatológicas y gastrointestinales				

Continúa...



SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES
MEDIO FÍSICO	Contaminación del suelo, aire y agua por prácticas inadecuadas en actividades agrícolas e industriales	Paulatina desertificación y esterilización de los suelos	Implementación de monocultivos, con prácticas inadecuadas: quema, roturación del suelo, fertilizantes químicos, etc.	Disperso por todo el territorio parroquial	Deterioro en la salud de la población	Alta	MAGAP, Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Ministerio del Ambiente (MAE), Productores, Industrias y exportadores, GAD provincial del Cañar, GAD Municipal de La Troncal, GAD parroquial.	Aplicación de medidas técnicas para el manejo sustentable de los suelos.
		Presencia de ceniza en centros poblados y malos olores	Quema de canteros y emisión de gases y partículas contaminantes de origen industrial					Prohibición de quema de canteros y mejora de los sistemas e infraestructuras industriales
		Pesticidas se dispersan llegando a los centros poblados	Prácticas de fumigación aérea					Prohibición de fumigación aérea en zonas aledañas a los centros poblados
	Inundaciones provocadas por el río Cañar	Desbordamiento del río causando daños a propiedades e infraestructuras	Lluvias intensas en época invernal	Disperso por todo el territorio parroquial, principalmente a orillas del río Cañar	Problemas de salud, socio económico y de conectividad	Alta	Secretaría Nacional de Gestión de riesgos, MAGAP, MTOP, GAD provincial, GAD cantonal y GAD parroquial	Reducción de la vulnerabilidad a través de obras de mitigación, previo a la presencia de lluvias en épocas invernales y de presencia de fenómenos naturales
		Presencia del fenómeno del Niño						

Fuente y Elaboración: Propia.



B- Análisis de la problemática del Subsistema Población y Actividades

Para el análisis de la problemática que aqueja a este subsistema, cabe destacar lo influyente que resultan ser la cercanía de la cabecera cantonal y la disponibilidad de una vía de primer orden. Respecto de la densidad poblacional de la zona rural, el área rural de Pancho Negro tiene la segunda mayor densidad de todo el cantón con 48 hab./Km², gracias a la población que se concentra mayoritariamente en el recinto La Puntilla, superada únicamente por el área rural de La Troncal con 69 hab./Km² concentrada principalmente en el recinto Cochancay.

La población de la parroquia Pancho Negro tiende a concentrarse preferiblemente en el recinto La Puntilla y la cabecera parroquial respectivamente, esto en contraste con el resto de asentamientos de la parroquia que se emplazan de manera dispersa y con baja densidad, situación que dificultaría entre otras cosas, la dotación de servicios básicos.

Sobre el fenómeno de la migración hay que destacar que esta registró un 32.5% en el año 2001, mientras que al año

2010 presentó un retroceso alcanzando un máximo de 8.1%.

Sobre las aptitudes y actitudes de la población, la agricultura se constituye en la principal actividad de la población del sector rural de Pancho Negro, cuyos principales productos lo comprenden: el cacao, el banano, y la caña de azúcar. Cabe destacar que el principal motivo por el que los productores comunitarios decidieron iniciar la actividad/negocio, es por el anhelo de ser independientes y poder completar sus ingresos familiares, sin embargo, de las encuestas realizadas en 2011, el 55% no invertiría en la actividad actual, y si lo haría sería solo para incrementar sus ingresos. Esto posiblemente por ser pequeños productores que seguramente disponen de limitantes económicos, técnicos y de disponibilidad de terreno, que sufren inconvenientes en la ejecución del proyecto inicialmente emprendido,

Por otra parte, el empleo en la agricultura ha disminuido durante las últimas décadas, llegando al 33.3% cifra promedio cantonal de la cual la parroquia aporta mayoritariamente con el 63.6% de ese valor, muy seguramente por la deserción de trabajadores a otros sectores productivos dentro del cantón o simplemente porque han migrado a otras ciudades del Ecuador o fuera del

país, sumado a ello la negativa de invertir por parte de una buena parte de la población en la actividad que vienen desarrollando.

A pesar del grado de asociatividad y organización que mantienen las comunidades o recintos, la falta de ingresos económicos no es suficiente para el emprendimiento de proyectos productivos. Por lo tanto, resulta urgente la generación de políticas públicas que aporten al fortalecimiento de los pequeños productores de limitados ingresos económicos.

A continuación los problemas que aquejan al subsistema población y actividades:

- Concentración mayoritaria de población en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial;
- Persiste el fenómeno de la migración;
- El 55% de la población no invertiría en la actividad productiva actual;
- Disminución del empleo en la agricultura durante las últimas décadas; y,
- Las organizaciones carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades.



CUADRO N°56: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de los problemas según Subsistema Población y Actividades.

SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES	Concentración mayoritaria de población en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial	Desequilibrio territorial						
		Distribución preferencial de servicios básicos, infraestructuras, y equipamientos	Cercanía a cabecera cantonal y nivel administrativo superior	Disperso por todo el territorio parroquial	Tasa de crecimiento reducido en el resto de asentamientos	Mediano y largo plazo	GAD's Municipal y parroquial	Estimular el crecimiento demográfico lo más equitativo posible
	Persiste el fenómeno de la migración	Vertebración social	Falta de fuentes de trabajo	Disperso por todo el territorio parroquial	Alta movilidad externa e interna	Inmediata	SENAMI, Consejo Consultivo de la Niñez y la Adolescencia, GAD Municipal	Generación de nuevas y mejores actividades productivas que estimulen la inversión al interior de la parroquia
El 55% de la población no invertiría en la actividad productiva actual	Los campesinos prefieren dejar perder la producción	Los costos de venta de los productos no cubre los costos de producción					GAD's provincial y parroquial, MAGAP, Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIAP),	Implementación de nuevas técnicas agrícolas eficaces, eficientes, sostenibles y sustentables
		Pérdidas económicas	Bajos rendimientos productivos	Disperso por todo el territorio parroquial	Disminución de las actividades agrícolas	Inmediata		

Continúa...

SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES	Disminución del empleo en la agricultura durante las últimas décadas	Cambio de usos y características de ocupación del suelo rural	La población busca nuevas formas de actividad en otros sectores productivos	Disperso por todo el territorio parroquial	Disminución de la calidad de vida	Alta	GAD's provincial, cantonal y parroquial, MAGAP, Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA),	Diversificar y estimular el desarrollo de actividades agrícolas comunitarias que permitan participar con grandes productores, para lo cual se requerirá de mano de obra local
	Las organizaciones carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades	Dificultad al momento de emprender proyectos productivos	Bajos ingresos económicos	Disperso por todo el territorio parroquial	Disminución de las actividades agrícolas	Inmediata	GAD's provincial y parroquial, MAGAP, Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA),	Generar formas alternativas de financiamiento por parte del Estado central, entidades bancarias, cooperativas de ahorro y crédito o cooperación internacional

Fuente y Elaboración: Propia.

C- Análisis de la problemática del Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación

Para realizar el análisis de la problemática del subsistema de asentamientos e infraestructuras o canales de relación, cabe recordar que la parroquia rural de Pancho Negro cuenta con 23 asentamientos, de los cuales los asentamientos con el mayor

número de habitantes lo constituyen la Puntilla con 4417 hab. y la cabecera parroquial con 1133 Hab., que sumados dan 5550 hab. equivalentes al 61.57% de la población total de la parroquia.

Actualmente la proliferación de centralidades mínimas demanda de servicios al GAD parroquial, los cuales se encarecen principalmente por la presencia de poblaciones reducidas, las cuales no permiten un aprovechamiento

óptimo del servicio público. Por otra parte, de acuerdo con el PDyOT cantonal, se establece que en el territorio cantonal y parroquial de Pancho Negro se ha constituido el modelo Centro Periferia en el Sistema de Asentamientos, debido a que los costos de producción y precio de la tierra en la cabecera cantonal no tienen desventajas respecto del medio rural, por la inexistencia de incentivos para abastecer al mercado rural y sus



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

asentamientos, o porque el apoyo estatal en la dotación de infraestructura económica básica, institucional y financiera ha tenido como prioridad a la cabecera cantonal.

Sobre el servicio brindado por la operadora CNT EP, la parroquia Pancho Negro presenta un déficit de cobertura de telefonía fija del 93.77% de hogares de la parroquia, en gran parte gracias al incremento de la cobertura de telefonía móvil del 73%, sin embargo, la señal de esta última sigue siendo deficiente.

Sobre la dotación de servicios básicos de competencia de la municipalidad, se tiene que de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, de 2172 casas encuestadas, 466 cuentan con el servicio de dotación de agua potable, dando un déficit del 78,55%. Por otra parte, 46 viviendas cuentan con el servicio alcantarillado sanitario, dando un déficit de 97,88%. Y finalmente, la eliminación de desechos sólidos por medio de carro recolector llega a un déficit del 26.61% del servicio público de recolección de desechos sólidos.

Respecto de la dotación de equipamientos de cobertura parroquial rural, se establece las siguientes consideraciones:

Existe déficit de cobertura territorial al 41,75% del total de la potencial población estudiantil del nivel de

educación inicial, y un déficit de cobertura territorial al 26.35% del total de la potencial población estudiantil del nivel de educación bachillerato, sin embargo, por los proyectos en construcción y pendientes de construcción a futuro, se podría establecer que no se requiere de reservas de suelo para nuevos equipamientos, únicamente la repotenciación de los existentes y la redistribución planificada de la población estudiantil.

Por número de habitantes y radio de cobertura se establece que los actuales centros de salud y de seguridad (UPC), presentan infraestructuras inadecuadas para el cumplimiento de la función establecida a cada equipamiento, ya que no cumplen con los estándares mínimos establecidos por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior.

Equipamientos como el Centro Cultural de La Puntilla, Biblioteca, casa comunal y parque de la Corina del Parral, y parque de la 12 de Octubre, requieren de ampliación de terrenos, sin embargo, por varios aspectos es complicado en unos casos e imposible en otros las correspondientes reservas de suelo.

Equipamientos como el Cementerio y parque de Pancho Negro, presentan déficit de 5164m² y 6224m² de terreno

respectivamente, pudiendo disponer de nuevas reservas de suelo sin inconvenientes.

En cuanto a los CIBV de Pancho Negro y La Puntilla, que presentan déficit de terreno, se tiene el limitante por ser arrendados.

Respecto de la vialidad parroquial rural de Pancho Negro, cabe destacar las siguientes observaciones:

La parroquia rural de Pancho Negro refleja un déficit de capa de rodadura en 205.58 kilómetros de vías, equivalentes al 45.81%, las cuales son de tierra. Por otra parte, únicamente 39.63 kilómetros de vías se encuentran en buen estado, equivalente al 8.83% del total de las vías de la parroquia, situación preocupante por cuanto refleja a su vez que 247.42 kilómetros de vías se encuentran en mal estado equivalente al 55.14%, y 161.69 kilómetros de vías se encuentran en regular estado equivalente al 36.03%.

Respecto de las vías que presentan falencias en su estado de conservación, tenemos que, 33.61 kilómetros de vía Colectora Rural Secundaria se encuentra lastrada, de lo cual 1.60 kilómetros de vía que conecta a la cabecera parroquial con el recinto Pancho Negro Viejo se encuentra en mal estado de conservación. Por otra



parte, 29.88 kilómetros de vía se encuentra en regular estado, sin embargo, el tramo que permite los desplazamientos de la población de los recintos La Envidia y San Luis hasta la vía interprovincial Colectora Austral E-58, equivalente a 5.08 kilómetros requiere de una atención prioritaria, por cuanto en época invernal resulta difícil la circulación a través de la vía por encarcamientos del agua. Finalmente, las vías colectoras presentan una estructura que debe ser complementada ya que dispone de varios tramos aislados sin conformar circuitos viales.

La parroquia dispone de 223.13 kilómetros de vías locales, de las cuales 69.59 kilómetros equivalente al 31.19% son de tierra por no presentar capa de rodadura, mientras que 153.54 kilómetros equivalente al 68.81% presentan material de mejoramiento tipo lastre en su capa de rodadura. Del total de vías locales se tiene que 108.81 kilómetros equivalentes al 48.76% se encuentra en mal estado y 111.33 kilómetros equivalentes al 48.89% se encuentra en regular estado de conservación.

De las vías tipo Guardarrayas, se dispone de 137.23 kilómetros, de las cuales 135.98 kilómetros son de tierra en mal estado de conservación, y 1.25 kilómetros de vía con material de mejoramiento tipo lastre

se encuentran en regular estado de conservación.

Con todo lo descrito se tienen a las vías colectora rural secundaria, locales y guardarrayas como las más deficitarias, por lo cual se estaría afectando la movilización de los habitantes de ciertos asentamientos y las actividades productivas agrícolas, principalmente durante el traslado de los productos desde las fincas y haciendas hasta su llegada a la vía interprovincial, esto debido al incremento en el tiempo de traslado y las condiciones en que esta se realiza, situación que podría repercutir en el costo total y utilidades de los productores agrícolas.

Del estudio del transporte público se establece que la baja densidad poblacional de las centralidades mínimas, limita fuertemente la prestación y ampliación del servicio de transportación pública a dichos sectores. Por otra parte, la mayoría de los sectores que disponen del servicio de transporte público de pasajeros carecen de infraestructura y señalización que brinden la seguridad y facilidad para el embarque y desembarque de bienes y personas.

Por todo lo descrito, los principales problemas del subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación

de la parroquia, con enfoque sobre las competencias constitucionales del GAD parroquial, son los siguientes:

- Déficit de equipamientos educativos del nivel de educación inicial y bachillerato.
- Infraestructuras de salud y seguridad incumplen estándares mínimos.
- Déficit de terreno en equipamiento funerario y recreativo.
- Bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia; y,
- Proliferación de centralidades mínimas.

CUADRO N°57: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de los problemas según Subsistema Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN	Déficit de equipamientos educativos del nivel de educación inicial y bachillerato.	Se excluye del uso del servicio público a parte de la población	No se regula la cobertura territorial en la dotación de equipamientos parroquiales	Cabecera parroquial y La Puntilla	Segregación espacial de familias alejadas de los equipamientos	Mediano y largo plazo	Ministerio de Educación, Inmobiliar, SECOB, GAD Municipal y parroquial	Dotación de equipamientos y/o Reorganización de estudiantes en otras instituciones educativas
	infraestructuras de salud y seguridad incumplen estándares mínimos	Mala calidad del servicio público	Actualización de normativa	Cabecera parroquial y La Puntilla	Disminución de la calidad de vida	Mediano y largo plazo	Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Inmobiliar, SECOB, GAD's Municipal y parroquial	Construcción de nuevas infraestructuras
	Déficit de terreno en equipamiento funerario y recreativo.	Reducido personal y equipamiento	Culmina vida útil de infraestructura					
	Déficit de nichos y mausoleos	Saturación de nichos y mausoleos	Inobservancia de normativa para la dotación	Cabecera parroquial de Pancho Negro	Limitado servicio público de transporte	Corto y mediano plazo	GAD's Municipal y parroquial	Reserva de suelo para futuras ampliaciones.
		Desplazamiento hacia equipamientos de otros asentamientos	Crecimiento poblacional					

Continúa...



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN	Bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia	Incremento de costos por el traslado	Aumentos en tiempos de traslado	Disperso por todo el territorio parroquial	Deficiente sistema de transportación pública	Intervención a corto plazo	GAD's provincial y parroquial	Mejora de la capa de rodadura del sistema vial parroquial rural y su correspondiente mantenimiento
		Contaminación del ambiente por el polvo de las vías y deterioro de automotores	Vías rurales locales en mal estado					
	Proliferación de centralidades mínimas	La prestación del servicio público a poblaciones reducidas se encarece	Agricultura, mal estado de las vías y delincuencia, demandaron de presencia continua de propietarios y trabajadores en fincas y haciendas	Disperso por todo el territorio parroquial	El servicio público se encarece y es deficiente, ausencia de transportación pública y deficiente conectividad, Inseguridad por presencia de delincuencia.	Intervención a mediano y largo plazo	GAD's cantonal y parroquial	Evitar en lo posible el crecimiento o surgimiento de las centralidades mínimas
		Modelo Centro Periferia	Proliferación de fraccionamientos del suelo rural					

Fuente y Elaboración: Propia.



D- Análisis de la problemática del Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional

El GAD parroquial de Pancho Negro dispone de un estatuto orgánico de la gestión organizacional por procesos, que no responde eficientemente a las funciones del GAD parroquial acorde a lo establecido en la Constitución, motivo por cual, se tienen entre otros los siguientes inconvenientes:

El GAD parroquial rural de Pancho Negro no cuenta con recursos económicos suficientes ni una estructura orgánica fortalecida para la gestión de la Cooperación Internacional y la gestión de los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, motivo por el cual hasta la presente fecha no ha tenido experiencias de articulación, convenios o acuerdos de cooperación con otros niveles de gobierno para la gestión de dichas competencias constitucionales, esto en parte, por la falta de impulso y acompañamiento técnico y legal de las entidades correspondientes.

Los servicios públicos y la ejecución de las obras no son oportunos ni eficientes, tornándose vulnerables por falta de personal acorde a las exigencias que ello demanda.

Finalmente, la población presenta un alto grado de pertenencia e identidad con su territorio; sin embargo, su participación en la toma de decisiones para el desarrollo puede ser frágil, sobre todo al momento de elegir las necesidades y problemas que aquejan a la parroquia, ya estas no necesariamente podrían ser prioritarias, por lo cual, los proyectos considerados en los Planes Operativos Anuales POA de la Junta Parroquial, no aseguran un adecuado desarrollo y ordenación del territorio, más bien, la gran mayoría de proyectos podrían dar paso a un desarrollo insostenible y la distribución poco equitativo de los recursos.

Entre los principales problemas identificados y que aquejan al subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional de la parroquia Pancho Negro, se pudo establecer los siguientes:

- Limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales;
- Débil estructura organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales;

- Frágil participación de la población en la toma de decisiones;
- Servicios públicos y ejecución de obras no son oportunos ni eficientes.



CUADRO N°58: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de los problemas según Subsistema marco político, jurídico e institucional.

SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES
MARCO POLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL	Limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales.	Bajo porcentaje de problemas resueltos	Dependencia de recursos económicos del Estado central	GAD parroquial rural	Débil estructura organizacional del GAD para asumir la gestión de las competencias constitucionales	Inmediata	Estado Central; GAD's Provincial, municipal y parroquial; Cooperación internacional, Secretaría Técnica de la Cooperación Internacional, CONAGOPARE	Realizar las gestiones oportunas para conseguir el apoyo de la cooperación internacional y los GAD's cantonal y provincial
	Débil estructura organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales.	Asumir el manejo de otros servicios públicos se torna complicado	Recursos económicos insuficientes	GAD parroquial rural	Incumplimiento de metas propuestas por el GAD parroquial	Inmediata	GAD parroquial	Fortalecimiento institucional del GAD parroquial rural

Continúa...



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

SUB SISTEMA	PROBLEMA	EFFECTO	CAUSA	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	URGENCIA DE INTERVENCIÓN	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES	SOLUCIONES
MARCO POLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL	Frágil participación de la población en la toma de decisiones	Falencias en la priorización de problemas que aquejan a la parroquia	Poca importancia y conocimiento sobre la toma de decisiones para el desarrollo y ordenamiento del territorio	Disperso por todo el territorio parroquial	Desarrollo insostenible y distribución poco equitativo de los recursos	Inmediata	GAD parroquial, participación ciudadana	Promover la organización del Sistema de Participación Ciudadana
	Servicios públicos y ejecución de obras no son oportunos ni eficientes	Retraso en la ejecución de planes, programas, proyectos, términos de referencia, pliegos y contratos.	Recursos humanos técnicos insuficientes	GAD parroquial rural	Débil estructura organizacional del GAD	Inmediata	GAD parroquial,	Fortalecimiento institucional del GAD parroquial rural

Fuente y Elaboración: Propia.



E- Resumen de problemas de todo el sistema territorial

A continuación se presenta todos los problemas por subsistemas, registrados en la parroquia rural de Pancho Negro.

CUADRO N°59: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Problemas del Sistema Territorial por subsistemas.

PROBLEMAS DEL SISTEMA TERRITORIAL	
SUBSISTEMA	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA
Medio Físico	<ul style="list-style-type: none">• Pérdida progresiva de fauna y flora silvestre.• Contaminación de esteros y río Cañar.• Contaminación de agua subterránea para consumo humano.• Contaminación del suelo, aire y agua por prácticas inadecuadas en actividades agrícolas e industriales.• Inundaciones provocadas por el río Cañar.
Población y actividades	<ul style="list-style-type: none">• Concentración mayoritaria de población en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial.• Persiste el fenómeno de la migración.• El 55% de la población no invertiría en la actividad productiva actual.• Disminución del empleo en la agricultura durante las últimas décadas.• Las organizaciones carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades.
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	<ul style="list-style-type: none">• Déficit de equipamientos educativos del nivel de educación inicial y bachillerato.• Infraestructuras de salud y seguridad incumplen estándares mínimos.• Déficit de terreno en equipamiento funerario y recreativo.• Bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia.• Proliferación de centralidades mínimas.
Marco político, jurídico e institucional	<ul style="list-style-type: none">• Limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales.• Débil estructura organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales.• Frágil participación de la población en la toma de decisiones.• Servicios públicos y ejecución de obras no son oportunos ni eficientes.

Fuente y Elaboración: Propia.



3.2.3.2. Jerarquización de los problemas

Para determinar la jerarquización de los problemas del sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, se procedió a elaborar una matriz de valoración de problemas propuesta por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, y que se compone de los siguientes criterios:

- **Magnitud:** La magnitud del problema se entiende como la percepción del impacto que pueda generar el problema sobre el bienestar de la población. (ponderación 0.5).
- **Gravedad:** La gravedad del problema se entiende como la percepción de urgencia con la que debe ser resuelto el problema. (ponderación 0.3).
- **Alternativa de solución:** Consiste en la percepción de facilidad con la que se puede afrontar el problema. (ponderación 0.2).

A los criterios antes descritos se les asigna las ponderaciones: 0.5; 0.3; y 0.2, respectivamente, que sumadas dan uno. Finalmente, para la valoración de cada criterio se deberá tomar en cuenta las condiciones en las que se genera cada problema y cómo influyen

sobre el funcionamiento del sistema territorial. Por lo tanto, las valoraciones de los criterios podrán ser:

- **Baja:** Valor 1.
- **Media:** Valor 2.
- **Alta:** Valor 3.

En la elaboración de la matriz se procederá a ubicar el valor ponderado de cada criterio, que resulta de multiplicar la ponderación del criterio por el valor que se le asigne y que podrá ser bajo, medio o alto.

De los resultados obtenidos de la matriz de valoración de problemas del sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, se registraron las siguientes novedades:

La disminución del empleo en la agricultura durante las últimas décadas, el bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia, y, la débil estructura organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales, corresponden los problemas con las más altas valoraciones registradas, pudiendo relacionarlos directamente en el análisis. Y es que un problema socio económico como la disminución del empleo en la agricultura puede agravarse por

problemas como el bajo nivel de accesibilidad debido a las malas condiciones del sistema vial parroquial rural, el cual influye sobre el incremento en los costos de producción y la reducción de las utilidades, haciendo que la actividad económica se vuelva poco rentable, trayendo consigo medidas de mitigación como el recorte de personal. Adicionalmente, no se dispone de una estructura organizacional del GAD parroquial que asegure una intervención eficaz y eficiente en la solución de los problemas.

A los problemas antes indicados les siguen en importancia por su valoración, aquellos que forman parte del subsistema medio físico, mientras que los de menos valoración corresponden a aquellos de menor magnitud o alternativa de solución, siendo los siguientes: Concentración mayoritaria de población en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial, persiste el fenómeno de la migración, servicios públicos y ejecución de obras no son oportunos ni eficientes, y, déficit de terreno en equipamiento funerario y recreativo. Ver CUADRO N° 60 Matriz de valoración de problemas del sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro.



CUADRO N°60 PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz de Valoración de Problemas del Sistema Territorial por subsistemas.

Fuente y Elaboración: Propia.

MATRIZ DE VALORACION DE PROBLEMAS DEL SISTEMA TERRITORIAL DE LA PARROQUIA RURAL PANCHO NEGRO

Subsistema	Problemas por subsistemas	Magnitud	Valor ponderado	Gravedad	Valor ponderado	Alternativa d solución	Valor ponderado	Valor total
Población y Actividades	Disminución del empleo en la agricultura durante las últimas décadas.	3	1.5	3	0.9	3	0.6	3
Asentamientos	Bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia.	3	1.5	3	0.9	3	0.6	3
Político, Jurídico e Institucional	Débil estructura organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales.	3	1.5	3	0.9	3	0.6	3
Medio Físico	Pérdida progresiva de fauna y flora silvestre.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Medio Físico	Contaminación de esteros y río Cañar.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Medio Físico	Contaminación de agua subterránea para consumo humano.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Medio Físico	Inundaciones provocadas por el río Cañar.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Población y Actividades	El 55% de la población no invertiría en la actividad productiva actual.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Población y Actividades	Las organizaciones carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades.	3	1.5	3	0.9	3	0.4	2.8
Asentamientos	Déficit de equipamientos educativos del nivel de educación inicial y bachillerato.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Político, Jurídico e Institucional	Limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Político, Jurídico e Institucional	Frágil participación de la población en la toma de decisiones.	3	1.5	3	0.9	2	0.4	2.8
Medio Físico	Contaminación del suelo, aire y agua por prácticas inadecuadas en actividades agrícolas e industriales.	3	1.5	3	0.9	1	0.2	2.6
Asentamientos	Proliferación de centralidades mínimas	3	1.5	3	0.9	1	0.2	2.6
Asentamientos	Infraestructuras de salud y seguridad incumplen estándares mínimos.	3	1.5	2	0.6	2	0.4	2.5
Población y Actividades	Concentración mayoritaria de población en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial.	3	1.5	2	0.6	1	0.2	2.3
Población y Actividades	Persiste el fenómeno de la migración.	2	1	3	0.9	2	0.4	2.3
Político, Jurídico e Institucional	Servicios públicos y ejecución de obras no son oportunos ni eficientes	2	1	3	0.9	2	0.4	2.3
Asentamientos	Déficit de terreno en equipamiento funerario y recreativo.	2	1	3	0.9	2	0.4	2.3

3.2.4. Diagnóstico de Potencialidades

Al respecto, las potencialidades del medio físico se entienden como recursos no aprovechados que pueden aportar a la solución de las necesidades y demandas de la población, y se conforman de los siguientes elementos:

- La capacidad de acogida que define las posibilidades de utilización del territorio; y,
- Los recursos territoriales existentes de todo tipo: naturales, humanos, construidos y de localización.

3.2.4.1. Identificación y caracterización de Potencialidades

Para el desarrollo del presente tema de estudio, se consideró preferentemente aquellas potencialidades que guardan coherencia con el enfoque sobre las competencias exclusivas de los GAD's parroquiales rurales.

A. Recursos del Subsistema Medio Físico susceptibles de aprovechamiento

Entre las principales potencialidades del Medio Físico de la parroquia, tenemos:

- Disponibilidad de áreas catalogadas como "Bosque intervenido" que

pueden ser aprovechados con eficiencia; y,

- Disponibilidad de un extenso sistema hídrico proveniente de la cordillera.

Si bien los bosques que dispone la parroquia Pancho Negro ya se encuentran intervenidos, sin embargo, resultaría incoherente el desperdiciar estas áreas propensas a recuperación y aprovechamiento sustentable, considerando que el PDyOT cantonal plantea una futura recuperación y protección a través de las respectivas normativas municipales, por lo cual el presente plan los ratifica como recurso de aprovechamiento y beneficio del medio ambiente y la biodiversidad local en peligro de extinción.

La disponibilidad de un extenso sistema hídrico es considerada como un potencial del medio físico, que sumado al entorno inmediato que lo rodea, se conjugan en un todo como complejo fluvial, considerado también como ecosistema. Por lo tanto, la recuperación y explotación racional de los complejos fluviales, aportarán positivamente al medio ambiente y la biodiversidad.

B. Recursos del Población y Subsistema Actividades

susceptibles de aprovechamiento

Previo a la identificación de las potencialidades cabe destacar que, la población como recurso se caracteriza por ser eminentemente joven; al 2010 el 36% tiene menos de 15 años en contraste a los más de 65 años que apenas representan el 5% de la población total de la parroquia. Por otra parte, la parroquia Pancho Negro ha experimentado un crecimiento poblacional importante, con una tasa de crecimiento poblacional del 2,5%, superior a la nacional de 1,95%.

Por otra parte, en la parroquia Pancho Negro se establece que el índice de especialización por ocupación del sector primario es el más elevado con 63,6% seguido del terciario con 22,8% y finalmente el secundario con 13,6%, donde los principales productos son: la caña de azúcar con el 38,3%; cacao 23,4%; banano 19,9%; y, arroz 8,5%. Además, se pudo constatar que en el área de estudio aún subsisten formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino, familiares de subsistencia.

Por lo tanto, los recursos del subsistema población y actividades susceptibles de aprovechamiento son los siguientes:



- Población mayoritariamente joven;
- Suelo con características propicias para el desarrollo actividades productivas comunitarias agropecuarias, con alto grado de conciencia ambiental;
- Subsisten formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino, familiares de subsistencia; y,
- Las Asociaciones de producción agropecuaria tienen representatividad en la toma de decisiones para el desarrollo de la parroquia.

El aprovechamiento racional de los recursos descritos permitirá el mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través de la potenciación de las actividades productivas primarias de la parroquia, que generarán mayores y mejores oportunidades de empleo y desarrollo.

C. Recursos del Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación susceptibles de aprovechamiento

Entre las principales potencialidades que se dispone tenemos:

- La cabecera parroquial de Pancho Negro por su posición político administrativo podría atraer mayor población y actividades;
- Superávit en la dotación de terreno del colegio Tomás Rendón Solano; y,
- Buen estado de la vía inter-provincial E-58 y vía que conduce al recinto 10 de Agosto.

Si bien la cabecera parroquial de Pancho Negro cuenta con una posición político administrativa favorable para su desarrollo, sin embargo, el recinto La Puntilla le ha restado ventaja debido a su ubicación cercana a la cabecera cantonal, creándose un polo de crecimiento que extenderá a la ciudad de La Troncal hacia dicho recinto, situación desfavorable si la municipalidad no toma las medidas correspondientes, pudiéndose generar un crecimiento espontaneo no planificado, negativo para la ordenación del territorio parroquial y cantonal. Por lo tanto, se cree conveniente aprovechar la posición político administrativo que ocupa la cabecera parroquial en post de un crecimiento equilibrado y ordenado de sus asentamientos.

En cuanto a la dotación de equipamientos en la parroquia Pancho Negro, se tiene que únicamente el de carácter educativo del nivel de bachillerato presenta superávit en la dotación de terreno. Por lo cual, este tipo de equipamientos es considerado como un recurso susceptible de aprovechamiento, sobre todo en el desarrollo del ámbito educativo de la población.

La parroquia Pancho Negro es conocida en la región por su vocación agrícola, caracterizada por la producción de caña de azúcar, cacao y banano, pero desfavorecida por las pésimas condiciones del sistema vial. Sin embargo, durante el año 2013 en adelante se llevó a cabo la reconstrucción de las vías, interprovincial E58 La Troncal – Pto. Inca, y, la vía que conecta a la cabecera cantonal con el recinto 10 de Agosto. Cabe destacar que desde la rehabilitación de estas vías se puede constatar que el flujo vehicular que circula por ellas va en aumento, favoreciendo positivamente al desarrollo de las actividades productivas así como al desplazamiento de otros bienes y personas al interior de la parroquia y el cantón, o hacia el resto de provincias cercanas como el Guayas, El Oro y el Azuay.



CUADRO N°61: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema medio físico.

SUB SISTEMA	POTENCIALIDAD	CAUSA POR LA QUE NO SE EXPLOTA	EFFECTOS QUE PRODUCIRÍA SU EXPLOTACIÓN	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTRAS POTENCIALIDADES	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES
MEDIO FÍSICO	Disponibilidad de áreas catalogadas como "Bosque intervenido" y otros recursos naturales que pueden ser aprovechados con eficiencia	Violación de políticas de conservación ambiental sobre estas áreas	Recuperación de ecosistemas que garantizarían la conservación de la biodiversidad y calidad del ambiente	Noreste de la parroquia, Cerro de San Vicente, frente a sector de ladrilleras, ríos y esteros.	Existencia de complejos fluviales que podrían albergar mayor cantidad de flora y fauna	MAE, GAD's Municipal y parroquial
	Disponibilidad de un extenso sistema hídrico proveniente de la cordillera	Problemas de uso y ocupación del suelo	Mayores áreas de terreno irrigadas	Disperso por todo el territorio parroquial	La agricultura es la principal actividad productiva de la parroquia	MAGAP, GAD's Provincial y parroquial, Organizaciones comunitarias

Fuente y Elaboración: Propia.

CUADRO N°62: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema población y actividades.

SUB SISTEMA	POTENCIALIDAD	CAUSA POR LA QUE NO SE EXPLOTA	EFFECTOS QUE PRODUCIRÍA SU EXPLOTACIÓN	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTRAS POTENCIALIDADES	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES	Población mayoritariamente joven	Falta de oportunidades de empleo y desarrollo	Mayor demanda de fuentes de trabajo, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos	Disperso por todo el territorio parroquial	La agricultura se constituye en la principal actividad productiva	MAGAP, GAD's provincial y parroquial, Organizaciones comunitarias

Continúa...



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

SUB SISTEMA	POTENCIALIDAD	CAUSA POR LA QUE NO SE EXPLOTA	EFFECTOS QUE PRODUCIRÍA SU EXPLOTACIÓN	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTRAS POTENCIALIDADES	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES	Suelo con características propicias para el desarrollo actividades productivas comunitarias agropecuarias con alto grado de conciencia ambiental	Falta de asistencia técnica y asesoramiento a pequeños productores	Se incrementará los rendimientos de la producción de cacao, banano y caña de azúcar	Disperso por todo el territorio parroquial	Condiciones climáticas favorables para el desarrollo de actividades agropecuarias,	MAGAP, GAD's Provincial y parroquial, Organizaciones comunitarias
		Baja tecnificación y práctica de cultivos asociados	Mayores ingresos económicos, capacidad adquisitiva y mejora en la calidad de vida de la población			
		Reducidos recursos económicos				
	Subsisten formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino, familiares de subsistencia	Pequeños productores con reducidos recursos económicos	Mejora en la calidad de vida de los habitantes de las comunidades	Disperso por todo el territorio parroquial	Suelo con características propicias para el desarrollo actividades productivas comunitarias agropecuarias	MAGAP, GAD's Provincial y parroquial, Organizaciones comunitarias
		Baja tecnificación y práctica de cultivos asociados				
	Las Asociaciones de producción agropecuaria tienen representatividad en la toma de decisiones para el desarrollo de la parroquia	Reducidos recursos económicos de las organizaciones comunitarias y los GAD's para el desarrollo de actividades productivas	Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias en el emprendimiento de proyectos productivos comunitarios	Disperso por todo el territorio parroquial	Nuevas competencias para los GAD's parroquiales por mandato constitucional	MAGAP, GAD's Provincial y parroquial, Organizaciones comunitarias

Fuente y Elaboración: Propia.



CUADRO N° 63: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

SUB SISTEMA	POTENCIALIDAD	CAUSA POR LA QUE NO SE EXPLOTA	EFFECTOS QUE PRODUCIRÍA SU EXPLOTACIÓN	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTRAS POTENCIALIDADES	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN	La cabecera parroquial de Pancho Negro por su posición político administrativo podría atraer mayor población y actividades	La Puntilla concentra la mayor cantidad de población, equipamientos, e infraestructuras por cercanía a la ciudad	Aportaría a reducir los desequilibrios territoriales de la parroquia	Cabecera parroquial	La parroquia Pancho Negro dispone de una vía interprovincial reconstruida	Ministerios, GAD's provincial, cantonal y parroquial
	Superávit en la dotación de terreno del colegio Tomás Rendón Solano.	Reducido número de usuarios.	Optimización de los recursos invertidos	Recinto La Puntilla	La parroquia dispone de una vía interprovincial reconstruida	Ministerio de Educación, GAD's municipal y parroquial
	Buen estado de la vía inter-provincial E-58 y vía que conduce al recinto 10 de Agosto	Reciente construcción	Reducción de costos y tiempos en traslado de bienes y personas Mejor conectividad	Área de influencia mediata e inmediata a la vía	La cabecera parroquial por su posición político administrativo podría atraer mayor población y actividades	MTOP, GAD's provincial, cantonal y parroquial.

Fuente y Elaboración: Propia.



D. Recursos del Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional susceptibles de aprovechamiento

Las principales potencialidades que se dispone en el Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional de la parroquia Pancho Negro, son las que se indica a continuación:

- Nuevas competencias para los GAD's parroquiales.
- Apoyo de instituciones como: CONAGOPARE, GAD's provincial y cantonal.

CUADRO N°64: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Identificación y caracterización de las potencialidades según Subsistema marco político, jurídico e institucional.

SUB SISTEMA	POTENCIALIDAD	CAUSA POR LA QUE NO SE EXPLOTA	EFFECTOS QUE PRODUCIRÍA SU EXPLORACIÓN	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTRAS POTENCIALIDADES	AGENTES Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES
MARCO POLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL	Nuevas competencias para los GAD's parroquiales.	Falta de gestión y recursos económicos del GAD parroquial	Solución a necesidades y demandas de la población.	Disperso por todo el territorio parroquial	Participación de la ciudadanía en la toma de decisiones	GAD parroquial
	Apoyo de instituciones como: CONAGOPARE, GAD's provincial y cantonal					

Fuente y Elaboración: Propia

E. Resumen de potencialidades de todo el sistema territorial

A continuación se presenta un resumen de todas las potencialidades por subsistemas, las cuales surgieron a partir de un análisis integral territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, considerando además que muchos de estos recursos influirán directamente sobre el funcionamiento del Sistema Territorial del área de estudio.

CUADRO N°65: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Potencialidades del Sistema Territorial por subsistemas.

POTENCIALIDADES DEL SISTEMA TERRITORIAL	
SUBSISTEMA	DESCRIPCIÓN DE LA POTENCIALIDAD
Medio Físico	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de áreas catalogadas como "Bosque Intervenido" y otros recursos naturales que pueden ser aprovechados con eficiencia • Disponibilidad de extenso sistema hídrico proveniente de la cordillera
Población y actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Población mayoritariamente joven • Suelo con características propicias para el desarrollo de actividades productivas comunitarias agropecuarias con alto grado de conciencia ambiental • Subsisten formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino, familiares de subsistencia • Las Asociaciones de producción agropecuaria tienen representatividad en la toma de decisiones para el desarrollo de la parroquia
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	<ul style="list-style-type: none"> • La cabecera parroquial de Pancho Negro por su posición político administrativo podría atraer mayor población y actividades • Superávit en la dotación de terreno del colegio Tomás Rendón Solano. • Buen estado de la vía interprovincial E-58 y vía que conduce al recinto 10 de Agosto
Marco político, jurídico e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas competencias para los GAD's parroquiales. • Apoyo de instituciones como: CONAGOPARE, GAD's provincial y cantonal.

Fuente y Elaboración: Propia.

3.2.4.2. Jerarquización de las Potencialidades

Para determinar la jerarquización de las potencialidades del sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, se procedió a elaborar una matriz de valoración de potencialidades, y que se compone de los siguientes criterios:

- **Magnitud:** Es la percepción del impacto que pueda generar la potencialidad sobre el bienestar de la población. (ponderación 0.5).
 - **Gravedad:** Se entiende como la percepción de urgencia con la que debe ser implementada la potencialidad. (ponderación 0.3).
 - **Alternativa de solución:** Consiste en la percepción de facilidad con la que se puede afrontar la potencialidad. (ponderación 0.2).
- A los tres criterios descritos se les asigna las ponderaciones: 0.5; 0.3; y 0.2, respectivamente, que sumadas dan uno. Para la valoración de cada criterio



se deberá tomar en cuenta las condiciones en las que se genera cada potencialidad y cómo influyen sobre el funcionamiento del sistema territorial. Por lo tanto, las valoraciones de los criterios podrán ser:

- **Baja:** Valor 1.
- **Media:** Valor 2.
- **Alta:** Valor 3.

En la elaboración de la matriz se procederá a ubicar el valor ponderado de cada criterio, que resulta de multiplicar la ponderación del criterio por el valor que se le asigne, pudiendo ser bajo, medio o alto.

De los resultados obtenidos de la matriz de valoración de potencialidades del sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, se registraron las siguientes novedades:

La disponibilidad de un extenso sistema hídrico proveniente de la cordillera, contar con el recurso suelo de características propicias para el desarrollo de actividades productivas comunitarias agropecuarias con alto grado de conciencia ambiental, y, el buen estado de la vía interprovincial E-58 y vía que conduce al recinto 10 de

Agosto, son las potencialidades con las más altas valoraciones registradas, pudiendo relacionarlos directamente en el análisis.

Los principales problemas que aquejan a la parroquia Pancho Negro corresponden a los del ámbito socio económico con la disminución del empleo en la agricultura, y del subsistema de asentamientos con el bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia, sin embargo, también se dispone de ciertas potencialidades que permitirán al menos reducir los efectos negativos que generan los problemas.

Por una parte, se tiene un extenso sistema hídrico que sumado a la vocación del suelo apto para receptar actividades productivas agrícolas, estimularán positivamente a los habitantes de las comunidades y asociaciones productoras a invertir en la realización de la actividad, mediante una explotación racional y amigable con el medio ambiente, debiendo contar con el acompañamiento técnico y el apoyo económico de las entidades correspondientes.

Por otra parte, se dispone de una vía de gran importancia, que permitirá el

traslado directo de los productos hacia otros sectores del país, sin embargo, en la etapa de propuestas se deberá poner especial énfasis en las mejoras que requieren los caminos rurales.

A las potencialidades antes indicadas les siguen en importancia por su valoración, la disponibilidad de población mayoritariamente joven, muchos de los cuales están en capacidad de trabajar y formar parte del desarrollo socio económico que requiere la parroquia.

El hecho de que la cabecera parroquial de Pancho Negro ocupe una posición político administrativo privilegiado, posibilitaría la idea de atraer mayor población y actividades a su territorio, aportando de manera positiva al equilibrio de los asentamientos poblacionales de la parroquia y el cantón.

Siguiendo el orden establecido encontramos la disponibilidad de nuevas competencias para los GAD's parroquiales otorgadas por mandato constitucional, las cuales brindan la capacidad de gestión para el logro del desarrollo y la ordenación del territorio de su circunscripción.



CUADRO N°66: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz de valoración de Potencialidades del Sistema Territorial por subsistemas.

MATRIZ DE VALORACION DE POTENCIALIDADES DEL SISTEMA TERRITORIAL DE LA PARROQUIA RURAL PANCHO NEGRO								
SUBSISTEMAS	POTENCIALIDADES POR SUBSISTEMAS	magnitud	valor ponderado	gravedad	valor ponderado	alternativa de solución	valor ponderado	valor total
Medio Físico	Disponibilidad de extenso sistema hídrico proveniente de la cordillera.	3	1,5	3	0,9	3	0,6	3
Población y actividades	Suelo con características propicias para el desarrollo de actividades productivas comunitarias agropecuarias con alto grado de conciencia ambiental.	3	1,5	3	0,9	3	0,6	3
Asentamientos	Buen estado de la vía interprovincial E-58 y vía que conduce al recinto 10 de Agosto.	3	1,5	3	0,9	3	0,6	3
Población y actividades	Población mayoritariamente joven.	3	1,5	3	0,9	2	0,4	2,8
Asentamientos	La cabecera parroquial de Pancho Negro por su posición político administrativo podría atraer mayor población y actividades.	3	1,5	3	0,9	2	0,4	2,8
Político, Jurídico e Inst.	Nuevas competencias para los GAD's parroquiales.	3	1,5	3	0,9	2	0,4	2,8
Medio Físico	Disponibilidad de áreas catalogadas como "Bosque Intervenido" y otros recursos naturales que pueden ser aprovechados con eficiencia.	2	1	3	0,9	3	0,6	2,5
Población y actividades	Las Asociaciones de producción agropecuaria tienen representatividad en la toma de decisiones para el desarrollo de la parroquia.	2	1	3	0,9	3	0,6	2,5
Población y actividades	Subsisten formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino, familiares de subsistencia.	2	1	3	0,9	2	0,4	2,3
Político, Jurídico e Inst.	Apoyo de instituciones como: CONAGOPARE, GAD's provincial y cantonal.	2	1.0	3	0.9	2	0.4	2.3
Asentamientos	Superávit en la dotación de terreno del colegio Tomás Rendón Solano.	2	1,0	2	0,6	3	0,6	2.2

Fuente y Elaboración: Propia.



3.2.5. Modelo Territorial Actual

El modelo territorial se puede entender como "... una imagen del sistema territorial representada sobre un plano en el que se muestra de forma sintética y simplificada las relaciones entre el medio físico, la población, las infraestructuras, la estructura y el funcionamiento del territorio.¹⁰⁴

Por su parte el Dr. Gómez Orea establece que los aspectos fundamentales a incluir en la imagen o modelo territorial actual son los siguientes:

- Las Unidades de integración o ambientales representativas del carácter, uso y aprovechamiento del medio físico incluyendo, en la medida de lo posible, las relaciones entre ellas;
- La Distribución de los núcleos de población en el espacio;
- Las jerarquías o importancia relativa de tales núcleos, expresada generalmente por el tamaño, pudiendo medirse a través de otros indicadores;

¹⁰⁴ Gómez Orea, Domingo: "Ordenación Territorial", Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2007, Pág. 360.

- Los canales de relación internos (redes de transporte) que definen la accesibilidad y las posibilidades de interacción, así como una representación de los flujos de relación entre los núcleos;
- Las conexiones de las zonas con el exterior; y,
- Otros elementos representativos del territorio.

3.2.5.1. Las Unidades Ambientales o de Integración

Para la determinación de las Unidades Ambientales de la parroquia rural de Pancho Negro se recurrió al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031 y su actualización, además de recorridos realizados en campo, de lo cual se puede realizar las siguientes apreciaciones:

La unidad ambiental "Cacao sobre Tierra Bajas en Terreno Plano" representa el 23.4% del total de superficie de Unidades ambientales de la parroquia, lo cual nos indica que casi la cuarta parte del territorio parroquial se desarrolla en tierras bajas y planas de la parroquia, ocupadas por plantaciones de cacao, actividad agrícola realizada preferentemente por

pequeños y medianos productores de la parroquia y el cantón.

La unidad ambiental "Caña de Azúcar (EMP) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano" ocupa el 21.8% del total de superficie, y se encuentra en poder de la empresa COAZUCAR S.A., mientras que la unidad ambiental "Caña de Azúcar (Cañicultores) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano" ocupa el 16.5% y se encuentra en poder de los pequeños y medianos productores conocidos también como cañicultores. Cabe destacar que sumadas las dos unidades ambientales representan el 38.3% del total de superficie ocupada por las unidades ambientales de la parroquia, lo cual refleja una preferencia para el cultivo de caña de azúcar en tierras bajas de terreno plano, y que abastecen al ingenio azucarero para el procesamiento del azúcar, y posterior distribución a nivel nacional.

Finalmente, entre las unidades ambientales más representativas de la parroquia encontramos al "Banano sobre tierras bajas en terreno plano" con el 19.9% de la superficie total de unidades ambientales, y se ubica preferentemente hacia el sur y suroeste de la parroquia. El banano que se cultiva es preferentemente para la exportación y es comercializado por medianos y grandes productores.

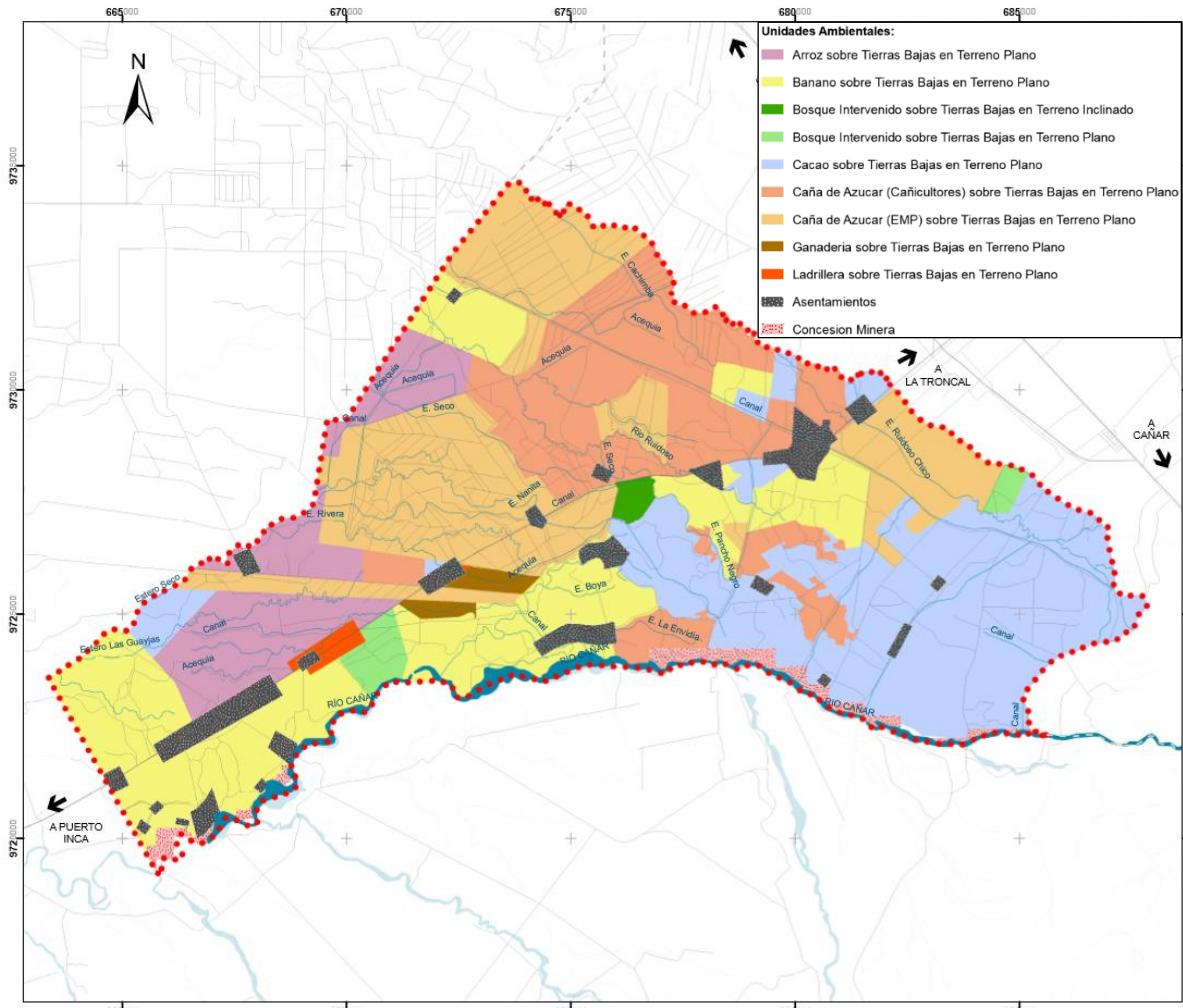


CUADRO N°67: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Unidades Ambientales por superficie de suelo y porcentaje.

UNIDADES AMBIENTALES POR SUPERFICIE DE SUELO Y PORCENTAJE

No.	UNIDAD AMBIENTAL	Área (Ha)	%
1	Arroz sobre Tierra Bajas en Terreno Plano	1409.19	8.5
2	Banano sobre Tierra Bajas en Terreno Plano	3302.14	19.9
3	Bosque Intervenido sobre Tierras Bajas en Terreno Inclinado	73.78	0.4
4	Bosque Intervenido sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	235.51	1.4
5	Cacao sobre Tierra Bajas en Terreno Plano	3878.68	23.4
6	Caña de Azúcar (Cañicultores) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	2746.16	16.5
7	Caña de Azúcar (EMP) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	3614.51	21.8
8	Ganadería sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	132.82	0.8
9	Ladrillera sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	76.31	0.5
10	Asentamientos	737.04	4.4
11	Concesión Minera	401.75	2.4
TOTAL		16607.86	100

FIGURA N°12: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Unidades Ambientales.



Fuente: PDyOT Cantón La Troncal 2014-2019 – Levantamiento de información

Elaboración: Propia.



3.2.5.2. La distribución de los núcleos de población en el espacio

Como ya se estableció en los diagnósticos sectoriales, la parroquia Pancho Negro cuenta con una cantidad excesiva de asentamientos, 23 en total (incluido la cabecera parroquial), los mismos que se encuentran organizados espacialmente en el territorio bajo tres formas de asentamiento, y que han sido determinados en base a recorridos de campo e información secundaria: nuclear, lineal y disperso.

CUADRO N°68: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Asentamientos o núcleos de población.

ASENTAMIENTOS PANCHO NEGRO	
1	Mata de Plátano
2	Pancho Negro
3	Barranco Amarillo
4	Pancho Negro Viejo
5	Montecarlo (El Tropezón)
6	El Cisne
7	Montecarlo Km 14
8	La Envidia
9	San Luis
10	El Ruidoso
11	San Vicente
12	La Puntilla
13	San José (Km 12)
14	Cuarenta Cuadras
15	Virgen de la Nube (Cruz Verde)
16	Normita

17	10 de Agosto (Centro)
18	Agrorío
19	Ana Luisa
20	La Conformidad
21	Ananías
22	La Lambada
23	San Martín

Fuente: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031-Levantamiento información 2015.

Elaboración: Propia.

3.2.5.3. La jerarquía de los núcleos de población

Para fijar la jerarquía de los núcleos de población en el correspondiente diagnóstico sectorial, se consideró las siguientes variables:

- Peso demográfico;
- Extensión;
- Prestación de servicios y dotación de equipamientos por cada asentamiento que estructura la malla poblacional del territorio parroquial.

En tal sentido se procedió a valorar cada factor, estableciendo 3 jerarquías entre los asentamientos o núcleos de población, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial del cantón La Troncal 2011-2031:

a) Jerarquía uno:

En esta jerarquía se identifica al recinto La Puntilla que por sus atributos y condiciones se presenta en el sistema de asentamientos investigado como:

Centro “a” de menor diversidad y complejidad de roles y funciones: i) centro menor de intercambio y servicios, funcional a la base productiva agropecuaria cantonal; ii) centro menor de equipamiento comunitario; y, iii) centro residencial medio con una población actual de 4417 habitantes, que justifica la asignación de esta jerarquía. Conviene precisar igualmente su incidencia aunque menor en la producción del potencial de población y en la interacción entre los asentamientos en consideración.

b) Jerarquía dos:

La cabecera parroquial de Pancho Negro, igualmente por su condición en el sistema de asentamientos estudiado, se lo cataloga como:

Centro “b” de menor diversidad y complejidad de roles y funciones: i) centro político administrativo parroquial; ii) centro menor de intercambio y servicios, funcional a la base productiva agropecuaria cantonal; iii) centro menor de equipamiento comunitario; y,

iv) centro residencial menor con una población actual de 1133 habitantes. Su menor tamaño poblacional con respecto al asentamiento de jerarquía uno –recinto La Puntilla-, así como su modesta dotación de equipamiento comunitario, pese a su nivel político administrativo, le ponen en desventaja. Es pertinente advertir su incidencia casi imperceptible en la generación del potencial de población y en la interacción entre los asentamientos en consideración.

c) Jerarquía tres:

San Luis, El Cisne, La Envidia, 10 de Agosto, Ana Luisa, San Vicente, Cuarenta Cuadras, Barranco Amarillo, Montecarlo, San José, Pancho Negro Viejo, El Ruidoso, Ananías, Mata de Plátano, Montecarlo Km 14, Virgen de la Nube, San Martín, La Conformidad, Normita, Agrorío y La Lambada. Con una población que va desde los 12 habitantes hasta los 621 habitantes, son asentamientos considerados dentro de la jerarquía 3; que por las condiciones y atributos que presentan en el conjunto de asentamientos analizado, se los describe como: “**Centralidades mínimas**”, asentamientos sin diversidad y complejidad de roles y funciones.

CUADRO N°69: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Asentamientos por Jerarquía.

ASENTAMIENTO	JERARQUIA
La Puntilla	1
Pancho Negro	2
San Luis	
El Cisne	
La Envidia	
10 de Agosto	
Ana Luisa	
San Vicente	
Cuarenta Cuadras	
Barranco Amarillo	
Montecarlo (El Tropezón)	
San José (Km 12)	
Pancho Negro Viejo	3
El Ruidoso	
Ananías	
Mata de Plátano	
Montecarlo Km 14	
Virgen de la Nube	
San Martín	
La Conformidad	
Normita	
Agrorío	
La Lambada	

Fuente: Levantamiento de información en campo – 2015 / INEC VII Censo de población y vivienda 2010

Elaboración: Propia.

3.2.5.4. Los canales de relación internos

Los canales de relación internos en la parroquia Pancho Negro son muy característicos, por lo cual se los puede estudiar en dos rangos:

a) Estructuración en torno a la Vialidad Interprovincial

La vialidad interprovincial es una de las principales infraestructuras que permiten el funcionamiento del modelo de organización espacial de los asentamientos a nivel parroquial, representada principalmente por la vía La Troncal- Puerto Inca (E58); la cual se encuentra en óptimas condiciones y atraviesa asentamientos como Ana Luisa, La Puntilla, San Vicente, El Ruidoso, San José (Km -12), Montecarlo Km -14, El Cisne; Pancho Negro y Mata de Plátano. Permite el aprovechamiento de los recursos que dispone la parroquia Pancho Negro, especialmente del suelo rural para la producción agrícola; además de la movilidad de la población y bienes de todo tipo.

b) Estructuración en torno a la vialidad parroquial rural:

La vialidad parroquial rural se podría asemejar a lo que comúnmente se



conoce como “**Camino Rural**”, el cual sirve para unir las zonas pobladas y de cultivo. Cabe manifestar que a diferencia de la vialidad interprovincial, la mayor parte de los caminos rurales presentan considerables deficiencias, desde su trazado hasta las condiciones constructivas, caracterizado por las deficientes condiciones de la capa de rodadura, cuyo principal material es el lastre, que por sus cualidades que sumado a las lluvias, requieren de continuo mantenimiento, limitando la movilidad, tránsito y transporte de personas, bienes y servicios.

La vialidad parroquial rural o caminos rurales corresponden a las denominadas: “Colectora Rural Principal”, “Colectora Rural Secundaria”, “locales” y “guardarrayas”.

3.2.5.5. Las conexiones del sistema territorial con el exterior

Las principales conexiones del sistema territorial de la parroquia Pancho Negro con el exterior, se generan básicamente a través de la vía La Troncal – Pto. Inca, la cual atraviesa varios centros poblados de la parroquia, permitiendo la movilidad de personas y bienes hacia la cabecera cantonal de La Troncal y varios cantones de la provincia del Guayas. Indirectamente este eje vial permite la movilidad hacia ciudades

como Cuenca pasando por el sector de Molleturo y hacia Guayaquil pasando por el recinto Pto. Inca del cantón Naranjal. Cabe destacar que este eje vial permite la comercialización de los productos agrícolas entre las poblaciones de la costa y la sierra, por lo cual, el estado de conservación de la vía interprovincial La Troncal – Pto. Inca, resulta de vital importancia para el desarrollo socio económico de la Parroquia rural de Pancho Negro.

3.2.5.6. Otros elementos significativos del territorio¹⁰⁵

Las principales actividades productivas de la parroquia se desarrollan dentro del sector primario, a través de cultivos agrícolas como: el cacao, banano, caña de azúcar y arroz.

- La compra y venta del cacao nacional o CCN51 a finqueros para reventa a exportadores, permite a los pequeños agricultores recuperar capitales para activar nuevamente sus cacaotales, a través de podas, rosado a mano y mantenimiento de sus áreas de cultivo, activando de esta manera la actividad agroquímica y la mecanización a

través de maquinaria agrícola del sector.

- De igual manera en el caso del banano, la mayor parte de los productores agrícolas cultivan sus fincas para posteriormente proceder con la venta a los grandes productores o exportadores directos de las provincias del Guayas y El Oro.
- En el caso de la caña de azúcar, la producción de este producto sirve de insumo para las producciones de azúcar y licor, procesadas en la industria ubicada en las cercanías de la cabecera cantonal.
- El arroz producido en la parroquia sirve para el consumo local y nacional.
- Por el territorio parroquial atraviesa de Norte a Sur la red del Poliducto Pascuales-Cuenca que es una obra de carácter estatal.

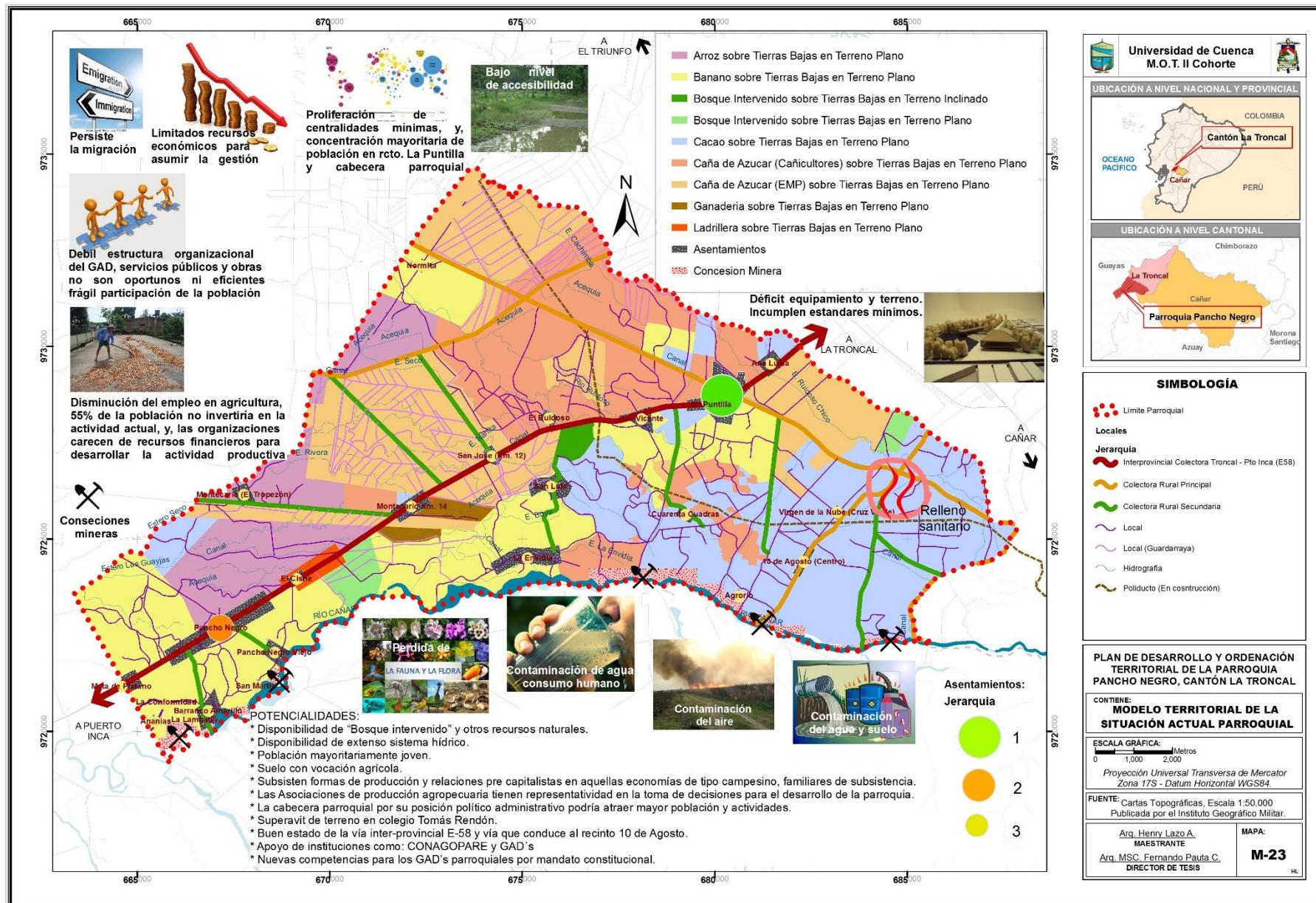
3.2.5.7. Visualización de la imagen o modelo territorial de la situación actual de la parroquia Pancho Negro

A continuación se muestra el modelo territorial de la situación actual de la parroquia rural de Pancho Negro.

¹⁰⁵ Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Pancho Negro, 2014-2019, Pg. 459.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





3.2.6. Capacidad de intervención e instrumentos de gestión

De acuerdo con el Dr. Domingo Gómez Orea, "El análisis institucional y la madurez de la sociedad permitirán estimar la capacidad de intervención que se tiene sobre los aspectos más conflictivos del sistema en términos de su problemática: el papel y desarrollo de las instituciones, la estructura de poder, la sensibilidad participativa de la población, la escala de valores sociales, la disponibilidad de recursos de todo tipo, etc. Determinan la capacidad de intervención, la cual debe quedar explícita antes de adoptar y priorizar las medidas".¹⁰⁶

En esta parte del estudio de investigación se procederá a determinar la capacidad de intervención de los organismos y la identificación de los instrumentos que puedan tener aplicación en la determinación de los objetivos, para lo cual se deberá relacionar los instrumentos con los problemas mediante la aplicación de un cuadro en la que se hará corresponder a cada problema el instrumento o instrumentos más adecuados para resolverlo o prevenirllo.

¹⁰⁶ Gómez Orea, Domingo. "Ordenación Territorial". Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2007, pág. 398.

CUADRO N°70: Capacidad de intervención de los organismos.

ORGANISMOS	CAPACIDAD DE INTERVENCION DE LOS ORGANISMOS				
	Normativa	Económica	Fiscal	Financiera	Participa. social
SENPLADES	X				
GAD Provincial		X			X
GAD Municipal	X	X	X		X
GAD Parroquial		X			X
Agencia Nacional de Control Minero	X				
SENAGUA	X	X			
MAE	X	X			
MAGAP	X	X			
MIES	X	X			X
MTOP	X	X			
Ministerio-finanzas	X	X			
Ministerio-Educación	X	X			
Ministerio-Salud	X	X			
Ministerio-Interior	X				X
SNGR	X				X
SENAMI	X	X			X
BDE	X			X	
Cooperación Internacional	X	X			
Tenencia Política					X
Presidentes comunitarios					X
Asociaciones productores agropecuarios					X

Fuente: Ordenación Territorial, Domingo Gómez Orea.

Elaboración: Propia.



CUADRO N°71: Instrumentos de gestión disponibles.

INSTRUMENTOS	PREVENTIVOS									
	PRIMARIOS			SECUNDARIOS			DE GESTION			
PROBLEMAS	Formación	Sensibilización	Educación	Normativa	Investigación	Monitorización	Indicadores de calidad	Control de usos de suelo	EIA	Compromiso ambiental
• Pérdida progresiva de fauna y flora silvestre	Fundación Cambúgan: conservación	Ley forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	PDOT cantón y parroquial							
• Contaminación de esteros y río Cañar				Ley de Gestión Ambiental	PDOT cantonal y parroquial					
• Contaminación de agua subterránea para consumo humano										
• Contaminación del suelo, aire y agua por prácticas inadecuadas en actividades agrícolas e industriales										
• Inundaciones provocadas por el río Cañar	Control de inundaciones del río Cañar	Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua	Control de inundaciones del río Cañar							
• Concentración mayoritaria de población en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial		PDOT cantón	PDOT cantón y parroquial							
• Persiste el fenómeno de la migración		Ley de Migración	PDOT cantón	Censo INEC						
• El 55% de la población no invertiría en la actividad productiva actual										
• Disminución del empleo en la agricultura durante las últimas décadas	Proyecto Industrialización del cacao	Ley de Economía Popular y Solidaria - Ley Desarrollo Agrario	PDOT cantón y parroquial							
• Las organizaciones carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades			PDOT cantón y parroquial	Censo INEC						
• Déficit en equipamientos educativos del nivel de educación inicial y bachillerato		PDOT parroquial								

Continúa...



INSTRUMENTOS	PREVENTIVOS									
	PRIMARIOS			SECUNDARIOS				DE GESTION		
	Formación	Sensibilización	Educación	Normativa	Investigación	Monitorización	Indicadores de calidad	Control de usos de suelo	EIA	Compromiso ambiental
PROBLEMAS				PDOT parroquial				PDOT cantón		
• Infraestructuras de salud y seguridad incumplen estándares mínimos				Ley de Caminos	PDOT parroquial					
• Déficit de terreno en equipamiento funerario y recreativo				PDOT cantonal y parroquial	PDOT cantón		PDOT cantón			
• Bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia							Presupuesto del GAD			
• Proliferación de centralidades mínimas				Constitución, COOTAD, COPFP, Orgánico Funcional	PDOT parroquial		Gasto Corriente			
• Limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales				Ley Orgánica de Participación Ciudadana		PDOT parroquial	Talleres comunitarios			
• Débil estructura organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales	PDOT cantonal			Constitución						
• Frágil participación de la población en la toma de decisiones										
• Servicios públicos y ejecución de obras no son oportunos ni eficientes										

Continúa...

INSTRUMENTOS	CURATIVOS				POTENCIATIVOS			
	Recuperación	Reformación	Rehabilitación	Puesta en valor de recursos ociosos	Instrumentos financieros	Instrumentos legales	Instrumentos económicos	Instrumentos de participación social
PROBLEMAS								
• Pérdida progresiva de fauna y flora silvestre	Fundación Cambúgan: Recupera. y preservac. de flora y fauna nativa				BEDE, Ministerio del Ambiente	Ley forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	Plan Operativo Anual POA	Presup. Participat
• Contaminación de esteros y río Cañar						Ley de Gestión Ambiental		
• Contaminación de agua subterránea para consumo humano								
• Contaminación del suelo, aire y agua por prácticas inadecuadas en actividades agrícolas e industriales								
• Inundaciones provocadas por el río Cañar	Control de inundaciones del río Cañar			BEDE, SENAGUA	Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua		Comité parroquia	
• Concentración mayoritaria de población en el recinto La Puntilla y cabecera parroquial				MIDUVI	Ley de Suelo, Habitad y Vivienda - PDOT cantonal	Prestamos - POA		
• Persiste el fenómeno de la migración				Proyecto Industrialización del cacao	Banca privada y pública, BEDE, Cooperación internacional	Ley de Migración- Ley de Economía Popular y Solidaria, Ley Desarrollo Agrario	Prestamos- Creación de mercados laborales	Talleres de capacitación
• El 55% de la población no invertiría en la actividad productiva actual								
• Disminución del empleo en la agricultura durante las últimas décadas								
• Las organizaciones carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades								
• Déficit en equipamientos educativos del nivel de educación inicial y bachillerato					Constitución, COOTAD, COPFP, PDOT parroquial	Plan Operativo Anual POA	Presup. Participat	

Continúa...

INSTRUMENTOS	CURATIVOS				POTENCIATIVOS			
	Recuperación	Reformación	Rehabilitación	Puesta en valor de recursos ocosos	Instrumentos financieros	Instrumentos legales	Instrumentos económicos	Instrumentos de participación social
PROBLEMAS								
<ul style="list-style-type: none"> Infraestructuras de salud y seguridad incumplen estándares mínimos Déficit de terreno en equipamiento funerario y recreativo 					BEDE, Ministerio de Educación	PDOT parroquial		
<ul style="list-style-type: none"> Bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia 	Plan Operativo Anual, disponibilidad de maquinaria y/o equipo caminero				BEDE, MTOP, GAD's provincial y parroquial	Ley de Caminos	Créditos y Plan Operativo Anual	Presupuesto participativo
<ul style="list-style-type: none"> Proliferación de centralidades mínimas 					BEDE, GAD's cantonal y parroquial	PDOT cantonal y parroquial	Creación de mercados laborales	Talleres de capacitación
<ul style="list-style-type: none"> Limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales Débil estructura organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro para asumir la gestión de las competencias constitucionales 					BEDE, Cooperación Internaciona l , Presupuesto del GAD	Constitución, COOTAD, COPFP, Orgánico Funcional	Créditos y Plan Operativo Anual	Presupuesto participativo
<ul style="list-style-type: none"> Frágil participación de la población en la toma de decisiones 						Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Plan Operativo Anual	
<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos y ejecución de obras no son oportunos ni eficientes 					Cooperación Internacional	Constitución	Presupuesto del GAD	

Fuente: Ordenación Territorial, Domingo Gómez Orea.

Elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

“Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial”

CAPITULO 3 FASE DE DIAGNÓSTICO INTEGRAL Y PROSPECTIVA

- Prospectiva del sistema territorial





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



3.3. PROSPECTIVA DEL SISTEMA TERRITORIAL

3.3.1. Antecedentes

La prospectiva del sistema territorial está orientada a predecir, desde el presente, los posibles procesos de evolución de las variables y componentes más representativos y determinantes del sistema territorial. Además, la construcción de la prospectiva del sistema territorial se lo formulará a través del planteamiento de tres escenarios: tendencial, óptimo y de concertación.

3.3.2. Objetivos del estudio

El objetivo central del desarrollo de la prospectiva del sistema territorial consiste en:

- Describir en forma de escenarios, las evoluciones de las variables y componentes más representativas y determinantes del sistema territorial, a partir del planteamiento de hipótesis sobre el comportamiento de los actores.

3.3.3. Escenario tendencial

El presente escenario realiza una representación de un futuro probable si no se interviene sobre el sistema territorial, por lo tanto, resulta la

descripción de un futuro que obedece al libre desarrollo de la situación actual, sin intervención alguna y que generalmente obedece a intereses privados y de corto plazo. Como resultado se obtendría un modelo de desarrollo no deseable y no recomendable para un adecuado funcionamiento del sistema territorial.

En base a lo descrito se puede establecer que el escenario tendencial para el sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro podría ser el siguiente:

a) Subsistema Medio Físico:

- Se acentúa la pérdida de la fauna y flora silvestre debido a la explotación irracional de los recursos mineros, especialmente de los complejos fluviales, expansión de la frontera agrícola, y procedimientos inadecuados en actividades agrícolas e industriales. Por otra parte, los intereses económicos prevalecen sobre la sensibilidad y conciencia ambiental, relegando a segundo plano aquellas normas técnicas y legales vigentes que aseguren la protección de los ecosistemas.
- Se agudizará aún más la contaminación de esteros y ríos, desencadenando a su vez en mayores problemas de insalubridad ambiental, generados principalmente por descargas directas de aguas residuales provenientes de los asentamientos humanos, actividades agrícolas e industriales.
- Se torna insostenible la contaminación de agua subterránea para consumo humano, debido al incremento de pozos sépticos saturados y que se ubican próximos a las fuentes de abastecimiento del líquido vital.
- Se incrementa la degradación del recurso suelo y el descenso paulatino de su fecundidad natural como efectos del monocultivo, llegando a la desertificación y esterilización, quedando como suelo marginal con salinización elevada y dureza.
- Se incrementan los niveles de contaminación del aire por acciones antrópicas como: continuo uso de pesticidas por medio de fumigación aérea, salida al ambiente de emisiones de gases y partículas contaminantes industriales, y emisiones de ceniza por quema de canteros.



- Continúan las inundaciones de extensas zonas de la parroquia Pancho Negro a causa del desbordamiento del río Cañar en época invernal.

b) Subsistema Población y Actividades:

- Se acentúa el crecimiento demográfico en el recinto La Puntilla, coadyuvando a un desequilibrio territorial no deseado.
- Persiste el fenómeno de la migración, reduciendo en parte la población económicamente activa o en edad para trabajar, pero sobre todo fragmentando a las familias del área de estudio.
- Se incrementará la población que no invertiría en las actividades productivas actuales como la agricultura, situación que traerá consigo el incremento del desempleo. Por otra parte, las diferentes organizaciones sociales, principalmente las productivas, verán reducir sus recursos financieros para el desarrollo de las actividades productivas, situación que debilitará aún más a la estructura económica de la parroquia rural de Pancho Negro.

c) Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o canales de relación:

- El déficit en la dotación de equipamientos en relación a coberturas y condiciones de prestación de los servicios, se acentuará por el incremento de la población.
- Continuará el bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia, en el marco de una deficiente planificación, regulación, construcción y mantenimiento de la vialidad parroquial rural.

d) Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional:

- La débil estructura organizacional y los limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial, los cuales se reducen considerablemente, dificultan la gestión de las competencias constitucionales y el ordenamiento territorial.
- La continuidad de una débil estructura organizacional del GAD parroquial para asumir los nuevos roles asignados por la constitución traerán consigo deficiencias en el

servicio a la colectividad, así como la gestión oportuna y eficaz del territorio. De continuar la estructura organizacional del GAD parroquial, la implementación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia rural de Pancho Negro se convertirá en un instrumento vulnerable y propenso a posibles riesgos no deseados en su implementación.

- De continuar la tendencia actual de una frágil participación de la población y el Concejo de Planificación en la toma de decisiones así como en el seguimiento e implementación del plan, muy probablemente no se podrá asegurar la ejecución de dicho instrumento de planificación.
- Continuará la falta de gestión para conseguir apoyo mediante la modalidad de cooperación internacional, que sumado a los escasos recursos económicos que dispone el GAD parroquial, resultará imposible cumplir con las metas que se proponga en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquial.

3.3.4. Escenario óptimo

El escenario óptimo se refiere al futuro más deseable del modelo territorial,



suponiendo que no existirán restricciones de medios, recursos y voluntades, con lo cual, es posible conseguir la visión y misión del plan para su ámbito y todos los objetivos. Por lo tanto, el escenario óptimo para el sistema territorial de la parroquia Pancho Negro resultaría ser el siguiente:

a) Subsistema Medio Físico:

- Se detiene por completo la pérdida de la fauna y flora silvestre, ya que se suspende por completo la explotación irracional de los recursos mineros, especialmente de los complejos fluviales, y se detiene la expansión de la frontera agrícola y procedimientos inadecuados en el desarrollo de actividades agrícolas e industriales. Por otra parte, los intereses de la colectividad prevalecen sobre los intereses económicos. En la parroquia Pancho Negro surge la sensibilidad y conciencia ambiental, tomando en consideración aquellas normas técnicas y legales vigentes que aseguren la protección de los ecosistemas.
- Desaparece la contaminación de esteros y ríos, erradicando por completo los problemas de insalubridad ambiental mediante sistemas apropiados para la

descarga de aguas residuales provenientes de los asentamientos humanos, actividades agrícolas, e industriales.

- Se controla completamente la contaminación de agua subterránea para consumo humano, a través del mantenimiento continuo de pozos sépticos y la dotación de sistemas de alcantarillado sanitario.
- Se reduce completamente la degradación del recurso suelo y el descenso paulatino de su fecundidad natural como efectos del monocultivo, por lo tanto, se previene la desertificación y esterilización del suelo, evitando la con salinización elevada y dureza.
- Se detiene la contaminación del aire por acciones antrópicas como: continuo uso de pesticidas por medio de fumigación aérea, salida al ambiente de emisiones de gases y partículas contaminantes industriales, y emisiones de ceniza por quema de canteros.
- Se controlan las inundaciones de extensas zonas de la parroquia Pancho Negro a causa del desbordamiento de esteros y del río Cañar.

b) Subsistema Población y Actividades:

- Se equilibra la distribución espacial de la población parroquial rural de Pancho Negro.
- La población de la parroquia deja de emigrar ya que decide invertir y realizar actividades productivas comunitarias, principalmente la agricultura, situación que traerá consigo el incremento del empleo. Por otra parte, las diferentes organizaciones sociales principalmente las productivas, verán incrementar sus recursos financieros para el desarrollo de las actividades, a través del apoyo del estado central, los GAD's provincial y cantonal y las correspondientes entidades financieras, situación que fortalecerá la estructura económica de la parroquia Pancho Negro.

c) Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación:

- Desaparece el déficit en la dotación de equipamientos de educación de nivel inicial y bachillerato, en relación a coberturas y condiciones de prestación de los servicios de salud y seguridad se dispondrá de nuevos equipamientos que cumplan con los estándares mínimos, y las nuevas

demandas derivadas del incremento de la población han sido atendidos oportunamente a través de la dotación de nuevas reservas de suelo para futuras ampliaciones de equipamientos funerarios y recreativos.

- Existe un óptimo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia, en el marco de una eficiente planificación, regulación, construcción y mantenimiento de la vialidad parroquial rural.

d) Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional:

- El GAD parroquial de Pancho Negro cuenta con recursos económicos suficientes, y una fortalecida estructura organizacional, capaz de asumir las competencias constitucionales de manera eficaz y eficiente.
- Una óptima estructura organizacional del GAD parroquial para asumir los nuevos roles asignados por la constitución traerán consigo mejoras sustanciales en el servicio a la colectividad, así como la gestión oportuna y eficaz del territorio, con lo cual, la

implementación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia rural de Pancho Negro se convertirá en una realidad.

- Se cuenta con una óptima participación de la población y el Concejo de Planificación en la toma de decisiones y seguimiento e implementación del plan, con lo cual se asegura la ejecución de dicho instrumento de planificación parroquial.
- Se instauran procedimientos de gestión para conseguir apoyo mediante la modalidad de cooperación internacional, que sumado a los grandes recursos económicos que dispone el GAD parroquial, asegurarán el cumplimiento de todas las metas que se proponga en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquial rural de Pancho Negro.

3.3.5. Escenario de concertación

De las aportaciones del Dr. Domingo Gómez Orea se tiene que el escenario de concertación presenta un contexto intermedio entre el tendencial y el óptimo, cuyo logro parece ser más razonable y apegado a las circunstancias sociales, económicas, institucionales y políticas en las que

actualmente se desarrolla el sistema territorial. Por lo tanto, resultaría ser el escenario con más probabilidades de cumplirse y se puede considerar como etapa intermedia en una progresión hacia el escenario óptimo.

En conclusión, para la construcción de la propuesta se deberá considerar el escenario de concertación por sus posibilidades de implementación, el cual quedaría definido de la siguiente manera:

a) Subsistema Medio Físico:

- En la población de la parroquia rural de Pancho Negro surge progresivamente la sensibilidad y conciencia ambiental, y como resultado se tienen las primeras experiencias en preservación de la biodiversidad.
- Se implementan buenas prácticas en la producción rural, la agricultura familiar campesina y la economía popular y solidaria, de forma que no agredan y contaminen el suelo, aire, esteros y fuentes de agua subterránea para consumo humano, implementando además, sistemas autosustentables para el manejo de efluentes de la actividad productiva.

b) Subsistema Población y Actividades:

- El territorio parroquial dispondrá de Unidades Territoriales seleccionadas previamente para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario. Por otra parte, las diferentes organizaciones comunitarias, principalmente las agrícolas, verán incrementar paulatinamente sus recursos económicos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias, a través del apoyo del Estado central, los GAD's provincial y cantonal y las correspondientes entidades financieras, situación que aportará al fortalecimiento de la estructura económica comunitaria de la parroquia rural de Pancho Negro.

c) Subsistema Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación:

- Se reduce paulatinamente el déficit en la dotación de equipamientos o instalaciones educativas de alcance parroquial rural (nivel inicial y bachillerato). En relación a coberturas y condiciones de prestación de los servicios de salud y seguridad, se dispondrá de equipamientos que cumplan con los

estándares mínimos establecidos por las entidades correspondientes. Además, Las nuevas demandas derivadas del incremento de la población han sido atendidos oportunamente, a través de reservas de suelo para futuras ampliaciones en equipamientos funerarios y recreativos.

- Se cuenta con aceptables niveles de accesibilidad desde y hacia los asentamientos y/o sectores destinados para incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, en el marco de una eficiente planificación, regulación, construcción y mantenimiento de la vialidad parroquial rural.

d) Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional:

- El GAD parroquial rural de Pancho Negro cuenta con una aceptable estructura organizacional, capaz de lograr una adecuada gestión de las competencias constitucionales, así como una administración eficaz y eficiente de los reducidos recursos económicos que dispone el GAD.
- Se cuenta con una mejor participación de la población y el Concejo de Planificación en la toma

de decisiones, así como en el seguimiento e implementación del plan, con lo cual se aporta en la ejecución de dicho instrumento de planificación de la parroquia Pancho Negro.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 4 FASE DE PLANIFICACIÓN

- Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia Pancho Negro y articulación a los niveles superiores de planificación
- Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

CAPÍTULO 4: FASE DE PLANIFICACIÓN

Como ya se estableció con anterioridad, tomando en consideración los resultados del diagnóstico del sistema territorial desarrollados en el anterior capítulo, la fase de planificación está encaminada a establecer el diseño de un modelo territorial o imagen objetivo a lograrse a largo plazo, para lo cual se deberá definir ciertas medidas que coadyuven a su construcción.

4.1. ASPIRACIONES Y DESEOS DE DESARROLLO DE LA PARROQUIA RURAL DE PANCHO NEGRO Y SU ARTICULACIÓN A LOS NIVELES SUPERIORES DE PLANIFICACIÓN

4.1.1. Antecedentes

De "Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador", se establece que para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales, se deberá concretar el desarrollo de una fase dedicada a la conformación de un sistema articular recíproco entre los niveles superiores e inferiores de planificación, y que deberá continuar

posteriormente en la gestión de los planes.

Por lo tanto, y para conseguir elementos determinantes de la imagen objetivo y del modelo territorial objetivo, se establece que en primera instancia se hallen las "directrices, (que) son instrucciones o requerimientos procedentes de las decisiones adoptadas por los niveles jerárquicos de rango superior que tienen competencias en ámbitos geográficos de mayor tamaño y entidad, superiores en suma, y que constituyen la referencia para la evolución del sistema diagnosticado", y en segunda instancia, que "las aspiraciones y expectativas de los niveles inferiores de decisión que corresponden a ámbitos geográficos inferiores al diagnosticado, así mismo constituyen una referencia para formular propuestas"¹⁰⁷

4.1.2. Objetivos del estudio

Los objetivos que busca el desarrollo del presente tema de estudio se detallan a continuación:

- Conocer las aspiraciones y deseos de desarrollo para la parroquia rural de Pancho Negro, por parte de su población y autoridades; y que posteriormente servirán para el

¹⁰⁷ Gómez Orea, 2009b: 79-80.

diseño de la imagen objetivo y el modelo territorial;

- Identificar las determinaciones generales de ordenación territorial de nivel superior para el proceso de articulación al plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural de Pancho Negro; lo cual posteriormente servirá para la construcción de la imagen objetivo y el modelo territorial;
- Identificar los lineamientos de planificación territorial del Plan Nacional de Desarrollo previstos en el Artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y que más adelante incidirán en la construcción del modelo territorial objetivo y la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo; y,
- Proveer de la información pertinente para la construcción de la Imagen Objetivo, el Modelo Territorial y las determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro.

4.1.3. Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia rural de Pancho Negro

Para el desarrollo del presente tema se llevó a cabo una Asamblea Parroquial



conjuntamente con miembros del GAD parroquial rural de Pancho Negro, representantes del GAD municipal del cantón La Troncal, representantes de asociaciones productivas agropecuarias, líderes comunitarios y presidentes barriales.

Cabe destacar que en dicha asamblea se conformaron cuatro mesas de diálogo para abordar temas relacionados con: Medio Físico, Población y Actividades, Asentamientos e Infraestructuras o Canales de relación, y, Marco Político, Jurídico e Institucional. Los representantes barriales, comunitarios y asociaciones agroproductoras, participaron en la identificación de problemas y potencialidades, así como dar a conocer las aspiraciones, los deseos de desarrollo para la parroquia y posibles soluciones, a través de programas y proyectos.

Una vez conocido la situación actual del sistema territorial de la parroquia Pancho Negro, se estableció las diferentes aspiraciones y deseos de desarrollo de la población, las cuales se estructuraron en un listado por subsistemas territoriales como se indica a continuación:

CUADRO N°72: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia por subsistema.

ASPIRACIONES Y DESEOS DE DESARROLLO DE LA PARROQUIA POR SUBSISTEMA	
SUBSISTEMA	ASPIRACIÓN
Medio Físico	Reducir la contaminación del agua y el aire
	Recuperar las márgenes de protección de esteros y ríos
	Disponer de ordenanzas para el control de la contaminación ambiental
Población y actividades	Crear fuentes de empleo para la población rural
	Creación de proyectos comunitarios como apoyo a la economía familiar
	Liberar excesiva dependencia de los monocultivos
	Ser una parroquia libre de inseguridad
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	Fortalecer los establecimientos de salud
	Contar con sistemas adecuados de evacuación de aguas servidas
	Contar con un excelente servicio funerario
	Paralizar los fraccionamientos indiscriminados de suelo agrícola, ya que afecta a la unidad productiva de la parroquia
	Disponer de mayores y mejores vías con adecuados materiales de mejoramiento que brinden excelentes condiciones de accesibilidad
Marco político, jurídico e institucional	Mayores y mejores gestiones entre instituciones
	Que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sea una herramienta técnica que se logre implementar en la parroquia

Fuente: Asamblea parroquial año 2015:
socialización de diagnóstico.

Elaboración: Propia.



4.1.4. Directrices: Identificación y registro de las determinaciones generales de ordenación territorial de nivel superior para el proceso de articulación

De acuerdo con la Constitución del Ecuador, en su artículo 263, numeral 1, le compete a los gobiernos provinciales la planificación del desarrollo provincial y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. El artículo 264 de la Constitución, numeral 1, establece que a los gobiernos municipales le compete la planificación del desarrollo cantonal y la formulación de 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.

De lo descrito se determina una obligatoriedad en la articulación de la planificación del desarrollo y la ordenación territorial parroquial, cantonal y provincial, no así entre la planificación nacional y parroquial, como nos indica el 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".

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación plantea un proceso que permita la articulación de la planificación provincial, cantonal y parroquial, a través del respeto y consideración de las determinaciones de los niveles superiores de planificación cantonal y provincial, sin embargo, con el ánimo de conocer los planteamientos del nivel nacional, más adelante en este estudio se deja abierto un espacio en el que se presente a manera de referencia los lineamientos de planificación territorial del Plan Nacional de Desarrollo, el cual si es un instrumento de obligatoria consideración y articulación a la planificación provincial y cantonal.

4.1.4.1. Modelo Territorial objetivo del cantón La Troncal¹⁰⁸

El Modelo Territorial del cantón La Troncal es un instrumento formulado para regular y controlar los usos de suelo

y los aprovechamientos, por cuanto se trata de la plasmación geográfica de la mayor parte del sistema de objetivos planteados, siendo además el marco en el cual se inscribirán las acciones necesarias (programas y proyectos) como actuaciones positivas para la consecución del conjunto de objetivos.

Por su parte, el modelo territorial objetivo del cantón La Troncal establece elementos o subsistemas para los cuales se construyeron sub-modelos, partiendo de las Unidades Ambientales definidas en el Diagnóstico Territorial del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón La Troncal, como se indica a continuación.

A. Sub-modelo de Ordenación del Medio Físico Natural

El presente sub-modelo de ordenación del medio físico natural cantonal presenta a su vez ocho categorías de ordenación territorial, los cuales se describen a continuación en el cuadro N° 73.

¹⁰⁸ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031". pág. 70.

CUADRO N°73: CANTÓN LA TRONCAL:
Categorías de Ordenamiento Territorial.

CATEGORÍA DE ORDENACIÓN CANTÓN LA TRONCAL	SUPERFICIE	
	Ha	%
Conservación Activa	1747,05	5.58
Agricultura: arroz, banano, caña de azúcar, cacao y otros productos agrícolas definidos por el Programa de Reconversión de Cultivos -MAGAP/ GADs Provincial y Parroquiales/Productores Agrarios-	25251.51	80.60
Ganadería y productos agrícolas definidos por el Programa de Reconversión de Cultivos -MAGAP/ GADs Provincial y Parroquiales/ Productores Agrarios-	872.62	2.79
Explotación de arcilla y producción de materiales derivados.	156.52	0.50
Concesiones mineras en exploración: La Chaparra, Rape, Rape II, Miller, María, Recreo C, Río Cañar y CADMECORP Asociados S.A 1.	166.56	0.53
Explotaciones mineras en activo: Agregados Cochancay, Amarilloso, Cecilia 1, Cochancay, Cordillera, Huaquillas 2, Isabel, La Delicia, La Envidia, Laureles 1, OEY PARADISLY, Playa Seca 2, Rashelita, Recreo A, Recreo U, Recreo W, Recreo X, Recreo Y, Recreo Z, Reina de las Minas, Richar, Rodrigo, Rodrigo 1, Salomé, Samuel, San Antonio, San Carlos 3, San Jorge 2, Santa Marianita y Yanayacu.	1583.95	5.06
Centro Agroindustrial.	66.15	0.21
Asentamientos Mayores	1483.97	4.74
TOTAL	31328,33	100

Fuente: PDOT La Troncal 2011-2031.

Elaboración: Propia.

A1. Categoría de Ordenación Territorial: Conservación Activa

Este tipo de categoría de ordenación territorial tiene como fin el "detener la extinción de la zona de bosque que posee el cantón" y que se halla conformado básicamente por unidades ambientales caracterizadas por presentar bosques intervenidos por el hombre, ya que parte de su vegetación fue removida, sumado a ello la construcción de infraestructura vial sin mayor integración territorial, y la consecuente explotación minera sin mayor control ambiental.

De acuerdo con el plan de desarrollo y ordenación territorial del cantón La Troncal, este tipo de categoría de ordenación territorial se encuentra localizado en tres sectores puntuales de la parroquia Pancho Negro: el primero en el sector noreste de la parroquia en las proximidades con el recinto Voluntad de Dios, el segundo corresponde a la colina ubicada en el sector de San Vicente, y el tercero frente a la zona catalogada como de explotación de arcilla y producción de materiales derivados, en las cercanías del recinto El Cisne.

Cabe destacar que el PDOT cantonal no considera una determinación puntual sobre las zonas catalogadas

como "márgenes de protección de ríos", sin embargo, más adelante se considerará las determinaciones planteadas por la planificación provincial, el cual si establece propuestas al respecto, y que conjuntamente con las determinaciones del plan cantonal aportarán a la construcción de propuestas desde el ámbito parroquial.

A2. Categoría de Ordenación Territorial: Agricultura: arroz, banano, caña de azúcar, cacao y otros productos agrícolas definidos por el Programa de Reconversion de cultivos - MAGAP / GADs Provincial y Parroquiales / Productores agrarios

De acuerdo con el PDOT del cantón La Troncal, las actividades vocacionales coinciden con la mayoría de las unidades ambientales actuales, y que tradicionalmente se ha destinado a productos como: banano, caña de azúcar, cacao y arroz, capaz de recibir estas y otras actividades agrícolas.

La definición de esta categoría tiene su sustento además en el estudio de "Potencialidades Territoriales Región 6" realizado por SENPLADES, contenido en el "Atlas Regional de Potencialidades y Limitaciones Territoriales" del año 2008,

calificando al suelo troncaleño como "Área apta para cultivos sin limitaciones".

En conclusión, la opción propuesta por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031, se estima viable en los órdenes ambiental, social y económico, que el suelo rural altamente productivo del cantón La Troncal y especialmente de la parroquia Pancho Negro – el más productivo incluso de toda la Zona 6 definida por SENPLADES -, continúe vinculado al monocultivo o cultivo predominante – propio de la agricultura comercial para la exportación –, pero con un enfoque de buenas prácticas de prioritaria aplicación y en el marco de un proceso de reconversión de cultivos de mediano y largo plazo.

A3. Categoría de Ordenación Territorial: Ganadería y productos agrícolas definidos por el Programa de Reconversion de cultivos - MAGAP / GADs Provincial y Parroquiales / Productores agrarios

Al respecto la presente categoría recomienda "mantener esta actividad, pero con niveles intensivos y adoptando buenas prácticas, en los términos de la ganadería ecológica".

Cabe destacar que en la parroquia rural de Pancho Negro la actividad ganadera es inferior a la agricultura, sin embargo, las actividades pecuarias ecológicas o biológicas se fundamentan en la producción alimenticia agroecológica, pues ésta apoya a la primera, especialmente en la producción de animales menores como cuyes, aves criollas, conejos, cerdos y cabras lecheras, pudiendo constituirse en un renglón importante en la economía familiar rural. Por tal motivo, esta determinante emanada del plan cantonal servirá de insumo a ser considerado en la propuesta del plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural.

A4. Categoría de Ordenación Territorial: Explotación de arcilla y producción de materiales derivados

La presente categoría de ordenación territorial hace referencia a la unidad ambiental "Ladrillera sobre tierras bajas en terreno plano" y que se ubica concretamente en la parroquia Pancho Negro. Según el PDOT cantonal, la actividad actual es compatible pero con limitaciones, y que su aprovechamiento y cierre de la explotación se deberán realizar aplicando la auditoría ambiental, en el marco de la Ley de Minería y sus



Reglamentos, pudiendo el GAD municipal de La Troncal ejercer gestiones de regulación de forma coordinada con las entidades del estado central y el GAD provincial.

A5. Categoría de Ordenación Territorial: Concesión Minera en Exploración

El área de acción de la presente categoría corresponde básicamente al río Cañar en la parroquia Pancho Negro y el río Bulubúlu para el resto del cantón, y califica a la actividad como compatible pero sometida a Evaluación de Impacto Ambiental, pudiendo el GAD municipal de La Troncal ejercer la competencia "regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos de los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras".

A6. Categoría de Ordenación Territorial: Concesión Minera en Activo

De forma similar que la anterior categoría, esta determina que la actividad actual es compatible pero con limitaciones, y que su aprovechamiento y cierre de la explotación se deberán realizar aplicando la auditoría ambiental, en el marco de la Ley de Minería y sus Reglamentos.

Por otra parte, se plantea la suspensión indefinida del otorgamiento de nuevas autorizaciones, permisos o concesiones para el aprovechamiento de los recursos antes señalados.

A7. Categoría de Ordenación Territorial: Centro agroindustrial

La categoría de ordenación territorial: Centro Agroindustrial corresponde a la zona en que se emplaza el ingenio azucarero COAZUCAR y la productora de alcohol PRODUCARGO, las cuales son consideradas por el PDT cantonal como actividades compatibles con limitaciones, debiendo sujetarse de forma permanente a la Auditoría Ambiental.

Finalmente, el Submodelo de ordenación del medio físico natural propuesto por el PDT cantonal, para los territorios cantonal y parroquial, se describe a continuación en los siguientes gráficos:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

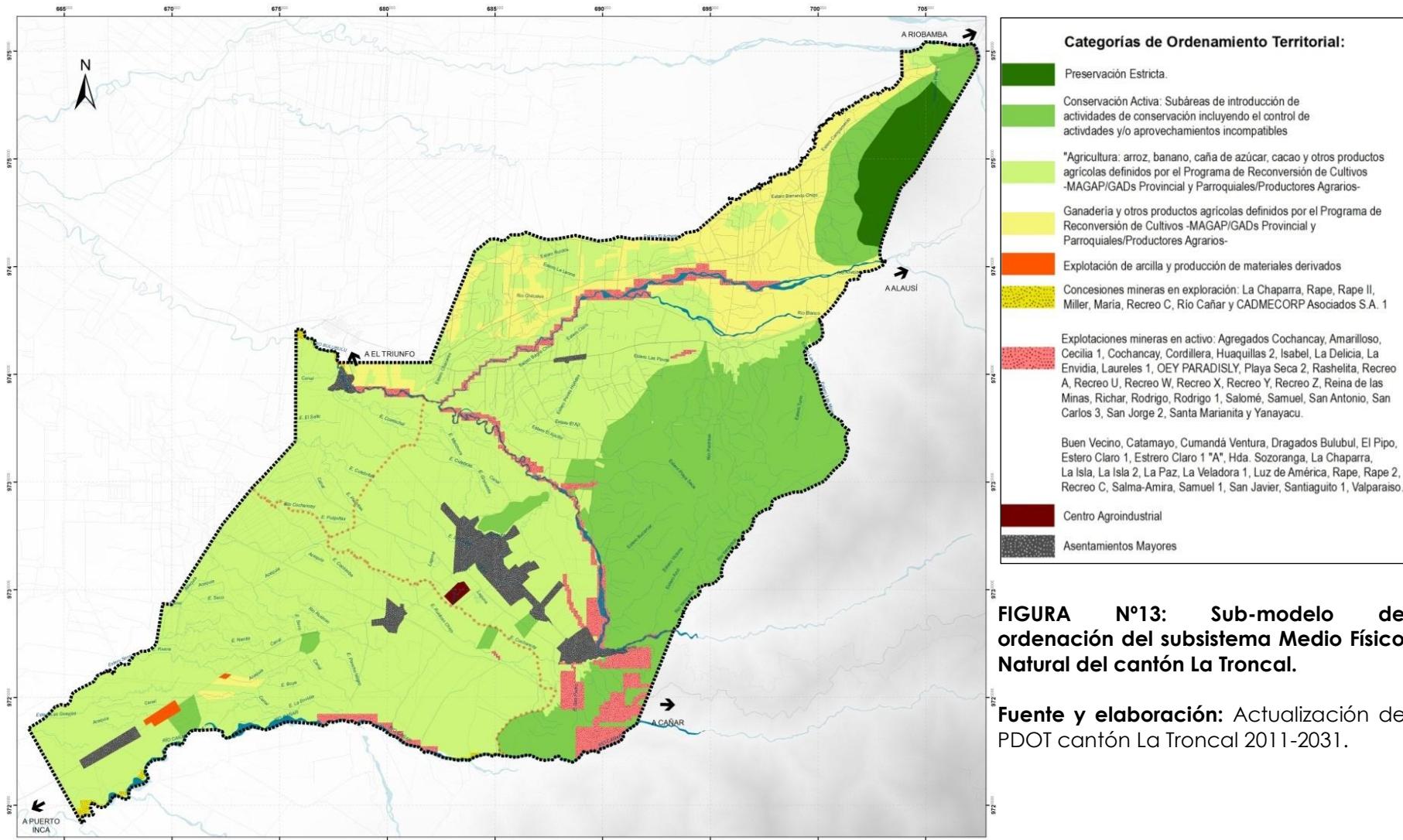


FIGURA N°13: Sub-modelo de ordenación del subsistema Medio Físico Natural del cantón La Troncal.

Fuente y elaboración: Actualización del PDOT cantón La Troncal 2011-2031.

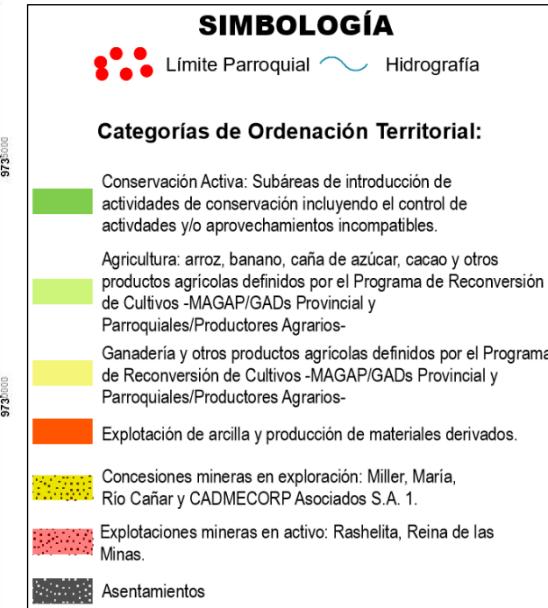
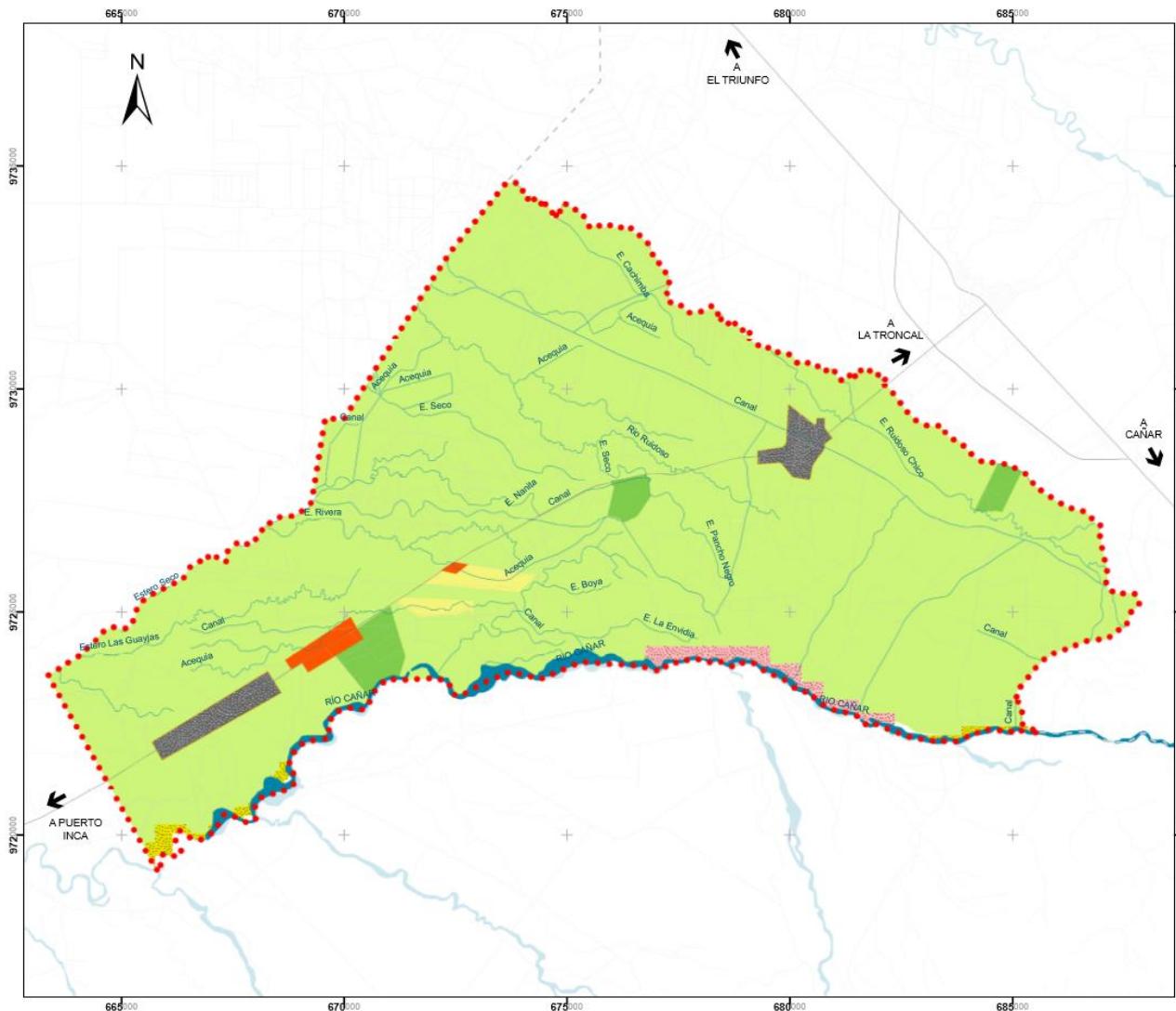


FIGURA N°14: Determinantes del Sub-modelo de ordenación del subsistema Medio Físico Natural del cantón La Troncal (PDOT 2011-2031) en la Parroquia Pancho Negro.

Fuente y elaboración: Actualización del PDOT del cantón La Troncal 2011-2031.



B. Sub-modelo de población, poblamiento e infraestructuras

B1. Distribución espacial de los asentamientos en el territorio

Al respecto, la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal 2014-2019 plantea un modelo territorial que guarde concordancia con las determinaciones del PDOT cantonal 2011-2031; para lo cual, en la distribución espacial de los asentamientos o núcleos de población plantea varios objetivos, entre ellos se destacan los que más o menos guardan relación con la competencias otorgadas a los GAD's parroquiales rurales, siendo las siguientes:

- Conformar una estructura de asentamientos que garantice el acceso de la población en condiciones de costo, tiempo, y transporte, a las áreas de producción agrícola y pecuaria, a las áreas de conservación del cantón con fines recreaciones y turísticos, así como a los bienes y servicios demandados por ella, incluyendo los prestados por los equipamientos públicos.
- Proteger el suelo apto para las actividades agropecuarias y el calificado como de conservación activa.

• Ocupar el suelo que no presente limitaciones en el medio físico natural para la urbanización y el poblamiento en general. Dicho de otro modo, adaptar el crecimiento de los asentamientos a la capacidad de acogida del territorio.

- Desalentar las tendencias de conurbación que forman parte de la expansión de la ciudad de La Troncal hacia los asentamientos Manuel de Jesús Calle, Cochancay, y La Puntilla; y,
- Organizar el sistema de infraestructura vial, garantizando el acceso de la población -en condiciones de costo y tiempo de transporte favorables-, a las áreas de producción agrícola y pecuaria, a las áreas de conservación del cantón con fines recreaciones y turísticos, así como a los bienes y servicios demandados por ella, incluyendo los prestados por los equipamientos públicos.

Por otra parte, se plantea que la distribución espacial de los asentamientos se oriente más sobre el sistema existente que a crear nuevos centros poblados.

B2. Jerarquía de los núcleos

Sobre la jerarquía de los núcleos vale considerar lo propuesto en el PDOT cantonal 2011-2031, que establece la estructura territorial en términos de las jerarquías de los asentamientos, que a su vez conllevan la determinación de: los tamaños, la población asignada, la dotación de infraestructura, la dotación de equipamientos, y los usos de suelo; quedando determinado de la siguiente manera la jerarquía de los núcleos de población del cantón La Troncal:

• **Jerarquía uno:** Cabecera cantonal o ciudad de La Troncal como "Nodo de vinculación zonal" que permitirá la articulación territorial de la subregión o sub-zona Noroeste, con su espacio de inclusión.

• **Jerarquía dos:** Centros poblados de Cochancay y La Puntilla como "Centros de apoyo Tipo 1 o de mediana diversidad y complejidad de roles y funciones del cantón"; por lo cual deberán ser fortalecidas y ampliadas para volverles más eficientes. Por lo tanto, estos asentamientos presentarán las siguientes características:

- Centros intermedios de intercambio y servicios, funcionales a la nueva base productiva agropecuaria e industrial y manufacturera cantonal. Este tipo



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- de asentamientos podrían contar con centros de acopio, bancos de semillas y espacios para la comercialización de productos agrícolas.
- Centros intermedios de equipamiento comunitario; y,
 - Centros residenciales intermedios.
- **Jerarquía tres:** Las cabeceras parroquiales de Manuel de Jesús Calle y Pancho Negro como "centros de apoyo tipo 2 o de mediana diversidad y complejidad de roles y funciones". Por lo tanto serán:
- Centros político administrativos parroquiales.
 - Centros intermedios de intercambio y servicios, funcionales a la nueva base productiva agropecuaria e industrial y manufacturera cantonal.
 - Centros de manufactura, pequeña y mediana industria, que los debe particularizar respecto de los centros poblados de Cochancay y La Puntilla.
 - Centros intermedios de equipamiento comunitario; y,
 - Centros residenciales intermedios.

• **Jerarquía cuatro:** Las centralidades de La Envidia, Cuarenta Cuadras, 10 de Agosto, Montecarlo (El Tropezón), La Isla, El Cielito y nueva centralidad del Noroeste del cantón como "centros de apoyo Tipo 3 o de función residencial menor y prestación de servicios primarios del cantón".

• **Jerarquía cinco:** Las centralidades de Mata de Plátano, La Cadena, Rancho Grande, San Luis, el Ruidoso, San Vicente, Campamento Ruidoso Km. 12, Barranco Amarillo, Pancho Negro Viejo, Montecarlo Km. 14 y El Cisne, todos ellos como "Centros de apoyo Tipo 4 o centralidades mínimas del cantón". Sobre este tipo de centralidades el PDOT cantonal sugiere llevar delante por parte de la Municipalidad de La Troncal un control riguroso, para evitar que estas centralidades mínimas ubicadas en dicha vialidad crezcan y se consoliden, pudiendo e incluso existir la posibilidad de su reubicación, con todas las dificultades que esto genere.

B3. Red de comunicación o Sistema vial de accesibilidad o interacción entre asentamientos o núcleos de población

Al respecto el modelo territorial propuesto por el PDOT cantonal se fundamenta en lo siguiente:

- Dotar un sistema vial jerarquizado que procure la integración interna a través de una adecuada conectividad de los asentamientos o núcleos de población y a las áreas de producción agropecuaria.
- Integración directa de los asentamientos en función de sus jerarquías.
- Mejorar las características técnico constructivas del sistema vial interno existente y prever especificaciones técnicas ajustadas a las condiciones de flujo vehicular, medio físico y actividades que se determinen para los diferentes sectores del área de estudio.
- Contar con un sistema vial que permita la movilidad eficiente y segura entre los diferentes asentamientos, a través de la dotación de transporte público de pasajeros.



B4. Localización preferente de actividades secundarias y terciarias

Para la asignación de las actividades secundarias y terciarias a los asentamientos de jerarquías 1, 2, 3, y 4, se consideraron los siguientes objetivos por parte del PDOT cantonal:

- Conformar núcleos de población productivos que generen oportunidades de empleo y trabajo;
- Conformar centralidades urbanas que propicien el desarrollo de las actividades secundarias y terciarias;
- Por otra parte, en estas centralidades se emplazarán, entre los principales, los siguientes usos de acuerdo a sus jerarquías:
 - Gestión y administración pública, privada y comunitaria.
 - Comercio Ocasional: de aprovisionamiento en general a la vivienda, vehículos y maquinaria, materiales de construcción, de aprovisionamiento a las actividades agrarias, a la industria y manufactura y a los servicios generales.

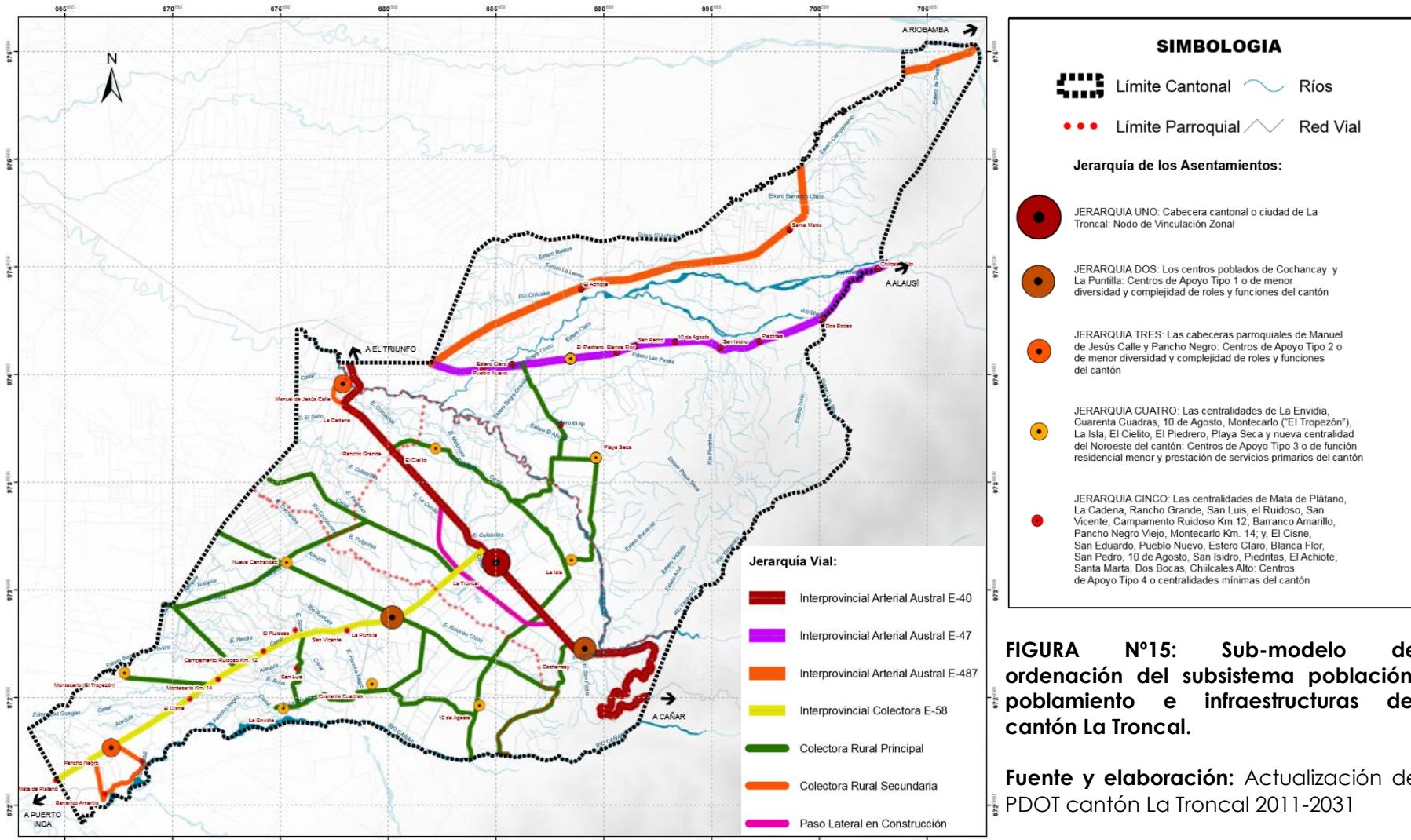
- Servicios Generales: financieros, profesionales, de turismo y afines, alimentación, de transporte y comunicaciones, industriales y de seguridad, entre los principales.
- Servicios personales y afines a la vivienda.
- Equipamiento comunitario de alcance microregional, cantonal o parroquial.
- Producción artesanal y manufacturera de bienes compatibles con la vivienda.
- Industria, manufactura y apoyos logísticos; y,
- Vivienda.

Por todas las consideraciones establecidas se tiene como resultado el sub-modelo de población, poblamiento e infraestructuras del cantón La Troncal. Ver figuras N° 15 y 16.

Y como resultado de sumar el Sub-modelo de ordenación del subsistema Medio Físico Natural y el Sub-modelo de población, poblamiento e infraestructuras, se obtiene finalmente el Modelo Territorial Objetivo del cantón La Troncal, el cual se representa en las figuras N° 17 y 18:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

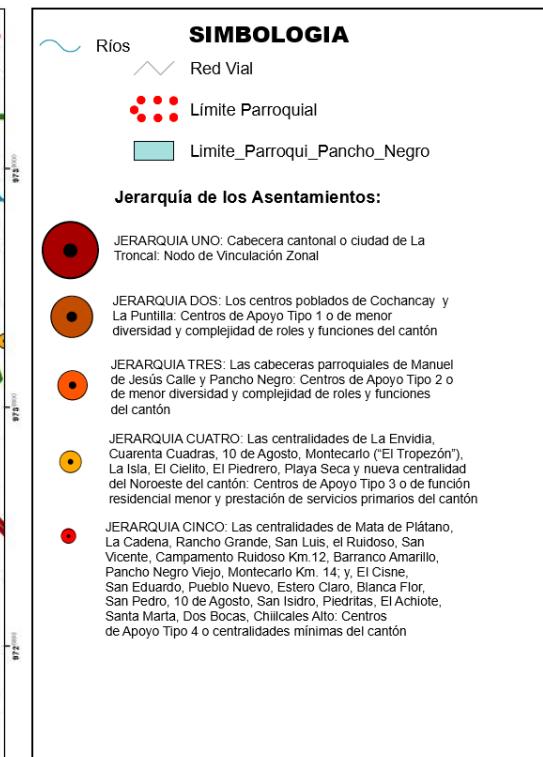
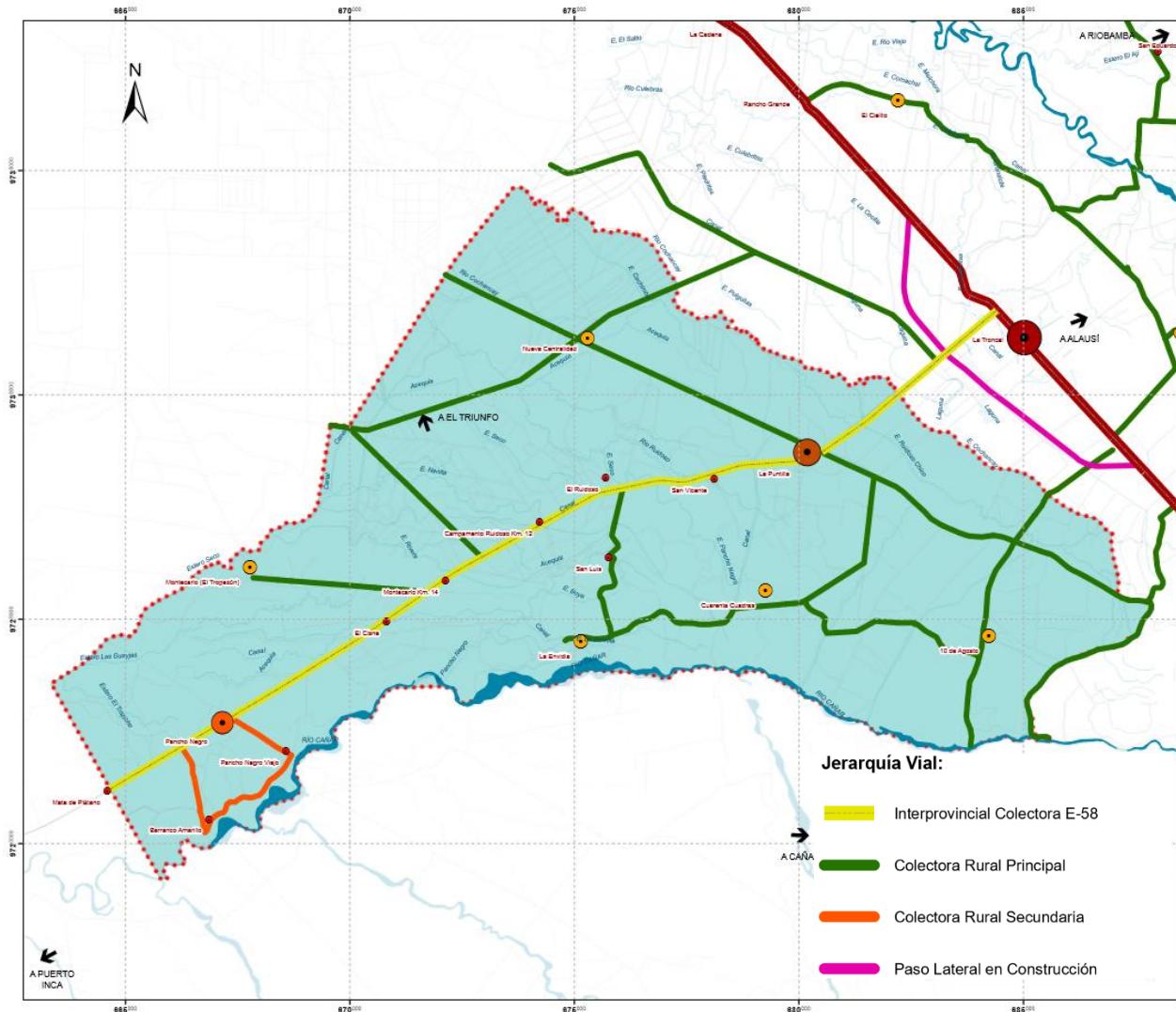


FIGURA N°16: Determinantes del Sub-modelo de ordenación del subsistema población, poblamiento e infraestructuras del cantón La Troncal (PDOT 2011-2031) en la parroquia Pancho Negro.

Fuente y elaboración: Actualización del PDOT del cantón La Troncal 2011-2031



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

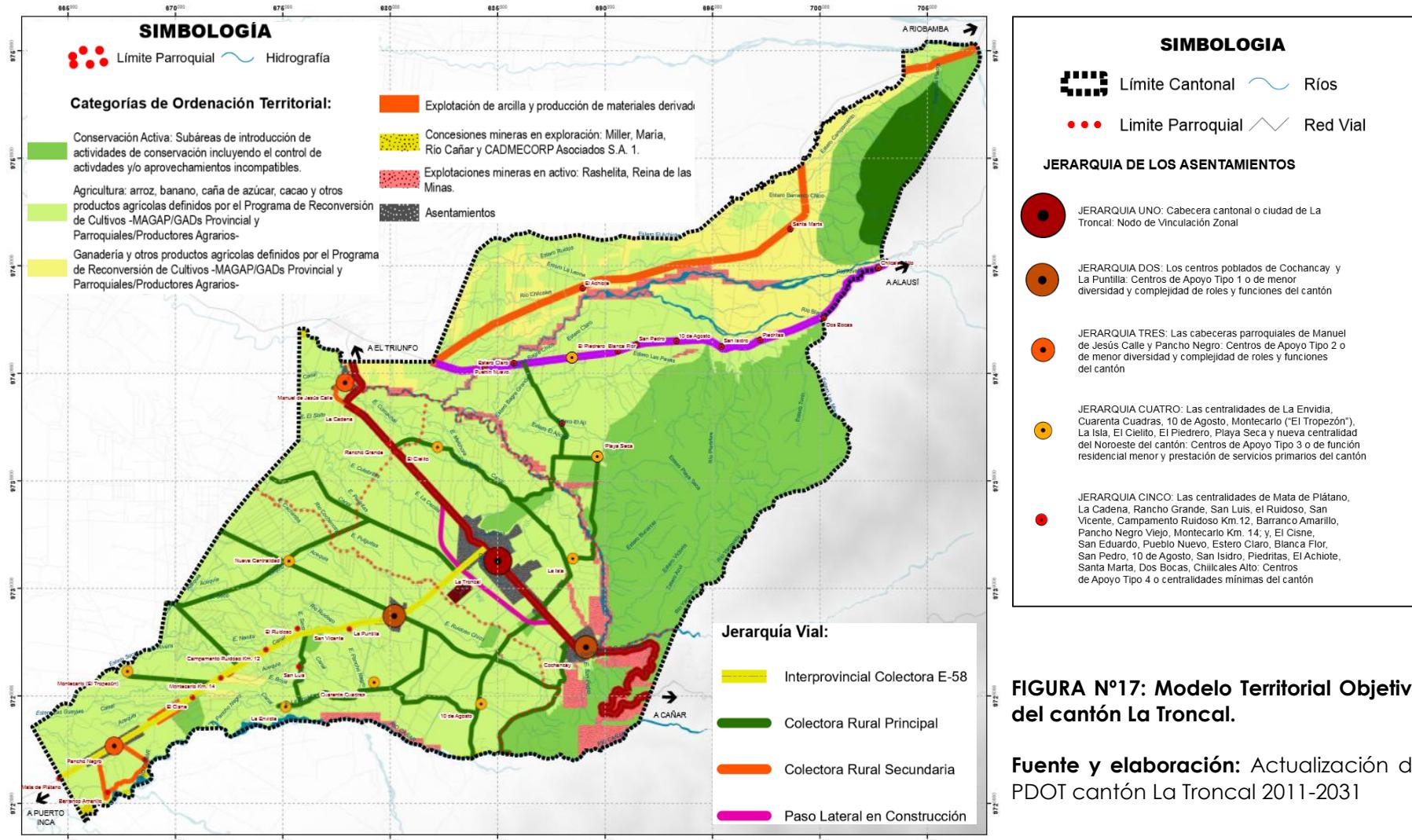
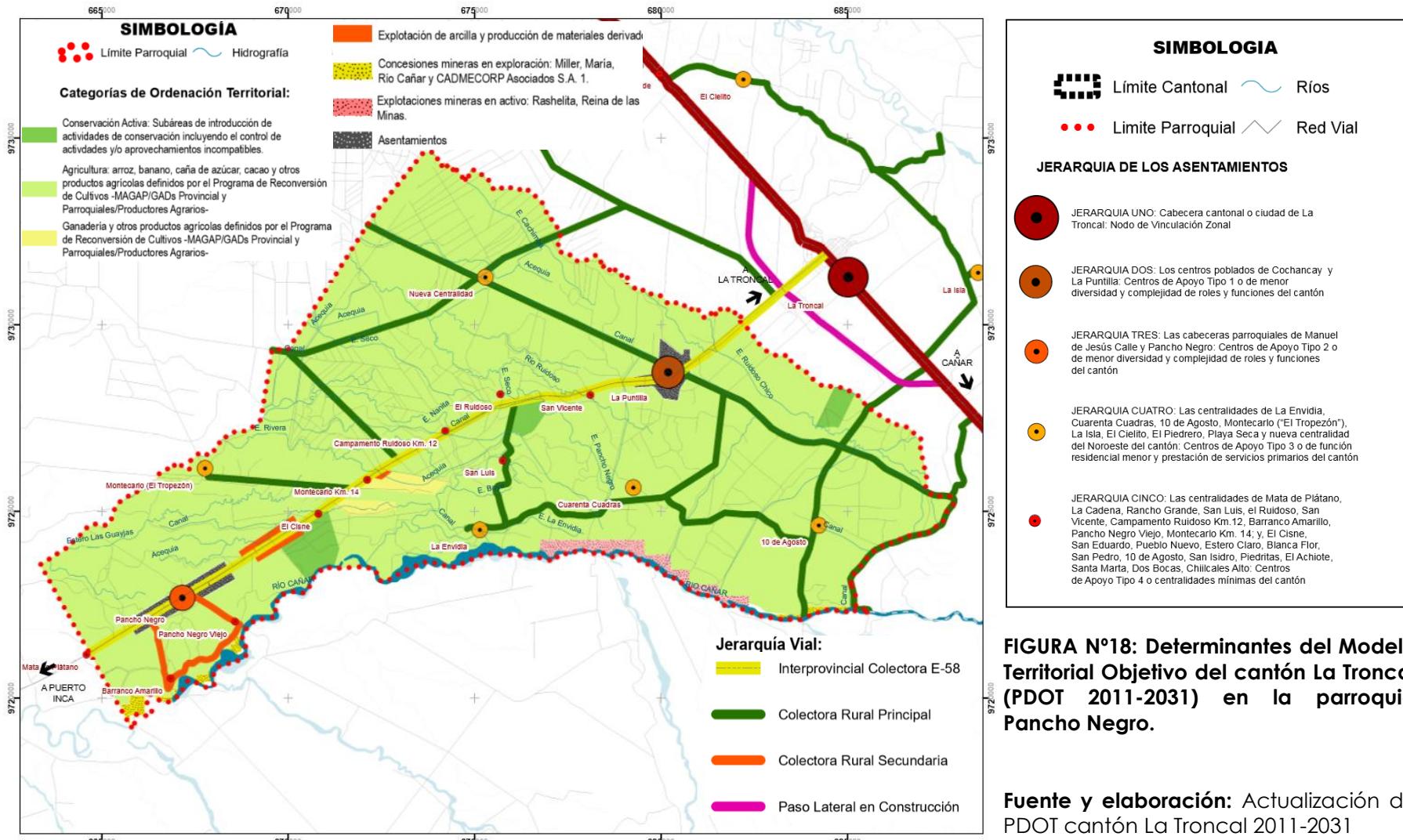


FIGURA N°17: Modelo Territorial Objetivo del cantón La Troncal.

Fuente y elaboración: Actualización del PDOT cantón La Troncal 2011-2031



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





4.1.4.2. **Inventario de la normativa vigente para la dotación de equipamientos comunitarios e infraestructuras y/o servicios públicos**

Al respecto se procede con la revisión de los instrumentos técnicos y/o legales que disponen las instituciones del nivel superior de planificación, de lo cual se obtuvo los siguientes resultados:

A. **Reserva de suelo para equipamiento comunitario**

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal no establece una normativa para la reserva de suelo de equipamiento comunitario de alcance parroquial rural, ya que únicamente se establece la normativa para equipamientos de cobertura cantonal. Por tal motivo, la normativa a aplicarse en la fase de planificación, será la implementada en el estudio de equipamiento comunitario de cobertura parroquial rural contemplado en la fase de diagnóstico de asentamientos e infraestructuras o canales de relación de este plan parroquial.

A continuación la normativa para la reserva de suelo en equipamiento comunitario de alcance parroquial rural:

- Centro de Salud Tipo B del cuarto nivel de complejidad:

- Población servida: 10.000 - 25.000 hab.
- Radio de servicio: 10 – 15 km o 30 minutos.
- Área de construcción: 1450 m².

- UPC:

- Población promedio: 11.800 hab.
- Radio de servicio: 15 km o 20 minutos.
- 20 m² suelo / usuario.
- 0.03 m² suelo / hab.
- Área de terreno: 270 m² como mínimo.

- Ampliación de cementerio:

- Radio de servicio: 15 km o 30 minutos.
- 6 m² suelo / fosa.
- 1 m² suelo / hab.
- Área de terreno: 9014m².

- Ampliación de parque:

- Radio de servicio: 20 km o 30 minutos.
- 20 m² suelo / usuario.
- 1 m² suelo / hab.
- Área de terreno: 9014 m².

- CIBV:

- Radio de servicio: 5 Km a 7 Km o 30 minutos.
- 1 m² suelo / usuario.
- 0.07 m² suelo / hab.
- Área de Terreno: 700 m² mínimo.

B. **Lineamientos y normas de concepción y diseño del sistema vial**

De acuerdo con la “Ordenanza de fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes en el cantón La Troncal”, en su Título II DE LOS FRACCIONAMIENTOS URBANOS: URBANIZACIONES Y LOTIZACIONES, Sección 3 De las Normas Técnicas, Art. 9, se contempla lo siguiente:

- Literal i): Las vías que se proyecten pasarán a ser vías públicas; esto es, bienes municipales de dominio y uso público; y,

- Literal j): Las vías a su vez serán:

- **De tipo Local:** proporcionan acceso a las propiedades, y tendrán un ancho de 10 m. incluido los aceras de 2 m c/u.

- **De tipo colector:** conducen el tráfico entre las vías arteriales con las locales, proporcionando



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

además acceso a los predios colindantes. La velocidad está limitada a 50 Km/h para vehículos livianos y 40 Km/h para transportación pública. La vía tendrá un ancho mínimo de 12 m incluido las aceras de 2 mc/u.

- **De tipo arterial:** conducen el tráfico entre áreas o partes de la ciudad, enlazan el flujo vehicular desde las vías colectoras hacia las expresas y soportan un alto flujo vehicular, tendrán un ancho mínimo de veinte y dos metros incluido el parterre central de 2 m y aceras de 2 m c/u, proporcionando además acceso a los predios colindantes. La velocidad está limitada a 50 Km/h para vehículos livianos y 40 Km/h para transportación pública. La vía tendrá un ancho mínimo de 12 m incluido las aceras de 2 m c/u.

Por otra parte, la misma “Ordenanza de fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes en el cantón La Troncal”, en su Título III DE LOS FRACCIONAMIENTOS AGRICOLAS, Art. 30.- contempla que fraccionamiento agrícola es aquel que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria.

Por su parte el Art. 34 establece “las vías que se proyecten serán mínimas

empedradas o lastradas en una franja central de 4 metros de ancho, a fin que permita el libre tránsito vehicular y peatonal. El ancho no menor a 8metros mas una cuneta por lado de 50cm. De ancho.”

El Art. 35. Establece que “las vías que se proyecten, pasarán a ser vías públicas esto es, bienes municipales de dominio y uso público.” A más de lo establecido en la “Ordenanza de fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes del cantón La Troncal, se tiene los tipos de vías establecido por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas MTOP:

CUADRO N°74: Normas para diseño vial, según jerarquía de la vía.

- Vía Arterial Clase R1: Permiten el movimiento del tráfico entre áreas o partes de la ciudad, enlazan el tráfico vehicular desde las vías colectoras hacia las expresas, soportan un alto flujo vehicular, y la velocidad es de 90 km/h.
- Vías Interparroquiales: La velocidad máxima permitida en esta vía es de 60 km/h.
- Vías Colectoras: La velocidad máxima de 50 km/h para vehículos livianos y 40 km/h para vehículos pesados.
- Vías Locales: La velocidad fluctuará entre 20 y 30 km/h.

NORMAS PARA DISEÑO VIAL					
Vía (Jerarquía)	Ancho de vía (m)	Calzada (m)	Acera (m)	Carriles (#)	Ciclovía (m)
Arterial Clase R1	25.6	3.5	2.5	4	2.5
Interparroquiales	9.0	6.0	1.5	2	
Colectoras	8.0	6.0	1.0	2	
Locales	6.0	3.0	1.2	1	
De retorno	Área= 10 por 10 m. o un radio de 5m.				
Estacionamientos	Área= 15 m ² .				

Fuente: MTOP: Manual de las Normas de diseño recomendados para carreteras de dos carriles y caminos vecinales de construcción, 2003.

Elaboración: POT de Abdón Calderón.

4.1.4.3. Modelo Territorial del futuro de la provincia del Cañar

De acuerdo con la contextualización del modelo económico ambiental territorial para la provincia del Cañar, el Modelo Territorial del Futuro (MTF) propuesto por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Cañar 2011-2030, se fundamenta en la Constitución de la República del Ecuador, que considera la planificación como un sistema integrado e integral cuyos objetivos son:

- Reducción o eliminación de las desigualdades territoriales;
- El ejercicio y la garantía de los derechos; y,
- La correcta distribución de los recursos públicos en aprovechamiento de las potencialidades y oportunidades que tiene cada región del país,

Forjando una propuesta que beneficie a mediano y largo plazo al territorio de la provincia del Cañar.

A. Visión Provincial

La Visión Provincial considera que el territorio de la provincia del Cañar en 2030 actúa como territorio integrador

del sur, centro, y provincias occidentales del Ecuador, con infraestructura y servicios modernizados, acorde a las potencialidades del territorio, fortalecido y descentralizado bajo el ordenamiento urbano y rural, a través de sus tres zonas de planificación, impulsado por la conectividad parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional, facilitado por el fortalecimiento de la identidad cultural, la inclusión, la participación social, la equidad y el desarrollo humano integral, con gestión pública moderna y responsable bajo políticas públicas provinciales, que impulsa su economía a través del modelo de economía social y solidaria, diversificación de la producción con equilibrio ambiental y territorial, conservación biológica y gestión de riesgos, considerando como eje primordial las potencialidades de la persona como el objetivo central del desarrollo, apoyado en la agroecología, el sector artesanal, el forestal, fomentando el turismo, en total armonía con la naturaleza, y avanzando hacia el Buen Vivir de toda la población cañarese.

B. Modelos territoriales acorde a las políticas públicas provinciales planteadas

B1. Modelo de estructuración de asentamientos poblacionales

De conformidad con el plan provincial, se plantea la generación de una estructuración territorial adecuada que permita el acceso al servicio público y el bienestar de los sectores poblacionales, a través de una estructura policéntrica territorial, mejorando la dotación de servicios, infraestructura y equipamientos, con características funcionales específicas del territorio enmarcados en la potencialidad, contribuyendo a la descentralización, desconcentración, mitigando el proceso migratorio, impulsando las actividades productivas, garantizando el acceso al agua y la calidad ambiental.

Como indicativo para la estructura policéntrica, se tiene como resultado la generación de cinco nodos en el modelo de estructuración de asentamientos poblacionales de la provincia, entre los que se destacan:

- **Nodo de Vinculación Regional:** Orden jerárquico 1: Cantón La Troncal.
- **Nodo de Vinculación Provincial:** Orden jerárquico 2: cantones Azogues y Cañar.
- **Nodo de Vinculación Cantonal:** Orden jerárquico 3: cantones Suscal, El Tambo, Biblián y Deleg.



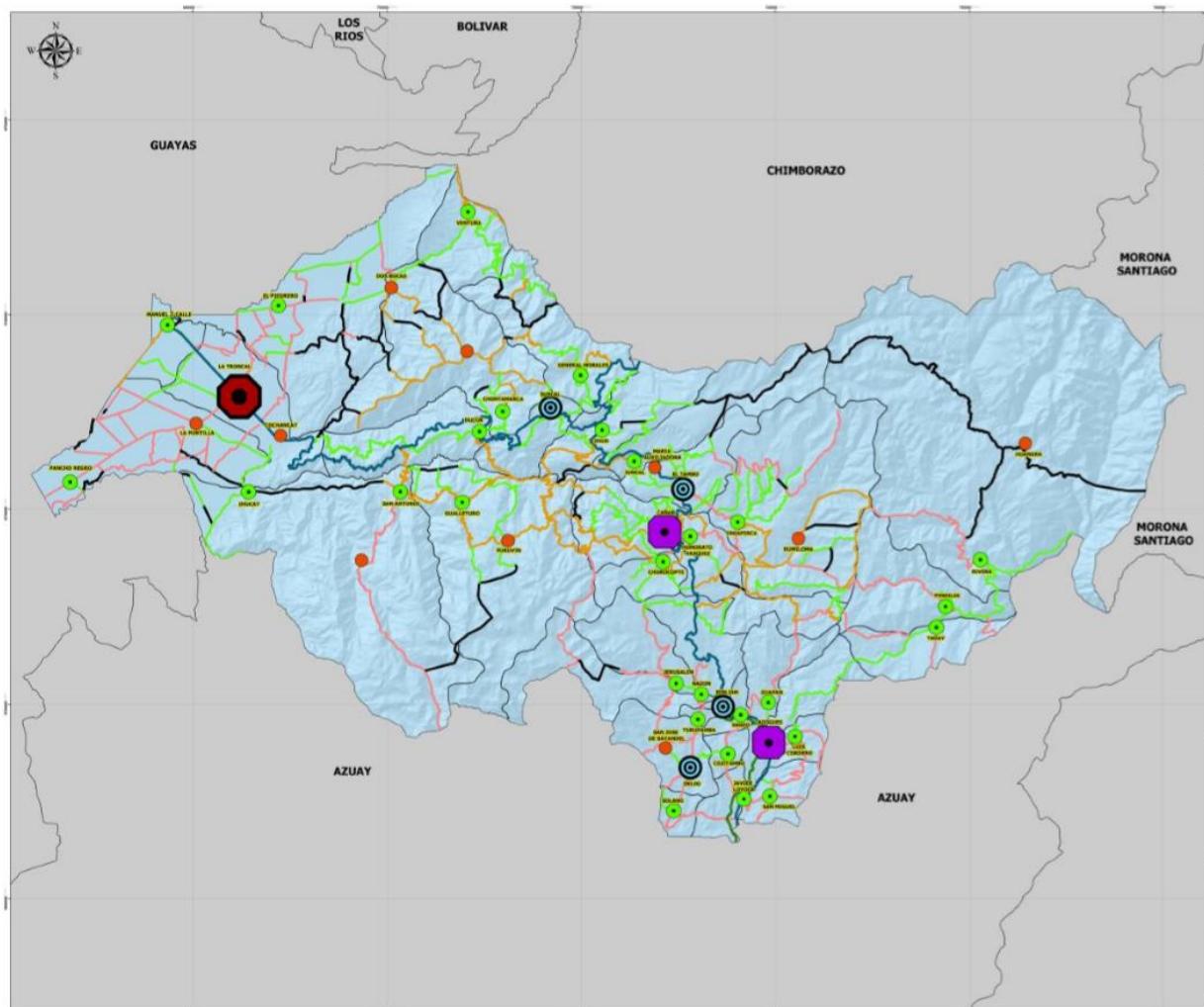
UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- **Nodo de Vinculación Parroquial:** Orden jerárquico 4: 26 Juntas Parroquiales y las localidades de El Piedrero y Zhucay.
- **Nodo de Sustento:** Orden jerárquico 5: La Puntilla, Cochancay, Dos Bocas, Purubin, Rumiloma, San José de Bayandel, Huangras y Buquier estos últimos denominados nodos especiales.



FIGURA Nº19: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Modelo de estructuración de asentamientos poblacionales.

Fuente y elaboración: Equipo técnico PDOT provincial, 2011.





Por otra parte, como indicativo para la dotación de servicios básicos y oportunidad territorial, se tiene que entre las parroquias con menor abastecimiento de servicios básicos se encuentra Pancho Negro, con porcentajes menores al 50% con respecto a cobertura de agua, electricidad, alcantarillado y telefonía. De igual manera el plan provincial registra a la parroquia Pancho Negro como uno de los territorios con altos porcentajes de hacinamiento. Por todos estos motivos el PDOT provincial del Cañar ubica a la parroquia Pancho Negro como de alta priorización en la dotación de servicios básicos.

Finalmente, el PDOT provincial plantea la dotación de un Centro de Investigación Aplicada para el Agro de la zona costanera en el colegio agropecuario Enrique Novoa Arízaga ubicado en la cabecera cantonal de La Troncal.

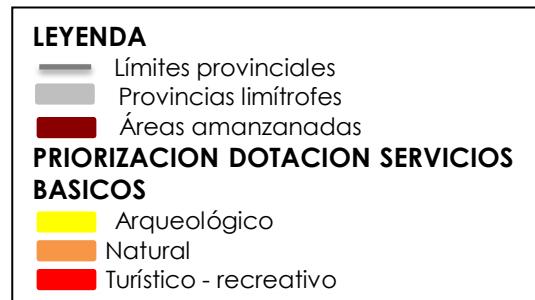
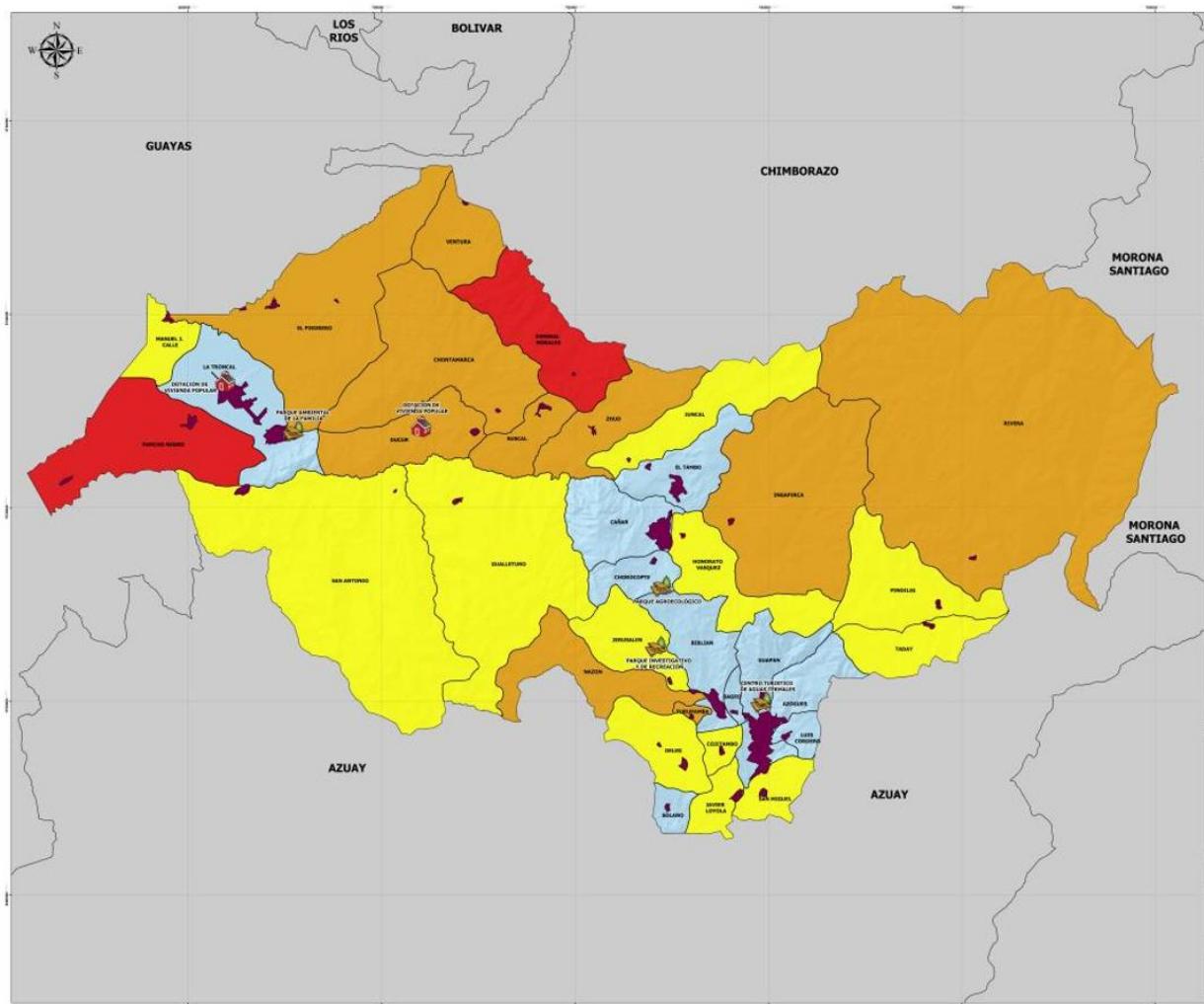


FIGURA Nº20: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Áreas para dotación de servicios básicos.

Fuente y elaboración: Equipo técnico PDOT provincial, 2011.





B2. Modelo económico Productivo

De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Cañar 2011-2030, este propone un modelo económico solidario basado en el análisis territorial, con una distribución ocupacional del suelo rural basada en 17 modelos de producción, que permitan guiar las actuaciones de la producción agropecuaria en la provincia, vinculada fuertemente a la transformación y el valor agregado de los diferentes productos, impulsando la seguridad y soberanía alimentaria, su comercialización con un sistema provincial que garantice el acceso al mercado provincial, regional y nacional, impulsando la producción agroecológica mediante procesos de capacitación constantes. Por otra parte, los equipamientos e infraestructuras permitirán dinamizar la economía como generador de microempresas locales, situando el modelo en el ámbito nacional del desarrollo, que tendrá el apoyo de los centros de investigación y trasferencia de tecnología, centros de capacitación en las zonas de planificación, así como el programa educativo con enfoque territorial de acuerdo a las potencialidades identificadas.

Del indicativo de la Categoría Ocupacional del Suelo Rural de la provincial del Cañar "COURS", se tiene que esta se plantea en base a la funcionalidad, aptitud, y uso del suelo actual, por tal motivo, a la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal le corresponde la Categoría Ocupacional de Uso de Suelo Rural: "**Zonas de desarrollo agropecuario con manejo (usos agrícolas)**" destinadas a la agricultura intensiva y extensiva con manejo de suelos y de las técnicas agropecuarias allí aplicadas. Áreas destinadas para cultivos de ciclos cortos y perennes.

Sobre el indicativo de la propuesta agropecuaria provincial, se tiene que el plan provincial propone 17 modelos agropecuarios que nacen del análisis territorial de la COURS anteriormente descrita, de los cuales al cantón La Troncal y la parroquia Pancho Negro les corresponde los siguientes:

- **Modelo 10.1: Huerto familiar zona costanera:**

El propósito central de este modelo es producir alimentos para el consumo familiar y sus excedentes para los mercados de la provincia y fuera de ella. Por lo tanto, se plantea la producción de maíz suave y maíz duro, hortalizas, fréjol voluble y arbustivo,

caña de azúcar y frutales, además de la crianza de un promedio de 400 pollos de engorde y 50 frutales por hectárea, todo esto en un total de tres hectáreas de terreno.

- **Modelo 12: Silvopastoril Intensivo:**

Se propone la siembra de mezcla forrajera con árboles. Se establece además que de 5 a 7 hectáreas de terreno servirán para albergar 21 cabezas de ganado Brahmán, que el promedio de libras por vaca será de 1848 libras y el promedio de litros por día/vac. será de 3 – 5 litros. Finalmente, el número de arboles por hectárea será de 200.

- **Modelo 13: Agricultura intensiva productiva zona costanera:**

El presente modelo propone la producción de café y cacao en terrenos de 2 a 6 hectáreas.

- **Modelo 16: Agricultura extensiva:**

Se propone realizar algunas obras de conservación de suelos y diversificar la producción con la incorporación de plantas frutales como los cítricos en los linderos, como protección de las zanjas de drenaje, para lo cual se requerirá de 50 a 100 plantas de cítricos (limón, naranja) por hectárea y el cultivo de



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

banano en 25 a 50 hectáreas de terreno.

Del indicativo del fortalecimiento organizacional rural de la propuesta del PDOT provincial del Cañar, se tiene que cada uno de los proyectos a emprenderse deberán estar ligados a un proceso de legitimación y legalización de organización, cuyo fin es el de formar asociaciones territoriales parroquiales que se vinculen a los proyectos productivos, y que deberán someterse a un proceso de capacitación continuo, que asegure una formación del talento humano capaz de afrontar la actividad productiva, para finalmente contar con una estructura organizativa sujeta a una caja de crédito comunitaria para el agro.

Por otra parte, se prevé que en coordinación con la Subsecretaría del Riego se apoye al sistema de riego Manuel de J. Calle, a través de la tecnificación parcelaria de riego, situación que se espera aporte significativamente al sistema agro productivo de la parroquia Pancho Negro.

Sobre el indicativo del fortalecimiento del sistema financiero enfocado al agro, se determina la implementación de la caja del agricultor en los 26 nodos de

vinculación parroquial, y que constituirán el sistema financiero asentado en los 7 cantones de la provincia del Cañar, que en forma de cooperativa de apoyo al agro, se enfocará en el préstamo a la producción agropecuaria y la microempresa.

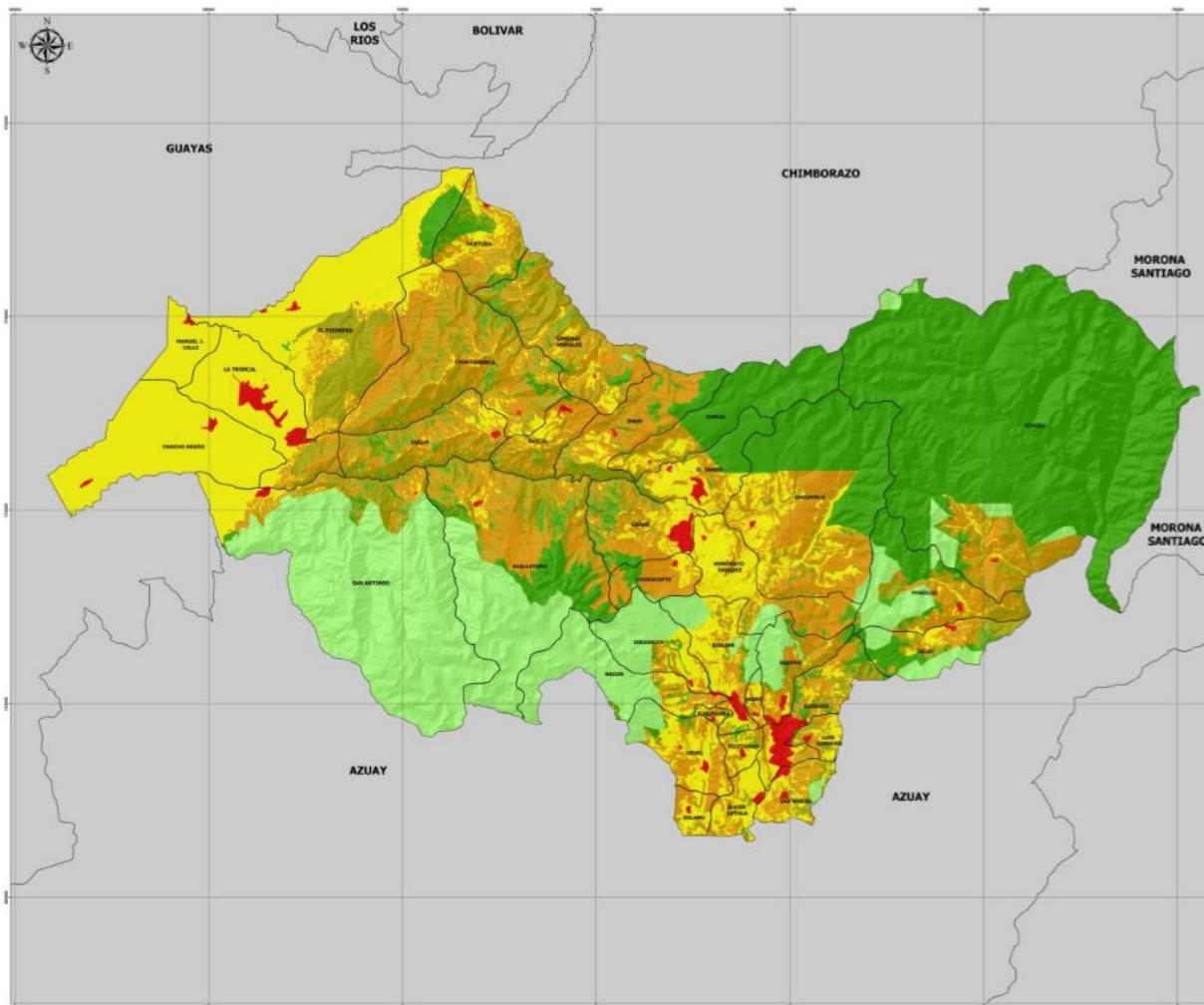
Finalmente, se propone la implementación de infraestructura de apoyo a la producción minera en la parroquia Pancho Negro, lo cual servirá para reactiva e impulsar el desarrollo de la minería en el área de estudio.

B3. Modelo de desarrollo de infraestructura y conectividad

El objetivo central del presente modelo plantea el mejoramiento anual de 9 Km de vías a nivel de asfalto, 5 Km a nivel de doble tratamiento bituminoso, 1300 Km de lastrado, 5 puentes para vías categoría IV, 30 pasos de agua en los diferentes tramos de vías mejoradas, de toda la provincia del Cañar.

En cuanto a los proyectos propuestos para el sistema vial de la parroquia Pancho Negro, se tienen los siguientes:

- Lastrado de 2 Km de calles del centro parroquial de Pancho Negro, sin cunetas ni obras de drenaje; y,
- Lastrado de 8 Km de la vía 10 de Agosto – Pancho Negro, sin cunetas ni obras de drenaje.



LEYENDA

CATEGORÍA OCUPACIONAL SUELO RURAL

- Zona de desarrollo agropecuario con manejo (usos agrícolas)
- Zona de desarrollo agropecuario con manejo agroforestal
- Conservación activa con manejo y/o regulación
- Conservación activa
- Preservación estricta
- Zona de desarrollo urbano

FIGURA N°21: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Categoría ocupacional del suelo rural para la provincia del Cañar.

Fuente y elaboración: Equipo técnico PDOT provincial, 2011.

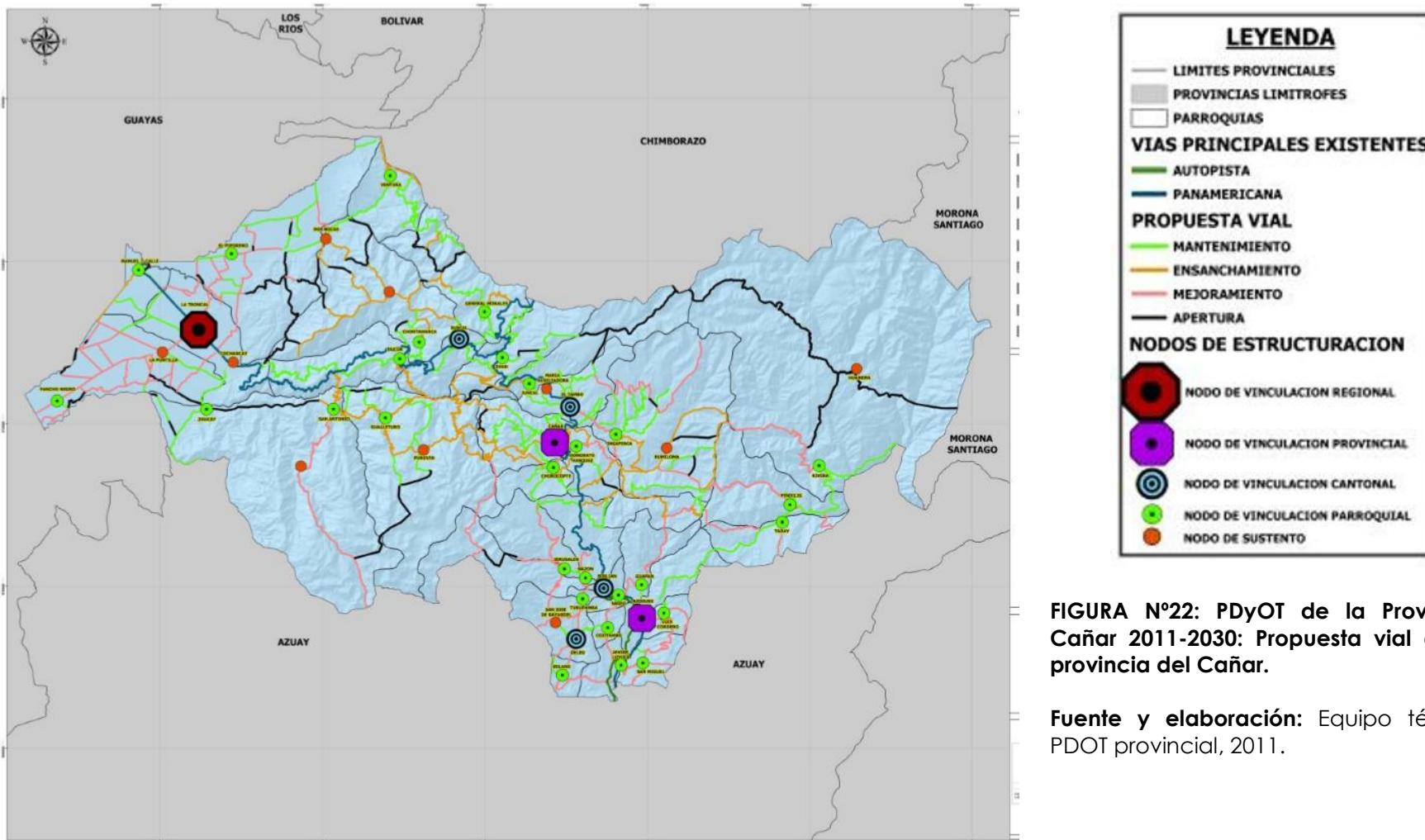


FIGURA N°22: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Propuesta vial de la provincia del Cañar.

Fuente y elaboración: Equipo técnico PDOT provincial, 2011.



B4. Modelo de desarrollo ambiental y riesgos

Este modelo propone garantizar el recurso hídrico, la conservación de la fauna y la flora de los diferentes ambientes naturales, la conservación de las áreas de páramo, Parque Nacional y Bosques Protectores, impulsar la revegetación, forestación y reforestación con especies nativas, como el manejo de las microcuenca y de las áreas erosionadas, con la participación de los propietarios conformando organizaciones para cada una de las áreas naturales.

El indicativo para la recuperación de áreas verdes y degradadas establece las siguientes intervenciones de recuperación de suelos con erosión potencial, y son las siguientes:

- Manejo integral de laderas;
- Formación de barreras y cercas vivas;
- Cultivos en curvas de nivel;
- Terracerías andinas;
- Sistemas agroforestales; y,
- Silvicultura y manejo forestal.

Al respecto cabe destacar que la parroquia Pancho Negro presenta una pequeña zona con índice de riesgo por erosión relativamente moderado, y se ubica en la zona Suroeste de la parroquia, entre la cabecera parroquial de Pancho Negro y el recinto Mata de Plátano.

Como indicativo para la gestión de cuencas hidrográficas, se plantea la implementación de un comité de gestión del río Cañar, dentro del cual la parroquia Pancho Negro deberá tener una importante representación por lo influyente de dicho recurso sobre el territorio parroquial.

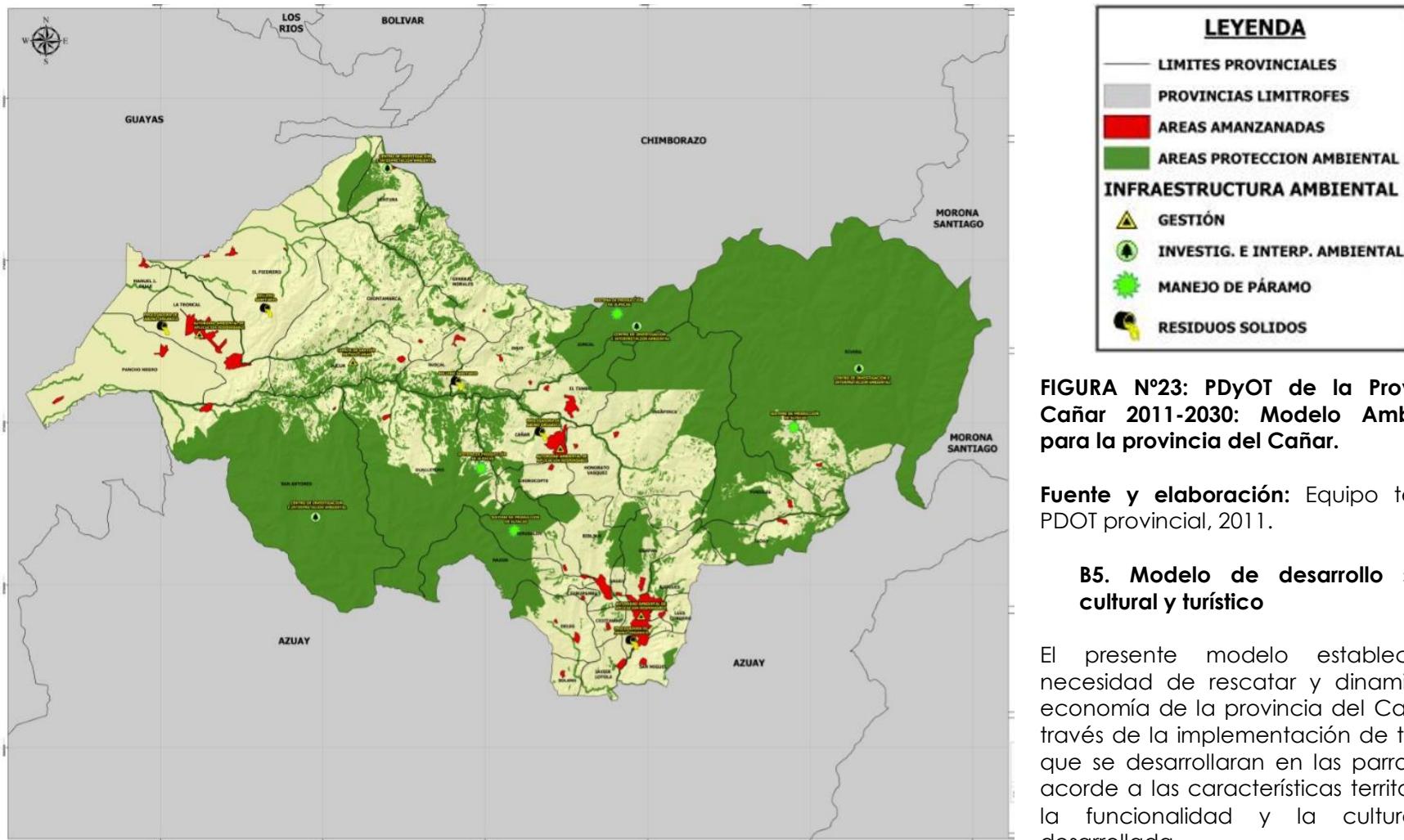
El indicativo para el plan provincial de forestación y reforestación, contempla la "Protección de quebradas y ríos (2 lados)", cuya protección se realizará estableciendo un margen de protección de dicho recursos, y que servirá para la reforestación de acuerdo con la siguiente clasificación y rangos de protección:

- Ríos principales 50 a 100 metros a cada lado;
- Ríos secundarios 25 a 50 metros a cada lado; y,
- Quebradas 10 a 25 metros a cada lado.

Otra de las actividades contempladas para el plan provincial de forestación y reforestación, es la protección de vías mediante la reforestación, que permitirá mantener el margen de seguridad y protección de anchos de vías, para lo cual se deberá contemplar los siguientes márgenes:

- Enlace cantonal 6 - 10 metros de cada lado;
- Enlace parroquial 3 – 5 metros de cada lado; y,
- Enlace comunitario 1 – 3 metros de cada lado.

Finalmente, se establece que las fuentes de agua para consumo humano, riego y otras actividades se protegerán con un radio mínimo de 100 metros como área de influencia directa (AID), y 300 metros mínimo como área de influencia indirecta (All). Y como medidas para complementar la propuesta de desarrollo ambiental y riesgos, el plan establece como determinaciones al manejo integral de desechos sólidos y control de vertidos, así como el mejoramiento del entorno, los cuales aportarán al mejoramiento de la calidad ambiental del territorio parroquial rural de Pancho Negro y el resto de la provincia del Cañar.



B5. Modelo de desarrollo social, cultural y turístico

El presente modelo establece la necesidad de rescatar y dinamizar la economía de la provincia del Cañar, a través de la implementación de talleres que se desarrollaran en las parroquias, acorde a las características territoriales, la funcionalidad y la cultura allí desarrollada.

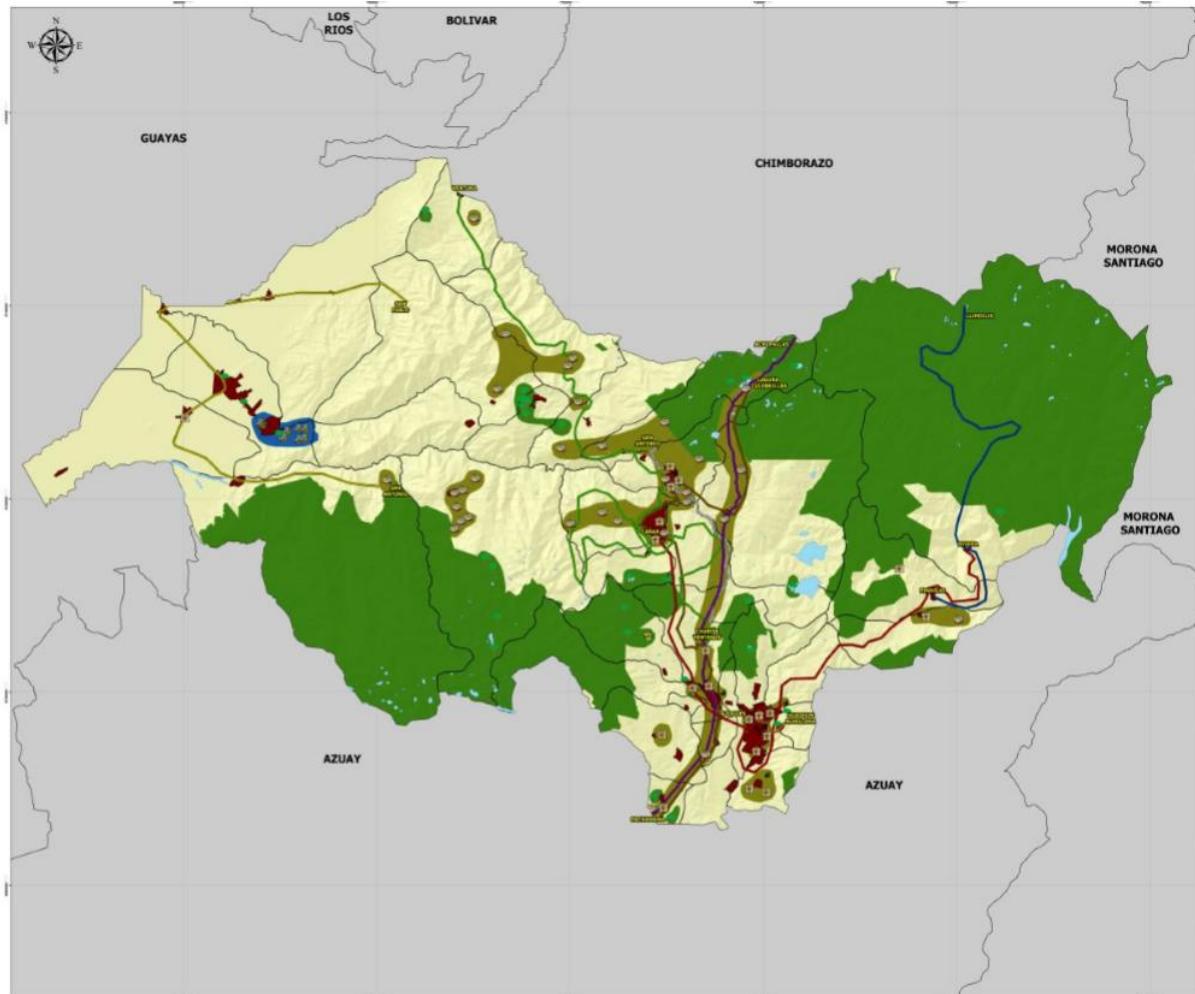


Por otra parte, se establecen propuestas o medidas a implementarse para el desarrollo provincial, y especialmente para la parroquia Pancho Negro, entre los que se destacan a continuación:

- Dotación de escuelas rurales y equipamientos de salud;
- Promover la asociatividad y el fortalecimiento organizacional rural; y,
- Fomento del turismo, a través del programa: Diversificación y estructuración de productos turísticos, y su proyecto: "Ruta de la caña"



FIGURA N°24: PDyOT de la Prov. Del Cañar 2011-2030: Propuesta turística provincial.



Fuente y elaboración: Equipo técnico
PDOT provincial, 2011.



4.1.5. Lineamientos de planificación territorial del Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con la Constitución en su artículo 267, a los gobiernos parroquiales rurales les compete planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial, sin embargo, a manera de referencia, a continuación se exponen los lineamientos de planificación territorial del Plan Nacional de Desarrollo, el cual si es un instrumento de obligatoria consideración y articulación a la planificación provincial y cantonal.

Según el Artículo 280 de la Constitución del Ecuador, 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.

Por otra parte, se considera la aplicación de una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de generar

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.

“La Estrategia Territorial Nacional tiene lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, el desarrollo territorial, las actividades económicas, los equipamientos, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural. Estos se concretan con los procesos de desconcentración y descentralización del Estado. Por eso se manifiestan en 9 Agendas Zonales, que articula la acción pública desconcentrada del Estado Central con el nivel descentralizado.”¹⁰⁹

Con todos los antecedentes descritos se puede dar a conocer las “Principales líneas de acción” para la zona 6, provincias de Azuay, Cañar, y Morona Santiago, contemplados en el resumen de la agenda zonal correspondiente y que se describen a continuación:

a) Transformación de la matriz productiva

- Fomentar las industrias de línea blanca existentes e impulsar el desarrollo de la industria de minerales no metálicos, como caolín, sílice, arcilla, carbonatos y de pétreos, para sustituir importaciones en el sector de la construcción;
- Fomentar y reactivar la industria agroproductiva, con énfasis en las regiones subtropicales de Cañar y Azuay, aprovechando la vocación del territorio;
- Promover el desarrollo sustentable de la cadena agroforestal y sus productos elaborados: muebles, acabados de construcción y materia prima para la elaboración de papel y cartón;
- Impulsar mecanismos que recuperen las vocaciones productivas previas e incorporen otros productos al sistema de monocultivo, para la diversificación de alimentos de la canasta básica;
- Promover el desarrollo de los emprendimientos de la economía popular y solidaria en torno a la producción y el procesamiento de plantas aromáticas y medicinales y de frutas amazónicas procesadas;

¹⁰⁹ Plan Nacional de Desarrollo “Plan Nacional para el buen vivir 2013-2017”, pág. 354.

- Intensificar la inversión en proyectos estratégicos para la transformación de la matriz energética que contribuyan a la generación de empleo, producción, transferencia y desagregación tecnológica, así como en la construcción e infraestructura para la productividad sistémica;
- Desarrollar el proyecto de implantación de Puerto Morona para promover el desarrollo de un corredor logístico en la ruta más corta que conecta los océanos Pacífico y Atlántico a través del Río Amazonas, para dinamizar la economía y ampliar los destinos internacionales de los productos nacionales; mediante una eficiente articulación con los demás componentes del con el eje binacional Ecuador-Perú Nº 5.
- Promover los procesos de planificación especial y de formación de talento humano para impulsar el desarrollo de la industria metalúrgica en la Zona 6.
- Generar una oferta turística de calidad con inclusión social, reforzando la promoción turística y fortaleciendo la gestión de las entidades relacionadas con esta actividad en las zonas con mayor

interés turístico dentro de la Zona 6, como Cuenca, Ingapirca, Gualaceo, Macas, entre otras.

- Desarrollar un plan de fomento de las industrias culturales que contemple el impulso de medidas legales, fiscales, incentivos económicos y tributarios, acceso a crédito, coordinación interinstitucional entre lo público y lo privado, desarrollo de encadenamientos productivos o clusters y fomento a la gestión e innovación de las industrias creativas.

b) Reducción de brechas y desigualdades socioeconómicas

- Consolidar el proceso de desconcentración, garantizando en los 17 distritos y 120 circuitos administrativos la equidad territorial, a través de la micro planificación de los servicios de salud, educación, inclusión económica y social, seguridad, justicia y gestión de riesgos.
- Articular la planificación y la implementación sectorial de cada una de las carteras del Ejecutivo con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos descentralizados.

- Incentivar el acceso y garantizar la permanencia de las mujeres en el sistema educativo formal, especialmente de quienes residen en las áreas rurales y urbano-marginales.

- Incentivar actividades productivas en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, generando empleo que reduzca la desigualdad social y promueva el acceso laboral de discapacitados y mujeres.

- Promover redes sinérgicas y complementarias productivas en el territorio rural, relacionadas con la agroindustria, el turismo comunitario y los bosques comunitarios, que generen a la población empleo y oportunidades sustentables a largo plazo.

- Ampliar el acceso a las TIC, con énfasis en el sector rural, para eliminar la diferencia de cobertura y costos por el uso de telefonía móvil.

c) Sustentabilidad patrimonial

- Potenciar los servicios ambientales provistos por la Reserva de la Biosfera del macizo del Cajas, posicionándolo como un espacio que integre las actividades productivas y sociales con la naturaleza y la preservación

- de sus procesos, para asegurar la supervivencia de las especies.
- Promover mecanismos para el desarrollo de actividades productivas sustentables, con responsabilidad social y ambiental, mediante la generación de incentivos económicos y compensaciones por servicios ambientales, en especial en las áreas de influencia de los proyectos estratégicos nacionales, integrando a la población en proyectos de prevención y mitigación de la contaminación ambiental.
- Promover el manejo integral, técnico y responsable del recurso hídrico, con prioridad en la cuenca del río Santiago, para garantizar la disponibilidad de agua de acuerdo al orden de prelación constitucional.
- Promover la protección de los paisajes naturales, la conservación de los suelos y la recuperación de los ecosistemas degradados.
- Reparar y remediar los espacios con pasivos ambientales resultantes de actividades productivas, con el fin de rehabilitar los servicios ambientales y prevenir la generación de nuevos pasivos ambientales.

- Desarrollar la capacidad de respuesta ante los riesgos naturales y la prevención de desastres, mediante la definición de acciones coordinadas con los gobiernos autónomos descentralizados y la población.
- Fortalecer y promover la formación de técnicos y especialistas en ciencias de la tierra y ambientales, en los niveles intermedio y superior, a fin de contar con talento humano capacitado.
- Desarrollar un programa zonal de recuperación del patrimonio cultural, para rescatar la identidad pluricultural y los valores ancestrales.
- Proyectar y difundir en el ámbito nacional e internacional ese nuevo sentido de ecuatorianidad a través de una agenda cultural sostenida y permanente que posicione a los nuevos actores y gestores culturales y permita visibilizar la riqueza cultural y el talento artístico de la Zona 6.

Cabe destacar que si bien de todos los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, son los lineamientos de planificación territorial los que generan mayor interés por su capacidad de incidir en la formulación e implementación de todos los demás

instrumentos de la ordenación territorial, como la Estrategia Territorial Nacional, sin embargo, cabe destacar otros aspectos relevantes relacionados sobre todo con la planificación del desarrollo, y son:

Que de acuerdo con el Art. 37 del COPFP, el Plan Nacional de Desarrollo será formulado para un periodo de cuatro años, en coherencia y correspondencia con el programa de gobierno de la Presidenta o Presidente de la república; por lo cual se establecería la conformación de unos lineamientos de planificación territorial para el corto plazo por parte del Plan Nacional de Desarrollo.

Que el Plan apunta al Buen Vivir y considera que “*uno de los pilares de nuestra soberanía es la defensa de los recursos naturales del Ecuador*”, que “*la inversión pública es una variable clave para lograr el crecimiento económico*”.

Que el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 considera 12 Objetivos Nacionales, y son:

Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

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 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.

Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.

Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.

Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.

Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo propone 6 ejes que permitirán el proceso de transformación del país, siendo los siguientes:

Eje 1: La Equidad.

Eje 2: La Revolución cultural.

Eje 3: El territorio y la Revolución Urbana.

Eje 4: La Revolución Agraria.

Eje 5: La Revolución del Conocimiento.

Eje 6: La Excelencia.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo dispone de políticas y estrategias de desarrollo nacional que podrían servir para la construcción de la visión de la parroquia. Además, y por la necesaria articulación con las prioridades del "Plan Nacional para el Buen Vivir", se podrían establecer objetivos relacionados con las

"Prioridades de Desarrollo Nacional", como son:

- Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza;
- Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva para la generación de empleo y trabajo digno; y,
- Sustentabilidad patrimonial.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

• • •
400

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 4 FASE DE PLANIFICACIÓN

- Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal
 - **IMAGEN OBJETIVO O MODELO DE DESARROLLO DE LA PARROQUIA RURAL DE PANCHO NEGRO**





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



4.2. DETERMINACIONES DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA RURAL DE PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

4.2.1. Antecedentes

Para definir las determinaciones del plan, habrá que diferenciar aquellas que correspondan al Plan de Desarrollo y al Plan de Ordenación Territorial, recurriendo al Art. 42 literal b) del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que establece:

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

De lo descrito se tiene que la propuesta o **"Imagen Objetivo"** es una de las primeras determinaciones del Plan de Desarrollo, la cual deberá conformarse del estudio de los ya mencionados: i) visión de mediano y largo plazo, ii) objetivos, iii) políticas, iv) estrategias, y v) resultados y metas deseadas. Luego y como bien se establece en

"Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador", las determinaciones de los planes de ordenación territorial parroquial rural se redactaran considerando los resultados del diagnóstico territorial y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los Lineamientos de Planificación Territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo Parroquial Rural y la articulación a los niveles superiores de planificación, y serán específicas y comunes con este Plan de Desarrollo"¹¹⁰

En apego a los aportes realizados en "Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador", las determinaciones del Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural corresponderían a: i) Modelo territorial objetivo parroquial rural y ii) Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural, como determinaciones específicas del plan; y, iii) Programa de actuaciones positivas, y iv) Medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural y su correspondiente Plan de Desarrollo, como

determinaciones comunes con el Plan de Desarrollo Parroquial Rural.

4.2.2. Objetivos del estudio

Los objetivos que busca el desarrollo del presente tema de estudio consiste en:

- Diseñar una imagen objetivo o modelo de desarrollo a largo plazo para la parroquia rural de Pancho Negro;
- Establecer un modelo territorial objetivo parroquial rural, acorde a la imagen objetivo o modelo de desarrollo planteado;
- Proponer una normativa general no vinculante que permita regular el uso y ocupación del suelo parroquial rural; y,
- Establecer un programa de actuaciones positivas.

4.2.3. Imagen Objetivo o Modelo de Desarrollo de la parroquia rural de Pancho Negro

Domingo Gómez Orea establece que en planificación se suelen utilizar dos expresivos términos: visión y misión. Por su parte la visión se refiere a un ideal utópico de largo plazo, inalcanzable; mientras que la misión se refiere a la

¹¹⁰ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, Pág. 223.

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

Los elementos de la imagen objetivo (considerados en el Art. 42 literal b del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) deberán fundamentalmente construir las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo en el nivel territorial correspondiente. Además, la imagen objetivo es un componente del plan de desarrollo que se redactará en función de los resultados alcanzados en el diagnóstico integral y en la prospectiva y de las articulaciones a los niveles superiores de planificación, para el caso de los PDOT parroquiales rurales.

Con todo lo descrito se procede a establecer el año horizonte del plan, **estimando como coherente un periodo de 15 años**, ya que por una parte el año horizonte del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial cantonal es hasta el año 2031, y por otra, si se incrementa el horizonte del plan, este se torna más complicado de implementar debido a los cambios sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que se podrían experimentar durante su implementación.

Cabe destacar que la metodología utilizada para el desarrollo del presente tema de estudio se fundamenta en los siguientes pasos:

- Consideración de los resultados alcanzados en el diagnóstico integral, compuesto básicamente por el diagnóstico integrado de problemas, diagnóstico de potencialidades, modelo territorial actual, y, capacidad de intervención e instrumentos de gestión;
- Atención a los resultados obtenidos en la prospectiva, escenario tendencial, óptimo y de compromiso;
- Inclusión de las aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia Pancho Negro;
- Articulaciones a los niveles superiores de planificación, a través de la consideración de las determinaciones de ordenamiento territorial de rango superior; y,
- Redacción de los objetivos en las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo de la parroquia, con énfasis sobre las competencias constitucionales asignadas a los GAD's parroquiales rurales.

4.2.3.1. Visión de largo plazo

La Visión para la parroquia Pancho Negro hasta el año 2031 sería:

"Hasta el año 2031 el sistema territorial de la parroquia rural de Pancho Negro experimentará progresos a través del aprovechamiento de sus recursos de manera eficaz, eficiente y sustentable; contará con un modelo que aporte a la reducción del deterioro de la calidad ambiental y la biodiversidad; su población desarrollará actividades productivas que coadyuven al logro de mejores condiciones de vida y trabajo, garantizando a su vez una mejoría en los ingresos económicos de los diferentes grupos comunitarios que la conforman; la población presente y futura contará con mejores y mayores equipamientos y espacios públicos y una vialidad parroquial rural que permita mejores condiciones de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y hacia los sectores productivos de la parroquia; finalmente, Pancho Negro contará con mayores y mejores gestiones de su GAD parroquial mediante la implementación de políticas públicas participativas que garanticen el buen vivir de la población".

4.2.3.2. Objetivos del Modelo de Desarrollo parroquial rural de Pancho Negro

Al respecto, Gómez Orea manifiesta que el desarrollo se lo entiende en términos de calidad de vida, y que la importancia de cuyas componentes varían en el espacio y en el tiempo. Por lo tanto, el respectivo "objetivo supremo", y los tres "objetivos globales operativos" se expresan a continuación:

OBJETIVO SUPREMO:

A: "Mejorar la calidad de vida de la población de la parroquia rural de Pancho Negro".

OBJETIVOS GLOBALES OPERATIVOS:

B: "Mejorar los niveles de ingresos económicos de la población rural de Pancho Negro".

C: "Mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población".

D: "Mejorar la calidad ambiental del territorio parroquial rural de Pancho Negro".

Considerando que la imagen objetivo se redactará en función de los resultados alcanzados en el diagnóstico integral y en la prospectiva y de las

articulaciones a los niveles superiores de planificación, los objetivos planteados en las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo de la parroquia, se elaborarán con énfasis sobre las competencias constitucionales de los GAD's parroquiales rurales. A continuación los objetivos del modelo de desarrollo que definen las grandes directrices de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo parroquial:

- **Incrementar la inversión y moderar la competencia en el desarrollo de actividades productivas comunitarias con énfasis en el sector agropecuario;**
- **Incrementar rendimientos productivos de los principales cultivos de la parroquia rural de Pancho Negro;**
- **Mejorar los resultados de la gestión en el ámbito del cumplimiento de las competencias constitucionales del GAD parroquial rural de Pancho Negro;**
- **Lograr una participación protagónica de las organizaciones territoriales de base en la toma de decisiones con énfasis en la implementación del plan de desarrollo y ordenamiento**

territorial de la parroquia Pancho Negro;

- **Preservar la fauna y flora silvestre de la parroquia con énfasis en la forestación, reforestación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y,**
- **Detener la degradación del suelo y la pérdida de calidad del agua y aire.**

A continuación la matriz para identificar objetivos por dimensiones social, cultural, económico, político, y ambiental, la cual considera problemas y potencialidades, prospectiva y su escenario de concertación, aspiraciones y deseos de desarrollo parroquial y la articulación entre la planificación provincial, cantonal y parroquial, mediante la consideración de los respectivos objetivos del modelo de desarrollo, aplicables y directamente vinculantes al ámbito parroquial rural; por cuanto uno u otro objetivo propuesto en los planes provincial y cantonal no necesariamente podrán ser aplicables en el contexto rural de Pancho Negro, por las particularidades del territorio, por lo tanto, se deberá revisar y seleccionar los objetivos de los ámbitos superiores de planificación aplicables a la realidad del ámbito de estudio.



CUADRO N°75: PARROQUIA PANCHO NEGRO: Matriz para la identificación de Objetivos del Modelo de Desarrollo o Imagen Objetivo Parroquial.

MATRIZ PARA LA IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DEL MODELO DE DESARROLLO O IMAGEN OBJETIVO PARROQUIAL							
Dimensiones del desarrollo en el nivel territorial parroquial	DIAGNOSTICO INTEGRAL		PROSPECTIVA Escenario de Concertación	Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia	OBJETIVOS PLAN PROVINCIAL	OBJETIVOS PLAN CANTONAL	OBJETIVOS DEL MODELO DE DESARROLLO PARROQUIAL
	PROBLEMAS	POTENCIALIDADES					
Social, cultural y económico	Concentración mayoritaria de población en La Puntilla y la cabecera parroquial, respectivamente		El GAD parroquial promueve el crecimiento demográfico equilibrado de la parroquia coadyuvando a un equilibrio territorial deseado	<ul style="list-style-type: none">• Crea r fuentes de empleo para la población.• Creación de proyectos comunitarios como apoyo a la economía familiar.• Liberar excesiva dependencia de los monocultivos.	• Para el 2030, la prov. se desarrolla democráticamente, con participación ciudadana, organizados bajo la cultura cañari, con generaciones sanas encauzadas en los buenos valores humanos, tanto éticos como morales, con estructuración familiar, salud, educación, acceso a servicios básicos, fomentando la equidad y solidaridad.	• <u>Mejoramiento y optimización de los niveles de ingreso económico de la población del cantón La Troncal:</u> construir una base económica cantonal con una capacidad importante de acumulación de capital, que permita la reinversión y la especialización de las inversiones y como consecuencia el mejoramiento de los niveles de ingreso del conjunto de la población	<ul style="list-style-type: none">• Incrementar la inversión y moderar la competencia en el desarrollo de actividades productivas comunitarias con énfasis en el sector agropecuario• Incrementar rendimientos productivos de los principales cultivos de la parroquia rural de Pancho Negro
	Persiste el fenómeno de la migración	Población mayoritariamente joven	La población de la parroquia considera a la inversión y el desarrollo de actividades productivas comunitarias, principalmente la agricultura, como herramientas que reducirían los índices de la migración, situación que traerá consigo el incremento paulatino del empleo. Por otra parte, las diferentes organizaciones sociales, principalmente las productivas, verán incrementar paulatinamente sus recursos financieros para el desarrollo de las actividades productivas, a través del apoyo del estado central, los GAD's y las correspondientes entidades financieras, situación que fortalecerá a la estructura económica de la parroquia		• Afirma las actividades agroecológicas, turísticas, artesanales, con participación protagónica de su población, avanza con las microempresas y emprendimientos, dejando atrás el desempleo, mejorado con la seguridad y soberanía alimentaria, consolida centros agroindustriales, con sistemas de comercialización justos y solidarios.		
	El 55% de la población no invertiría en la actividad productiva actual	Subsisten formas de producción y relaciones pre capitalistas en aquellas economías de tipo campesino					
	El empleo en la agricultura ha disminuido en las últimas décadas	Suelo con características propicias para el desarrollo de actividades productivas comunitarias agropecuarias					
	Las organizaciones carecen de recursos financieros para desarrollar sus actividades	Las asociaciones de producción agropecuaria tienen representatividad en la toma de decisiones para el desarrollo de la parroquia					

Continúa...



MATRIZ PARA LA IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DEL MODELO DE DESARROLLO O IMAGEN OBJETIVO PARROQUIAL

Dimensiones del desarrollo en el nivel territorial parroquial	DIAGNOSTICO INTEGRAL		PROSPECTIVA Escenario de Concertación	Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia	OBJETIVOS PLAN PROVINCIAL	OBJETIVOS PLAN CANTONAL	OBJETIVOS DEL MODELO DE DESARROLLO PARROQUIAL
	PROBLEMAS	POTENCIALIDADES					
Político	Limitados recursos económicos que dispone el GAD parroquial de P.N. para asumir la gestión de las competencias constitucionales incluido el O.T.	Nuevas competencias para los GAD's parroquiales por mandato constitucional	Los recursos económicos que dispone se administran de forma eficaz y eficiente, aportando a la gestión de las competencias constitucionales y el O.T.	<ul style="list-style-type: none"> Mayores y mejores gestiones entre instituciones. Que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sea una herramienta técnica que se logre implementar en la parroquia. 	Para el año 2030, la provincia del Cañar ha fortalecido su modelo de gestión pública participativa, los habitantes de la provincia conocen sus fortalezas y sus debilidades, así como han mejorado sus condiciones de vida, se sigue potencializando el territorio con infraestructuras ubicadas estratégicamente tanto en el campo productivo, la educación, la salud, entre otras, alcanza un mejor medio ambiente, aumenta la cobertura de servicios básicos, mejora la calidad de los servicios públicos, y es reconocida como una provincia de desarrollo humano.	<ul style="list-style-type: none"> <u>Propender a una gestión territorial eficaz.</u> <u>Optimizar gasto en personal.</u> <u>Sancionar y/o aplicar los cuerpos normativos necesarios para regular las actividades productivas, la dotación de equipamientos comunitarios, la dotación de infraestructuras y servicios básicos, la seguridad laboral, la seguridad ciudadana, el tránsito y transporte, la participación ciudadana y otros.</u> <u>Sancionar y/o aplicar los cuerpos normativos necesarios para coadyuvar a la recuperación, protección y conservación de la calidad de los vectores ambientales: suelo, agua y aire, así como de los ecosistemas y los procesos ecológicos esenciales del territorio del cantón La Troncal</u> 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los resultados de la gestión en el ámbito del cumplimiento de las competencias constitucionales del GAD parroquial rural de Pancho Negro. Lograr una participación protagónica de las organizaciones territoriales de base en la toma de decisiones con énfasis en la implementación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Pancho Negro.
	Débil estructura organizacional del GAD parroquial de P.N. para asumir la gestión de las competencias constitucionales incluido el O.T.		Una aceptable estructura organizacional del GAD parroquial permitirá asumir con responsabilidad los nuevos roles asignados por la constitución...				
	Frágil participación de la población en la toma de decisiones		Se cuenta con una mejor participación de la población y el Consejo de Planificación en la toma de decisiones...				
	Falta de gestión para conseguir apoyo mediante cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias		Se instauran procedimientos de gestión para conseguir apoyo mediante la modalidad de cooperación Internacional...				

Continúa...



MATRIZ PARA LA IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DEL MODELO DE DESARROLLO O IMAGEN OBJETIVO PARROQUIAL

Dimensiones del desarrollo en el nivel territorial parroquial	DIAGNOSTICO INTEGRAL		PROSPECTIVA Escenario de Concertación	Aspiraciones y deseos de desarrollo de la parroquia	OBJETIVOS PLAN PROVINCIAL	OBJETIVOS PLAN CANTONAL	OBJETIVOS DEL MODELO DE DESARROLLO PARROQUIAL
	PROBLEMAS	POTENCIALIDADES					
Ambiental	Pérdida progresiva de fauna y flora silvestre	Disponibilidad de bosque intervenido y otros recursos naturales que pueden ser aprovechados con eficiencia	Se detiene en gran medida la perdida de fauna y flora silvestre...	<ul style="list-style-type: none">• Reducir la contaminación del agua y el aire.• Recuperar las márgenes de protección de esteros y ríos.• Disponer de ordenanzas para el control de la contaminación ambiental	Para el año 2030, la provincia del Cañar, maneja adecuadamente sus recursos naturales fuente de agua y vida, impulsando el ecoturismo, turismo comunitario, con manejo ambiental, maneja adecuadamente los residuos sólidos bajo mancomunamiento, con gran participación ciudadana en la toma decisiones, fortalecido por un sistema de monitoreo y evaluación de riesgos, disminuyendo las vulnerabilidades en el territorio.		<ul style="list-style-type: none">• Preservar la fauna y flora silvestre de la parroquia con énfasis en la forestación, reforestación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.• Mejoramiento de la calidad ambiental: Frenar el deterioro de los ecosistemas, biodiversidad, paisaje y otros factores del medio físico natural, propender a su conservación y regeneración y a su restauración cuando proceda• Detener la degradación del suelo y la pérdida de calidad del agua y aire.
	Contaminación de esteros y ríos	Disponibilidad de un extenso sistema hídrico	Se reduce considerablemente la contaminación de esteros y ríos...				
	Contaminación de agua subterránea para consumo humano		De manera progresiva se recuperan las fuentes de agua subterránea para consumo humano...				
	Contaminación del suelo, aire y agua por actividades agrícolas e industriales		Se ha logrado detener en gran medida la degradación del recurso suelo..., se reduce considerablemente la contaminación del aire por acciones antrópicas...				
	Inundaciones por el río Cañar y otros recursos hídricos		Se controlan y reducen las inundaciones de extensas zonas de la parroquia...				

Fuente y elaboración: Propia.



4.2.3.3. Políticas

"Las políticas públicas locales (PPL) son enunciados que expresan las líneas de acción que implementará el gobierno autónomo descentralizado para el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo en función del cumplimiento de sus metas de resultado (metas a nivel de objetivos). Cada objetivo contendrá PPL y estas se relacionarán con las problemáticas y/o potencialidades de mayor persistencia en el territorio. Las PPL responderán a las competencias de cada nivel de gobierno".¹¹¹

El presente tema de estudio radica en la construcción de políticas públicas locales que guíen la gestión del GAD parroquial a las prioridades nacionales de: i) erradicación de la pobreza, ii) cambio de la matriz productiva, y, iii) sustentabilidad ambiental.

Con los antecedentes descritos, se procede a recurrir a las políticas públicas mínimas de las Agendas de Igualdad y a la propuesta de políticas referenciales contenidas en los "Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento

¹¹¹ SENPLADES, Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Enero 2015, pág. 19.

Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados".

OBJETIVO 1: Incrementar la inversión y moderar la competencia en el desarrollo de actividades productivas comunitarias con énfasis en el sector agropecuario

- **POLÍTICA 1:** Fortalecer la producción rural, la agricultura familiar campesina y la economía popular y solidaria.
- **POLÍTICA 2:** Promover y fomentar la asociatividad en la producción y comercialización en el marco de la economía popular y solidaria, desde la conceptualización y visión propia, para fortalecer la economía de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

OBJETIVO 2: Incrementar rendimientos productivos de los principales cultivos de la parroquia rural de Pancho Negro.

- **POLÍTICA 1:** Impulsar la implementación de mejores técnicas que no agredan al medio físico para el cultivo de los principales productos agrícolas.
- **POLÍTICA 2:** Promover la recuperación y desarrollo de la biodiversidad agrícola ancestral en

la producción, garantizando la soberanía alimentaria y provisión segura de alimentos, para disminuir la desnutrición de niñas/os y madres gestantes de las nacionalidades y pueblos.

OBJETIVO 3: Mejorar los resultados de la gestión en el ámbito del cumplimiento de las competencias constitucionales del GAD parroquial rural de Pancho Negro.

- **POLÍTICA 1:** Potenciar la coordinación y gestión con entidades del Estado central, gobierno provincial y municipal, la incorporación de proyectos en relación a la delegación de servicios y/o la cooperación internacional, la construcción y mantenimiento de la vialidad, infraestructura física de los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial rural.
- **POLÍTICA 2:** Fortalecimiento organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro, haciendo uso de manera eficaz y eficiente los recursos que ésta dispone.

OBJETIVO 4: Lograr una participación protagónica de las organizaciones territoriales de base en la toma de decisiones con énfasis en la implementación del plan de desarrollo y



ordenamiento territorial de la parroquia Pancho Negro.

- POLÍTICA 1: Impulsar y fortalecer el pleno ejercicio del derecho a la participación y la representación pública de toda la población en igualdad de condiciones.
- POLÍTICA 2: Concientizar la importancia de la implementación del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial.

a. **OBJETIVO 5:** Preservar la fauna y flora silvestre de la parroquia con énfasis en la forestación, reforestación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

- POLÍTICA 1: Institucionalizar la gestión ambiental como política pública.
- POLÍTICA 2: Impulsar la forestación y reforestación con fines de conservación.

b. **OBJETIVO 6:** Detener la degradación del suelo y la pérdida de calidad del agua y aire.

- POLÍTICA 1: Asegurar un ambiente saludable, igualitario y seguro, adecuado e inclusivo y espacios que promuevan el desarrollo de cada generación y la integración entre

generaciones considerando las características culturales y territoriales.

- POLÍTICA 2: Concientizar a la población a reducir las actividades que agredan al medio ambiente.

4.2.3.4. Estrategias de articulación

Considerando que la imagen objetivo se redactó en función de los resultados alcanzados en el diagnóstico integral (Diagnóstico integrado de problemas, diagnóstico de potencialidades, modelo territorial actual, y, capacidad de intervención e instrumentos de gestión), en la prospectiva y de las articulaciones a los niveles superiores de planificación, en las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo de la parroquia, con énfasis sobre las competencias constitucionales asignadas a los GAD's parroquiales rurales, quedando de lado la solución de ciertos problemas que deben ser resueltos por el Estado central y los GAD's cantonal y provincial como lo establece las respectivas competencias constitucionales, por tal motivo, en esta parte del estudio se plantea la construcción de estrategias de articulación que permitan la coordinación con dichas instituciones para la gestión de los problemas no

resueltos por el plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural.

“...Una estrategia de articulación, se define como la actividad que el GAD va a realizar para coordinar temas que no son de su competencia, o sobre los cuales tiene competencias compartidas con otros niveles de gobierno. La articulación viene a ser un mecanismo de trabajo conjunto para la resolución de problemas, o para potenciar vocaciones en cada uno de los territorios.”¹¹²

Al ser el presente estudio un instrumento de planificación con mayor enfoque sobre los aspectos de gestión del desarrollo humano parroquial rural, que para el presente caso estos podrían ser relacionados con las competencias constitucionales otorgadas a los GAD's parroquiales, se procede a identificar las diferentes estrategias de articulación, principalmente con el GAD municipal del cantón La Troncal responsable de la competencia horizontal “Control del Uso y Ocupación del Suelo cantonal” y aquellas solicitudes planteadas por la población en la Asamblea parroquial, obteniendo como resultado lo siguiente:

¹¹² Ibíd., pág. 27.



A. Estrategias de articulación del subsistema medio físico

- Coordinación con el Ministerio del Ambiente la gestión de proyectos de forestación y reforestación, que incluye el financiamiento y la asesoría técnica al personal del GAD parroquial y la población directamente involucrada.
- Mediante mesas de trabajo con el Ministerio del Ambiente, GAD municipal de La Troncal, y productores agrícolas e industriales, se establecerán medidas que frene o reduzca la contaminación de agua subterránea para consumo humano, a causa de la proliferación de pozos sépticos colapsados o defectuosos; la contaminación de esteros y ríos por la descarga directa de aguas servidas y vertidos industriales; contaminación del suelo por mal manejo de desechos sólidos; y, contaminación del aire con emisiones de ceniza por quema de la caña y fumigaciones aéreas.
- Solicitar al GAD municipal de La Troncal la correspondiente regulación y control en la construcción de las edificaciones, considerando los riesgos ante posibles amenazas sísmicas en la parroquia Pancho Negro, cuyos

valores oscilan entre 0,3g a 0,38g, considerados como de alto peligro.

- Mantener reuniones periódicas con la Secretaría Nacional del Agua, COE cantonal y Municipalidad de La Troncal, para tratar temas que reduzcan las afectaciones y riesgos generados por inundaciones, principalmente en época invernal y ante la presencia del fenómeno del niño.

B. Estrategias de articulación del subsistema población y actividades

- Gestionar ante el Ministerio del Ambiente y el GAD provincial del Cañar, el apoyo técnico y económico, que incentiven el desarrollo de proyectos productivos agroforestales;
- Solicitar al GAD municipal de La Troncal mayor control en el uso y ocupación del suelo rural de vocación agrícola, que aseguren el desarrollo de actividades agro productivas comunitarias, que fortalezcan la economía popular y solidaria, y consecuentemente la generación de fuentes de empleo, en coordinación con el GAD provincial del Cañar, MAE, MIES y demás carteras de Estado;
- Establecer espacios de trabajo con el GAD Provincial del Cañar, que a su vez generen compromisos y herramientas legales de cooperación interinstitucional para el desarrollo de proyectos de riego y fomento productivo en el territorio parroquial de Pancho Negro;
- Coordinar con la SENPLADES y Consorcio de Gobiernos Parroquiales, para la gestión de la "Cooperación Internacional" que aporten al desarrollo de proyectos productivos comunitarios en la parroquia;
- Establecer medidas que frenen el fenómeno de la migración, conjuntamente con la Secretaría Nacional del Migrante CENAMI, MAGAP, Cámaras de Industrias del Ecuador, Cámara de Comercio de La Troncal, representantes del sector productivo de la parroquia y el cantón, y demás carteras de Estado que deseen formar parte de la iniciativa;
- Gestionar ante el Ministerio de educación acciones que reduzcan el analfabetismo en la parroquia Pancho Negro;
- Con el apoyo de la municipalidad de La Troncal, solicitar al Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES, y



al Consejo Nacional de Discapacitados CONADIS, se tomen las medidas necesarias para brindar atención al 71,5% de personas con discapacidad que no asiste a un establecimiento especial para personas con discapacidad, y al 0,7% de la población de Pancho Negro que presenta discapacidad total;

- Gestionar ante el Ministerio del Interior, el incremento de personal a la Policía Nacional, así como la construcción de un nuevo UPC y equipamiento necesario, que brinden la seguridad suficiente de la población, ante el incremento de la delincuencia en la parroquia Pancho Negro;
- Conjuntamente con el Ministerio del Ambiente MAE, MAGAP, Gobierno provincial del Cañar y Municipalidad de La Troncal, coordinar acciones encaminadas a reducir las fumigaciones aéreas cerca de los asentamientos poblacionales, el uso indiscriminado de insumos agrícolas contaminantes y la descarga directa de efluentes industriales que degradan el Medio ambiente;
- Solicitar al GAD municipal de La Troncal, GAD provincial del Cañar y Ministerio de la Minería, se cumpla

con el seguimiento al aprovechamiento y cierre de la explotación de arcillas y áridos, con el fin de vigilar que estas se desarrolle aplicando la Auditoría Ambiental y en el marco de la Ley de Minería y sus reglamentos.

C. Estrategias de articulación del subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación

- Coordinar acciones para un adecuado control del uso y ocupación del suelo urbano y rural por parte del GAD municipal de La Troncal, en base a las determinaciones del PDyOT cantonal de La Troncal y parroquial rural de Pancho Negro;
- Gestionar ante el GAD municipal de La Troncal, la dotación de agua potable en la parroquia Pancho Negro, y ante la Junta Administradora de agua potable de La Puntilla, el incremento de la cobertura y calidad del agua;
- Solicitar al GAD municipal de La Troncal, la dotación de alcantarillado sanitario en los principales asentamientos de la parroquia, y el incremento de la cobertura y calidad del servicio en el

recinto La Puntilla, reduciendo considerablemente la insalubridad ambiental generada por descargas directas de aguas residuales;

- Conjuntamente con la municipalidad, establecer los días y horarios de recolección de los residuos sólidos en cada uno de los asentamientos de la parroquia rural de Pancho Negro;
- Coordinar con el Ministerio de educación y el GAD municipal de La Troncal, la micro localización de la nueva infraestructura educativa a emplazarse en territorio parroquial de Pancho Negro, de conformidad con el déficit registrado en la fase de diagnóstico;
- Establecer con el Ministerio de salud y el GAD municipal de La Troncal, la micro localización de la nueva infraestructura de salud a emplazarse en territorio parroquial de Pancho Negro, de conformidad con el déficit registrado en la fase de diagnóstico;
- Con el apoyo de la municipalidad de La Troncal, se establecerá las reservas de suelo para futuras ampliaciones de los terrenos del cementerio de Pancho Negro y parque parroquial de Pancho Negro;

- Coordinar acciones que reduzcan la situación deficitaria de la vivienda, principalmente por el tipo de materiales utilizados y que no son los más aconsejados, esto, con el apoyo del MIDUVI y el GAD municipal de La Troncal;
- Gestionar ante el GAD municipal de La Troncal y la Agencia Nacional de Tránsito, el mejoramiento de la calidad del transporte público terrestre en la parroquia Pancho Negro;
- Solicitar a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, se tomen las medidas encaminadas al mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de Telecomunicaciones al interior y fuera de la parroquia;
- Conjuntamente con el gobierno autónomo descentralizado municipal de La Troncal, requerir a la empresa Regional Centro Sur se tomen las medidas necesarias que mejoren el servicio de energía eléctrica;
- Establecer espacios de trabajo con el gobierno autónomo descentralizado provincial del Cañar, que a su vez generen compromisos y herramientas legales de cooperación interinstitucional

para el desarrollo de proyectos viales, y su correspondiente mantenimiento;

D. Estrategias de articulación del Subsistema Marco Político, Jurídico e Institucional

- Gestionar ante el gobierno autónomo descentralizado municipal de La Troncal y la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, la coordinación de acciones que permitan la legalización y titulización de tierras en la parroquia Pancho Negro;
- Establecer espacios de trabajo con el GAD Provincial del Cañar, municipalidad de La Troncal y Consorcio Nacional de Gobiernos Parroquiales, que a su vez generen compromisos y herramientas legales de cooperación interinstitucional para el cumplimiento de sus competencias; y,
- Coordinar con la SENPLADES, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI y Consorcio de Gobiernos Parroquiales, para valorar la posibilidad de gestionar proyectos en relación a la delegación de servicios públicos y la cooperación internacional, que aporten al logro de los objetivos propuestos en el plan

de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Pancho Negro.

4.2.3.5. Resultados y metas deseados

Según los lineamientos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, la meta se define como la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un período definido, sean estos impactos, efectos o productos. Se establece además que a través de este proceso se establecen compromisos visibles y verificables de la implementación de las políticas locales, pudiendo además, incidir sobre varios objetivos.

Las metas deben ser claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en un período determinado de tiempo. Según los lineamientos de SENPLADES, el enunciado de una meta debe estar planteado considerando los elementos contenidos en la figura N° 25:



FIGURA N°25: Elementos para la formulación de una Meta.



Fuente y Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación.

Por otra parte, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES establece además la necesidad de construcción de indicadores que permitan analizar y valorar los resultados derivados del cumplimiento de un

objetivo estratégico y de la aplicación de una política local, sistematizar lecciones aprendidas, e identificar y seleccionar información para la toma de decisiones, pudiendo un indicador medir el cumplimiento de varios objetivos estratégicos. Se establece además la utilización de indicadores de resultado y de gestión, considerando que estos últimos se desarrollarán en la etapa del modelo de gestión.

En conclusión, para el presente trabajo de investigación, la meta será el fin al que se dirigen las acciones o deseos de la población, plasmados en el plan de desarrollo y ordenación territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, o que es lo mismo, “expresiones cuantitativas de los objetivos”, considerando a su vez que dichos objetivos serán las “expresiones cualitativas” del plan, y que requieren ser medidas a través de indicadores que permitan establecer el grado de cumplimiento de las metas quinquenales propuestas.

Por todo lo descrito, se procede a implementar una matriz con las dimensiones: socio cultural y económico, político, y, ambiental, con sus respectivos objetivos, políticas, metas e indicadores de resultado, como se indican a continuación en el cuadro N°76:



CUADRO N°76: Metas e indicadores de resultado por quinquenio, según objetivos del modelo de desarrollo parroquial.

DIMENSIONES DEL DESARROLLO EN EL NIVEL TERRITORIAL PARROQUIAL	OBJETIVOS DEL MODELO DE DESARROLLO PARROQUIAL	POLITICAS	META			INDICADOR
			QUINQUENIO 1	QUINQUENIO 2	QUINQUENIO 3	
SOCIO-CULTURAL Y ECONÓMICO	Incrementar la inversión y moderar la competencia en el desarrollo de actividades productivas comunitarias con énfasis en el sector agropecuario	Fortalecer la producción rural, la agricultura familiar campesina y la economía popular y solidaria.	Promover la asociatividad y el fortalecimiento organizacional rural.	Conformar una caja de crédito comunitario para el agro.	El 100% de las asociaciones comercializan sus productos en un centro de acopio adecuado hasta el año 2031.	Número de asociaciones agropecuarias beneficiadas
		Promover y fomentar la asociatividad en la producción y comercialización en el marco de la economía popular y solidaria, desde la conceptualización y visión propia, para fortalecer la economía de las comunidades, pueblos y nacionalidades.				
	Incrementar rendimientos productivos de los principales cultivos de la parroquia rural de Pancho Negro.	Impulsar la implementación de mejores técnicas que no agredan al medio físico para el cultivo de los principales productos agrícolas.	Ampliar los conocimientos técnicos al 40% de los miembros de las asociaciones agropecuarios hasta el año 2021.	Ampliar los conocimientos técnicos al 60% de los miembros de las asociaciones agropecuarios hasta el año 2026.	Ampliar los conocimientos técnicos al 80% de los miembros de las asociaciones agropecuarios hasta el año 2031.	Productores agropecuarios beneficiados de talleres de capacitación y asistencia técnica.
		Promover la recuperación y desarrollo de la biodiversidad agrícola ancestral en la producción, garantizando la soberanía alimentaria y provisión segura de alimentos, para disminuir la desnutrición de niñas/os y madres gestantes de las nacionalidades y pueblos.				

Continúa...



DIMENSIÓN	OBJETIVOS	POLÍTICAS	META			INDICADOR
			QUINQUENIO 1	QUINQUENIO 2	QUINQUENIO 3	
POLÍTICO	Mejorar los resultados de la gestión en el ámbito del cumplimiento de las competencias constitucionales del GAD parroquial rural de Pancho Negro.	Potenciar la coordinación y gestión con entidades del Estado central, gobierno provincial y municipal, la incorporación de proyectos en relación a la delegación de servicios y/o la cooperación internacional, la construcción y mantenimiento de la vialidad, infraestructura física de los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial. Fortalecimiento organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro, haciendo uso de manera eficaz y eficiente los recursos que ésta dispone.	Suscribir un convenio para la incorporación de proyectos en relación a la delegación de servicios y/o la cooperación internacional.	Suscribir dos convenios para la incorporación de proyectos en relación a la delegación de servicios y/o la cooperación internacional.	Suscribir dos convenios para la incorporación de proyectos en relación a la delegación de servicios y/o la cooperación internacional.	Convenios suscritos para la incorporación de proyectos en relación a la delegación de servicios y/o la cooperación internacional.
	Lograr una participación protagónica de las organizaciones territoriales de base en la toma de decisiones con énfasis en la implementación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Pancho Negro.	Impulsar y fortalecer el pleno ejercicio del derecho a la participación y la representación pública de toda la población en igualdad de condiciones. Concientizar la importancia de la implementación del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial.	Capacitar al 40% de las organizaciones territoriales de base sobre planificación participativa, presupuestos participativos y planificación del desarrollo y ordenación territorial hasta el año 2021.	Capacitar al 60% de las organizaciones territoriales de base sobre planificación participativa, presupuestos participativos y planificación del desarrollo y ordenación territorial hasta el año 2026.	Capacitar al 80% de las organizaciones territoriales de base sobre planificación participativa, presupuestos participativos y planificación del desarrollo y ordenación territorial hasta el año 2031.	Organizaciones territoriales de base beneficiados de talleres de capacitación y formación del talento humano.

Continúa...



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

DIMENSIÓN	OBJETIVOS	POLÍTICAS	META			INDICADOR
			QUINQUENIO 1	QUINQUENIO 2	QUINQUENIO 3	
AMBIENTAL	Preservar la fauna y flora silvestre de la parroquia con énfasis en la forestación, reforestación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.	Institucionalizar la gestión ambiental como política pública. Impulsar la forestación y reforestación con fines de conservación.	Reforestar 2.5 Km de márgenes de protección de ríos hasta el año 2021.	Reforestar 2.5 Km de márgenes de protección de ríos hasta el año 2026.	Reforestar 2.5 Km de márgenes de protección de ríos hasta el año 2031.	Márgenes de protección de ríos reforestados
	Detener la degradación del suelo y la pérdida de calidad del agua y aire.	Asegurar un ambiente saludable, igualitario y seguro, adecuado e inclusivo y espacios que promuevan el desarrollo de cada generación y la integración entre generaciones considerando las características culturales y territoriales. Concientizar a la población a reducir las actividades que agredan al medio ambiente.	Desarrollar prácticas de producción agroecológica por parte del 10% de los miembros de las asociaciones productivas hasta el año 2021.	Desarrollar prácticas de producción agroecológica por parte del 10% de los miembros de las asociaciones productivas hasta el año 2026.	Desarrollar prácticas de producción agroecológica por parte del 10% de los miembros de las asociaciones productivas hasta el año 2031.	Productores agropecuarios beneficiados de talleres de capacitación y asistencia técnica.

Fuente y elaboración: Propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

“Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial”

CAPITULO 4 FASE DE PLANIFICACIÓN

- Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal

- **MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DE LA
PARROQUIA RURAL DE PANCHO NEGRO**





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



4.2.4. **Modelo Territorial Objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro**

Una vez definido la primera parte de las determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia rural de Pancho Negro, concerniente a la "Imagen Objetivo o Modelo de Desarrollo" como "Componente Específico del Plan de Desarrollo", se procede a una segunda instancia de elaboración del respectivo "Modelo Territorial Objetivo" como "Componente Específico del Plan de Ordenación Territorial".

Según el Dr. Domingo Gómez Orea, el Modelo Territorial consiste en diseñar la imagen que se pretende conceder al sistema territorial en el horizonte temporal del plan (para el presente caso es hasta el año 2031), representándolo sobre un plano a la escala adoptada.

De los aportes realizados en "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador", se tiene que, el Modelo Territorial Objetivo corresponde al "modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos" de la "propuesta". Además, establece que este modelo se

configurará por las determinaciones relativas a:

- Sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos;
- Medio físico;
- Población y actividades; y,
- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

Cabe destacar que para la construcción del modelo territorial objetivo, se tomará en cuenta las consideraciones y lineamientos que guían la construcción de cada uno de los componentes de la fase de planificación, contemplados en "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" desde la página 187 hasta la 194.

4.2.4.1. **Sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro**

Al respecto, se establece la necesidad de formular un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación territorial parroquial rural y sus elementos constitutivos, para lo cual se deberá considerar los resultados, las

determinaciones, y articulaciones antes señaladas, y en calidad de elementos orientadores los objetivos definidos para la ordenación del territorio ecuatoriano, siendo los siguientes:

- 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, descentrada 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)



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

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).

Para estructurar el correspondiente sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos de la parroquia rural de Pancho Negro, se implementará el cuadro N°77 de la "Matriz para orientar la identificación de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural".

Por otra parte, de "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" se tiene que: "Las principales dimensiones territoriales de las categorías o aspectos del desarrollo calificados como de fuerte incidencia territorial que configurarán este modelo y que se expresarán en principio bajo la condición de demandas o requerimientos territoriales con origen en el diagnóstico integral del sistema territorial y su prospectiva, en la

imagen objetivo y en el programa de actuaciones positivas, sin perjuicio de su retroalimentación,... tales dimensiones se observan expresadas genéricamente al menos para las categorías o aspectos que tienen tal incidencia y que corresponden a las competencias exclusivas constitucionales y pueden ser de los siguientes tipos i) delimitación de territorios, ii) localización, relocalización y ampliación o mejora de equipamientos, instalaciones u obras civiles, iii) emplazamiento de redes de infraestructura; y, iv) localización de actividades."¹¹³

En conclusión, los objetivos estratégicos específicos se redactarán considerando los subsistemas: medio físico, asentamientos e infraestructuras o canales de relación, y, población y actividades, pero sobre la base de las principales dimensiones territoriales de las categorías o aspectos del desarrollo parroquial rural y las demás consideraciones establecidas en este capítulo.

Por todo lo establecido se tiene posteriormente la matriz para orientar la identificación de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la estrategia territorial nacional y los

planes de ordenación territorial parroquial rural, así como la matriz con las principales dimensiones territoriales según competencias exclusivas sectoriales con incidencia directa en la formulación del modelo territorial objetivo parroquial:

Según la bibliografía tomada como referencia, el marco político, jurídico e institucional será considerado especialmente en los contenidos de las determinaciones relativas a la normativa y a las medidas para la gestión del sistema de ordenación territorial y urbanística integrada.

Con la consideración de la matriz para orientar la identificación de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la estrategia territorial nacional y los planes de ordenación territorial parroquial rural, y las principales dimensiones territoriales según competencias exclusivas sectoriales con incidencia directa en la formulación del modelo territorial objetivo parroquial, se procede a continuación la formulación de los respectivos "objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro" por subsistemas, como se indica a continuación:

¹¹³ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, pág. 188.



CUADRO N°77: Matriz para orientar la identificación de objetivos estratégicos específicos del modelo territorial objetivo de la estrategia territorial nacional y los planes de Ordenación Territorial parroquial rural.

Fuente y elaboración: Pauta Calle Fernando, Ordenación Territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS GENERALES DEL SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR	SISTEMA TERRITORIAL ECUATORIANO			
	Medio Físico	Población y actividades	Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	Marco político, jurídico e institucional
1.- Promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado.	○	○	○	○
2.- Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.	○	○	○	○
3.- Garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.	○	○	○	○
4.- Garantizar los derechos de la naturaleza.	○	○	○	○
5.- Proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano.	○	○	○	○
6.- Identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible.	○	○	○	○
7.- Garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural.	○	○	○	○
8.- Mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa.	○	○	○	○



CUADRO N°78: Principales dimensiones territoriales, según competencias exclusivas sectoriales con incidencia directa en la formulación del modelo territorial objetivo.

Competencias exclusivas sectoriales con incidencia directa en la formulación del modelo territorial objetivo parroquial (Art. 267 / Constitución)	PRINCIPALES DIMENSIONES TERRITORIALES			
	Delimitación de territorios	Localización, relocalización y ampliación o mejora de equipamientos, instalaciones u obras civiles	Emplazamiento de redes de infraestructura	Localización de actividades
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.		X		X
3.- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquia rural.			X	X
4.- Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.	X	X		X

Fuente: Pauta Calle Fernando, Ordenación Territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador.

Elaboración: Propia.



CUADRO N°79: Objetivos Estratégicos Específicos del Modelo Territorial
Objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro, por subsistemas y según objetivos estratégicos generales del sistema de ordenación territorial del Ecuador.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS DEL MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DE LA PARROQUIA RURAL DE PANCHO NEGRO				
OJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES DEL SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR	SUBSISTEMAS			
	Medio físico	Población y actividades	Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	Marco político, jurídico e institucional
1. Promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado		Disponer de funciones específicas en las unidades territoriales seleccionadas para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, en concordancia con las determinaciones del plan de ordenación territorial cantonal	Disponer de nuevos equipamientos, así como la ampliación o mejora de equipamientos existentes, instalaciones u obras civiles, mediante una definición coordinada con el plan de ordenación territorial cantonal o el plan general de ordenación urbanística	
2. Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural			Contar con una red vial parroquial rural ordenada, en términos de su trazado y características geométricas y constructivas, así como su mejoramiento y mantenimiento, en coordinación con las determinaciones del Plan de ordenación territorial cantonal y los planes generales de ordenación urbanística	

Continúa...



OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS DEL MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DE LA PARROQUIA RURAL DE PANCHO NEGRO

OJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES DEL SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR	SUBSISTEMAS			
	Medio físico	Población y actividades	Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	Marco político, jurídico e institucional
3. Garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza	Contar con Unidades Territoriales para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, en concordancia con las determinaciones del Plan de Ordenación Territorial cantonal			
4. Garantizar los derechos de la naturaleza				
5. Proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano				
6. Identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible				
7. Garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural				
8. Mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa				Disponer de normas generales no vinculantes que regulen el uso y ocupación del suelo parroquial rural, y que complementen a las vinculantes establecidas por el Plan de Ordenación Territorial Cantonal y los Planes Generales de Ordenación Urbanística

Fuente y Elaboración: Propia.



Los Objetivos Estratégicos Específicos del Modelo Territorial Objeto de la parroquia rural de Pancho Negro son:

- Contar con unidades territoriales para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, en concordancia con las determinaciones del plan de ordenación territorial cantonal;
- Disponer de funciones específicas de las unidades territoriales seleccionadas para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, en concordancia con las determinaciones del plan de ordenación territorial cantonal;
- Disponer de nuevos equipamientos, así como la ampliación o mejora de equipamientos existentes, instalaciones u obras civiles, mediante una definición coordinada con el plan de ordenación territorial cantonal o el plan general de ordenación urbanística;
- Contar con una red vial parroquial rural ordenada, en términos de su trazado y características geométricas y constructivas, así

como su mejoramiento y mantenimiento, en coordinación con las determinaciones del plan de ordenación territorial cantonal y los planes generales de ordenación urbanística; y,

- Disponer de normas generales no vinculantes que regulen el uso y ocupación del suelo parroquial rural, y que complementen a las vinculantes establecidas por el plan de ordenación territorial cantonal y los planes generales de ordenación urbanística.

4.2.4.2. Sub modelo de ordenación del medio físico

"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)"¹¹⁴

El Plan cantonal considera al sub-modelo Medio Físico, en calidad de referente geográfico a las unidades

ambientales en categorías de ordenación, que definen los niveles de uso del territorio y la forma en que pueden desarrollarse las actividades de la población, garantizando la conservación y explotación sostenida de los recursos que contiene. Son siete las categorías de ordenamiento territorial que definen los niveles de uso del medio físico propuestos por el plan de ordenamiento territorial cantonal sobre el territorio parroquial. Ver cuadro N°80.

a) Delimitación de las Unidades Territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario:

La delimitación de las unidades territoriales para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias se realizó sobre las zonas de explotación definidas por el plan de ordenación territorial cantonal a través de las categorías de ordenamiento: "Agricultura", "Ganadería" y "Explotación de arcilla y producción de materiales derivados". Por lo tanto, las categorías de ordenación territorial propuestas por el presente plan de ordenación territorial parroquial rural son: "Uso agrícola extensivo", "Uso agrícola intensivo", "Uso ganadero", y "Explotación de arcilla y producción de materiales derivados".

¹¹⁴ Ibíd., Pág. 224.



CUADRO N°80: CANTÓN LA TRONCAL:
Categorías de ordenamiento y unidades ambientales, por superficie y porcentaje, según niveles de uso del medio físico.

Fuente: Actualización del PDyOT cantón La Troncal 2011-2031.
Elaboración: Propia.

CATEGORÍAS DE ORDENAMIENTO Y UNIDADES AMBIENTALES, POR SUPERFICIE Y PORCENTAJE, DEFINIDAS POR EL PDyOT CANTONAL

Nº	NIVELES DE USO DEL MEDIO FÍSICO	CATEGORIAS DE ORDENAMIENTO	UNIDAD AMBIENTAL	Área (Ha)	Área (Ha)	%
1	Zona de conservación	Conservación Activa	Bosque Intervenido sobre Tierras Bajas en Terreno Inclinado	73.7	309.2	1.9
			Bosque Intervenido sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	235.5		
2	Zona de explotación	Agricultura	Arroz sobre Tierra Bajas en Terreno Plano	1409.1	14950.6	90.0
			Banano sobre Tierra Bajas en Terreno Plano	3302.1		
			Cacao sobre Tierra Bajas en Terreno Plano	3878.6		
			Caña de Azúcar (Cañicult.) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	2746.1		
			Caña de Azúcar (EMP) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	3614.5		
		Ganadería	Ganadería sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	132.8	132.8	0.8
		Explotación de arcilla y producción de materiales derivados	Ladrillera sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	76.3	76.31	0.5
		Concesión minera en exploración	Concesión Minera	163.6	401.7	2.4
		Concesión minera en activo		238.0		
		Asentamientos	Asentamientos	737.0	737.0	4.4
		TOTAL		16607.8	16607.8	100

b) Delimitación de las Unidades Territoriales seleccionadas para la preservación de la biodiversidad:

La preservación de la biodiversidad se lo realizará sobre las zonas de conservación del cantón La Troncal, definidas por el plan de ordenación territorial cantonal a través de la categoría de ordenamiento: "Conservación activa" y que comprende las unidades ambientales denominadas como: "Bosque intervenido sobre tierras bajas en terreno inclinado" y "Bosque intervenido sobre tierras bajas en terreno plano". Además, el Plan cantonal estima detener la concesión de nuevas explotaciones mineras y desarrollar acciones de conservación y/o mejora de su medio físico a fin de precautelar sus valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales en dichas Unidades Territoriales.

En concordancia con el PDyOT cantonal, la categoría de ordenación territorial propuesta en el presente plan de ordenación territorial parroquial rural, es la "Conservación activa".

Sobre las concesiones mineras emplazadas a lo largo del río Cañar, el plan cantonal las cataloga como compatibles con limitaciones, sometida a evaluación de impacto ambiental, por



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

lo cual la autoridad nacional competente deberá velar por el cumplimiento de las normas ambientales, técnicas y legales vigentes.

De acuerdo con el cuadro N°81 se procedió a establecer las Categorías de Ordenación Territorial por superficie, según Unidades Territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, de la cual se pudo obtener los siguientes resultados:

CUADRO N°81: C.O.T. por superficie, según Unidades Territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad.

CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (C.O.T.) POR SUPERFICIE, SEGÚN UNIDADES TERRITORIALES SELECCIONADAS PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS COMUNITARIAS DE CARÁCTER PRIMARIO Y LA PRESERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD.

UNIDADES TERRITORIALES SELECCIONADAS PARA:	CATEGORIAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL	Área (Ha)
Preservación de la biodiversidad	1) Conservación Activa	30.00
Incentivo al desarrollo de actividades productivas comunitarias de carácter primario	2) Uso agrícola extensivo	1500.00
	3) Uso agrícola intensivo	225.00
	4) Uso ganadero	225.00
	5) Explotación de arcilla y producción de materiales derivados	87.15
	TOTAL	2082.15

Fuente y elaboración: Propia.

- Para la categoría de ordenación territorial “Conservación Activa” se destina una unidad territorial de 30 hectáreas, ubicada en una parte del cerro del sector San Vicente.
- Para la categoría de ordenación territorial “Uso agrícola extensivo” se destina la unidad territorial de 1500 hectáreas, ubicada en una extensa zona de cultivos de arroz y con maleza (terrenos ociosos).
- Para la categoría de ordenación territorial “Uso agrícola intensivo” se destina la unidad territorial de 225 hectáreas, ubicada en el sector de la colonia agrícola 10 de Agosto.

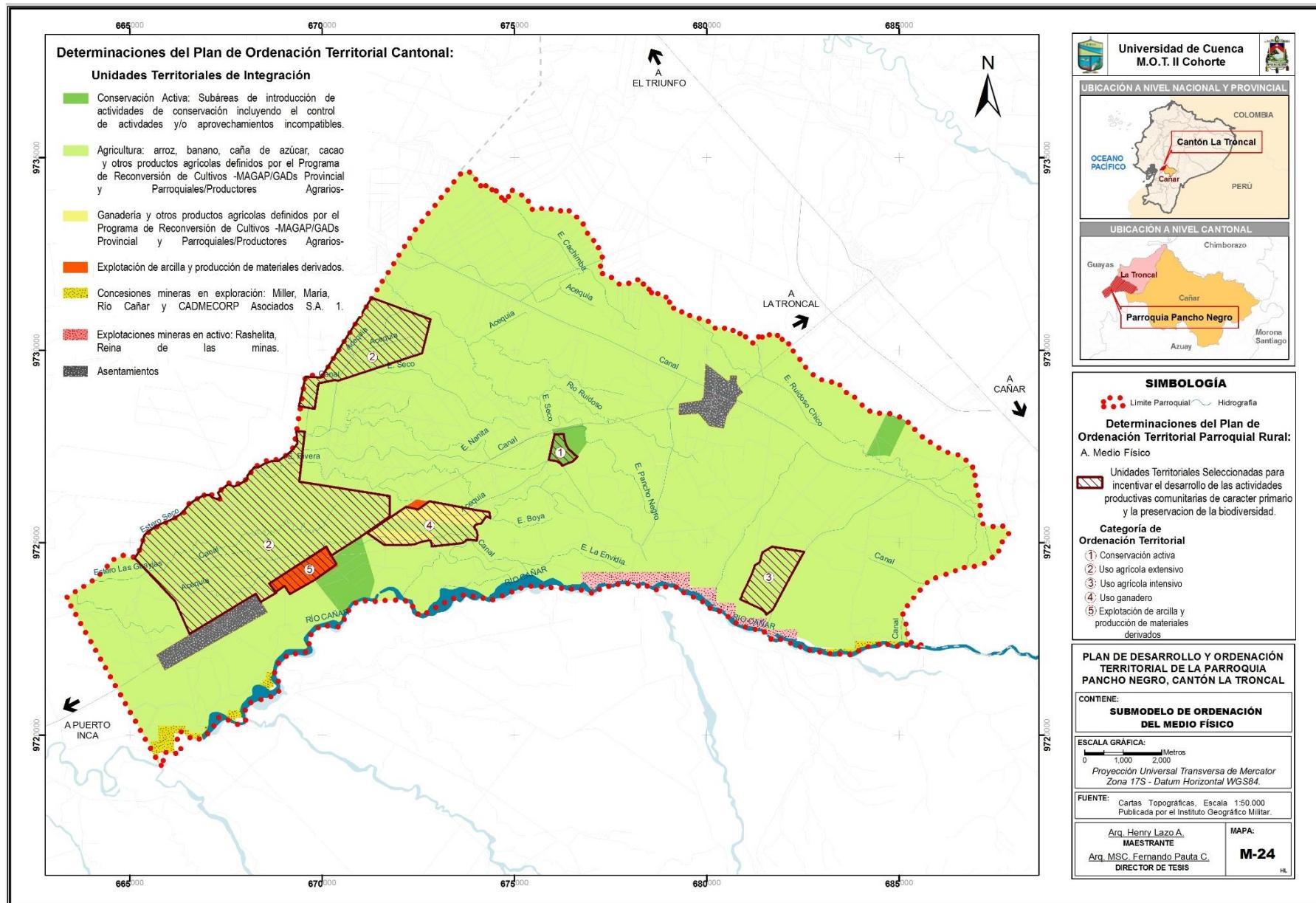
- Para la categoría de ordenación territorial “Uso ganadero” se destina la unidad territorial de 225 hectáreas, ubicada cerca del sector conocido como el kilómetro 14, actualmente son terrenos cultivados, y muchos de ellos sin uso. Para el caso de los terrenos con cultivos de cacao se estima viable este uso compartido, el cual cabe destacar, ya se tiene ciertos ejemplos en el territorio parroquial con buenos resultados, sobre todo en aquellas UPA’s de reducidas dimensiones.

Para la categoría de ordenación territorial “Explotación de arcilla y producción de materiales derivados” se destina la unidad territorial de 87.15 hectáreas, ubicada en el sector de las ladrilleras.

A continuación se efectúa 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. Ver Mapa M-24:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





4.2.4.3. Sub modelo de ordenación de la población y actividades

Al respecto, "el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural efectuará la asignación de usos del suelo a las unidades territoriales asignadas para incentivar las actividades productivas 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)"¹¹⁵

Cabe recalcar que, se establece la necesidad de indicar el destino de uso de cada una de las unidades territoriales seleccionadas para esos fines, para lo cual se deberá considerar las oportunidades y amenazas externas al entorno de la parroquia Pancho Negro. Además, se deberá velar por que las funciones asignadas a cada unidad territorial coincidan con la vocación de destino dispuesta por el plan de ordenación territorial del cantón La Troncal, las cuales fueron definidas en función de las fortalezas y las debilidades del territorio local.

En primera instancia se procede a definir las categorías de usos y luego se

¹¹⁵ Ibíd., pág. 224-225.

procederá a su asignación. A continuación se han definido cuatro categorías de usos del suelo: i) Propiciados, ii) Aceptados sin limitaciones, iii) Aceptados con limitaciones, y, iv) Usos incompatibles. A continuación se procede a definirlos operativamente:

a) Usos propiciados:

Representan a las actividades respecto de las cuales una determinada unidad ambiental es muy capaz para acogerlas, tanto desde el punto de vista del promotor como del conservacionista.

b) Usos aceptados sin limitaciones:

Se refieren a las actividades que sin ser las vocacionalmente adecuadas para una unidad ambiental, son aceptables, vale decir compatibles con sus características, tanto para el promotor como para el conservacionista.

c) Usos aceptados con limitaciones:

Representan a las actividades que en relación a una determinada unidad ambiental presenta situaciones similares a los usos anteriores, pero a condición de un control riguroso de la actividad en términos de diseño, tecnología, procesos productivos, materiales, etc. Los

controles, los más eficientes con seguridad y a los cuales deben vincularse estas actividades, lo constituyen los procedimiento técnico-administrativo de evaluación de impacto ambiental (EIA), en forma previa al desarrollo de las actividades y en cambio la auditoría ambiental (AA), para las actividades en desarrollo.

d) Usos incompatibles:

Conocidos también como prohibidos y que significa que la unidad ambiental no reúne las condiciones para la localización de las actividades que representan en ella, ya sea desde el punto de vista del promotor o del conservacionista o de ambos. Por tanto, desde el interés por la conservación del medio físico natural, el emplazamiento de los usos de suelo incompatibles supone la generación de un daño muy grave a sus características y valores ecológicos, productivos y paisajísticos.¹¹⁶

En segunda instancia, se realiza la asignación de usos del suelo a las unidades territoriales asignadas para el incentivo de actividades productivas comunitarias de carácter primario que brinden mayores oportunidades a las comunidades, y a la preservación de la biodiversidad:

¹¹⁶ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031, Tomo IX, pág. 9-14



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

En las unidades territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias de carácter primario, se propone la categoría de ordenación territorial “Uso Agrícola Extensivo” cuyo uso propiciado será el **Cultivo orgánico de “Cacao Nacional Fino y de Aroma”**, por ser un producto que requiere de áreas de siembra de 2 a 6 hectáreas, además, de acuerdo al “Reporte de Coyuntura Sector Agropecuario 2016” del Banco Central del Ecuador, se establece lo siguiente para el caso del cantón La Troncal durante el año 2015: “Los rendimientos que obtuvieron los agricultores en esta zona se incrementaron, estableciendo un incremento en el nivel de producción del 10%. Alcanzando una producción promedio de 30 qq/ha/año, de la variedad CCN-51, misma que la comercializó a USD90, logrando ingresos por USD 2.700... Para 2016, los entrevistados prevén que la producción de cacao seguirá su tendencia de crecimiento, es decir que alcanzaría un 10% adicional, respecto al año anterior.”¹¹⁷

Cabe destacar que en la mencionada publicación se prevé incrementos en la producción de banano y caña de

¹¹⁷ BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Reporte de coyuntura sector agropecuario, Publicaciones Económicas, Abril – 2016, pág. 36.

azúcar por un 5%, mientras que el arroz no registrará incrementos, sin embargo, en el caso de darse sería máximo por un 4%, ya que se trata de un producto que en los actuales momentos presenta serios problemas por el ingreso de este producto desde el Perú con precios bajos, además, por ser un producto de consumo local, la producción no se incrementará debido a la crisis y la falta de circulantes, pudiendo existir sobreproducción del producto.

Si bien el banano es un producto de exportación, el reporte elaborado por el Banco Central del Ecuador indica que los pequeños productores que poseen hasta 4 hectáreas de este cultivo, únicamente logra subsistir, por cuanto la producción en pequeñas superficies no resulta rentable, por ser un producto agrícola a gran escala.

En la categoría “Uso Agrícola Intensivo” se asigna como uso propiciado a los **huertos familiares**, los cuales aportarán básicamente al consumo diario de las familias rurales de la parroquia.

Para la categoría “Uso Ganadero” se asigna como uso propiciado a las **granjas integrales autosustentables**, que acogerán las actividades pecuarias ecológicas o biológicas, producción avícola e instalaciones para cría de cerdos, y, pequeños huertos familiares.

Dentro de la categoría “Explotación de arcilla y producción de materiales derivados” se asigna como uso propiciado a la **restauración del medio físico alterado integradas a la explotación de la arcilla**, pudiendo generarse como usos aceptados con limitaciones la producción sustentable de ladrillos artesanales.

En las Unidades Territoriales seleccionadas para la preservación de la biodiversidad, se propone la categoría de ordenación territorial “Conservación Activa”, y cuyo uso propiciado será de **Territorio de interés para la “Integridad Ecológica”**, lo cual se logra a través de la conexión e interacciones naturales entre todas las especies y los elementos de un ecosistema funcionando. “Esta integridad refleja la condición de auto-organización de la biodiversidad (componentes bióticos) presente en un área determinada acorde a las existencias de materiales y energía (componentes abióticos). Por lo tanto, la ausencia de un componente puede alterar esta integridad produciendo un desbalance en los procesos ecológicos, y esto lo podemos interpretar como la “salud del ecosistema”.”¹¹⁸



CUADRO N°82: Asignación de uso de suelo por unidades territoriales seleccionadas.

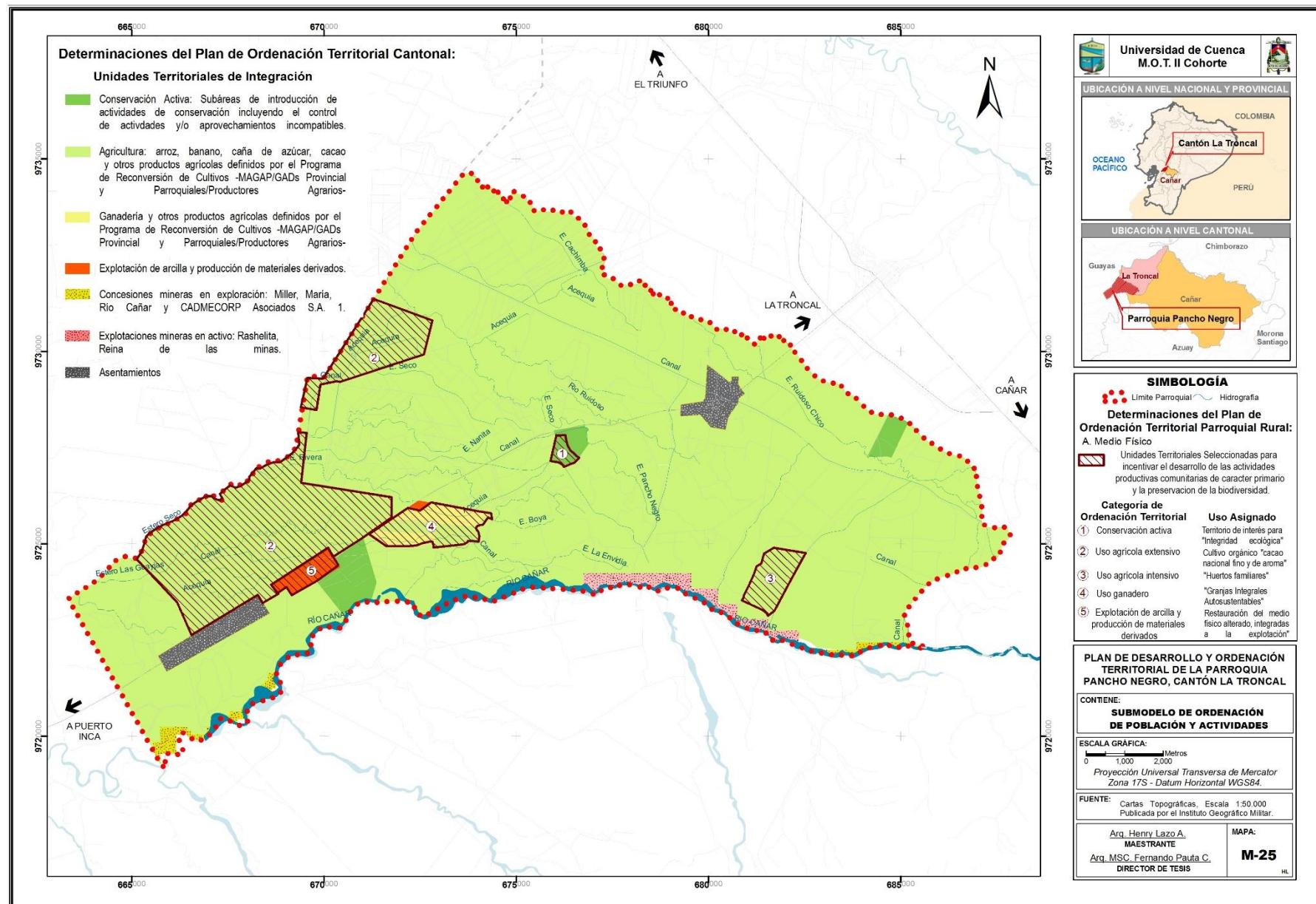
Fuente: PDyOT cantón La Troncal 2011-2031
Elaboración: Propia.

UNIDADES TERRITORIALES SELECCIONADAS PARA:	CATEGORÍA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS UNIDADES TERRITORIALES SELECCIONADAS	ASIGNACIÓN DE USOS DE SUELO			
		Usos propiciados	Usos aceptados sin limitaciones	Usos aceptados con limitaciones	Usos incompatibles
PRESERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	1) Conservación Activa	Territorio de interés para la "Integridad Ecológica".	Actividades científico-culturales, ecoturismo, recreación (excursionismo y contemplación) y educación ecológica.	Se refieren a las actividades como la caza, pesca, recolección de plantas y la ejecución de construcciones e instalaciones indispensables para la recreación (excursionismo y contemplación), el ecoturismo, la educación ecológica y las actividades científicos culturales.	Todos los no contemplados en las categorías anteriores.
INCENTIVO AL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS COMUNITARIAS DE CARÁCTER PRIMARIO	2) Uso agrícola extensivo	- Cultivo orgánico de "Cacao Nacional Fino y de Aroma".	Huertos familiares	i) Infraestructuras agrarias, instalaciones y edificaciones necesarias para las explotaciones intensivas y vinculadas a ella, ii) edificaciones ganaderas, iii) vivienda, supeditada a las actividades productivas primarias permitidas; y, vi) construcciones e instalaciones indispensables para la recreación (excursionismo y contemplación), el agroturismo y las actividades científico culturales.	Todos los no contemplados en las categorías anteriores.
	3) Uso agrícola intensivo	huertos familiares	Agroturismo y científico culturales.	i) Infraestructuras agrarias, instalaciones y edificaciones necesarias para las explotaciones intensivas y vinculadas a ella, ii) edificaciones ganaderas, iii) vivienda, supeditada a las actividades productivas primarias permitidas; y, vi) construcciones e instalaciones indispensables para la recreación (excursionismo y contemplación), el agroturismo y las actividades científico culturales.	Todos los no contemplados en las categorías anteriores.
	4) Uso ganadero	Granjas integrales autosustentables (actividades pecuarias ecológicas o biológicas, producción avícola e instalaciones para cría de cerdos).	Cultivos agrícolas en general, repoblaciones forestales con finalidad productora, conservación activa, recreación (excursionismo y contemplación), agroturismo y científico culturales. Se propiciará el policultivo.	i) Infraestructuras agrarias, instalaciones y edificaciones necesarias para las explotaciones intensivas y vinculadas a ella, ii) edificaciones ganaderas, iii) vivienda, supeditada a las actividades productivas primarias permitidas; y, vi) construcciones e instalaciones indispensables para la recreación (excursionismo y contemplación), el agroturismo y las actividades científico culturales.	Todos los no contemplados en las categorías anteriores.
	5) Explotación de arcilla y producción de materiales derivados	Restauración del medio físico alterado integradas a la explotación.	-----	i) actividades de explotación sustentable de arcilla, ii) producción de materiales derivados, como ladrillos artesanales para mampostería, pisos, revestimientos, tejas, artículos decorativos y similares; y, iii) construcciones e instalaciones indispensables para el desarrollo de las actividades que suponen los usos antes señalados.	Todos los no contemplados en las categorías anteriores.

refaunacion-acciones-para-recuperar-el-funcionamiento-de-los-ecosistemas



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





4.2.4.4. Sub modelo de ordenación de los asentamientos e infraestructuras o canales de relación

Para el desarrollo del presente tema, se procederá a establecer las determinaciones desde dos ámbitos de estudio como se indica a continuación:

A. Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamiento o instalaciones comunitarias de alcance parroquial rural

Esta parte del estudio refiere a la necesidad de localizar y dimensionar las reservas de suelo necesario para equipamientos o instalaciones comunitarias de alcance parroquial rural, así como aquellos destinados a fomentar las actividades productivas comunitarias, que en unos casos podrán estar ubicados en el o los asentamientos urbanos más adecuados para tal efecto, o fuera de ellos en el área rural parroquial, sin dejar de lado la necesaria coordinación y apego al respectivo plan de ordenación territorial cantonal, el cual establece equipamientos de alcance cantonal y que se emplazarán en territorio parroquial de Pancho Negro, además de establecer la distribución espacial de la población en los principales asentamientos del

cantón, entre ellos la cabecera parroquial de Pancho Negro y el recinto La Puntilla, distribución que se estima al año 2031 como se indica a continuación:

- Parroquia rural de Pancho Negro: 16073 habitantes al año 2031.
 - Cabecera parroquial de Pancho Negro: 4000 habitantes al año 2031.
 - Recinto La Puntilla: 7000 habitantes al año 2031.
 - Resto de la parroquia: 5073 habitantes al año 2031.

A1. Dimensionamiento de suelo para el mejoramiento de equipamientos existentes:

Al respecto se considerarán aquellos equipamientos de alcance parroquial que requieren de mejoras, y en determinados casos, de futuras ampliaciones.

• Ampliación, rediseño y mejoramiento del cementerio de Pancho Negro

La tenencia del terreno es propia, en regulares condiciones, tiene energía eléctrica, carece de agua potable y alcantarillado, las bóvedas se están deteriorando y en algunos casos se

emplazan de manera desordenada, el terreno presenta alrededor de 3850 m².

Considerando que la población parroquial en el año 2031 será de 16073 habitantes, y que la normativa implementada establece una dotación de 1 m² de suelo por habitante, por lo tanto, se propone una ampliación del terreno de 3850m² a 16000m². Con lo cual se daría cumplimiento a la normativa adoptada hasta el año 2031, con el fin de reordenar y construir nuevas bóvedas, baños, cominerías y áreas verdes.

• Ampliación, rediseño y mejoramiento del parque parroquial de Pancho Negro

La tenencia del terreno es propia, en malas condiciones, tiene energía eléctrica, carece de agua potable y alcantarillado, no dispone de juegos ni áreas verdes, y el terreno presenta alrededor de 2790 m², con un déficit actual de 6224 m².

Por todo lo descrito, y considerando que la población parroquial en el año 2031 será de 16073 habitantes, y que la normativa implementada establece una dotación de 1 m² de suelo por habitante, por lo tanto, se propone una ampliación del terreno de 6224 m² a 16000 m², dando cumplimiento a la



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

normativa adoptada hasta el año 2031, aplicando además trabajos de rediseño y mejoramiento.

A2. Dimensionamiento de reservas de suelo para la dotación de nuevos equipamientos:

- Construcción de un Centro de salud tipo B del cuarto nivel de complejidad, en la cabecera parroquial de Pancho Negro**

La tenencia del terreno del actual Centro de salud de la cabecera parroquial de Pancho Negro es arrendado y requiere de mayor espacio para una adecuada atención a la población, por tal motivo, se plantea la reserva de suelo para la dotación del nuevo Centro de salud tipo B, cuya cobertura fluctúa entre 10000 y 25000 habitantes, cuyo radio de servicio es de 10 a 15 Km o 30 minutos, brindando una cobertura parroquial del 95%.

Considerando que la población parroquial en el año 2031 será de 16073 habitantes, se establece que el Centro de Salud tipo B prestará sus servicios sin inconvenientes.

Por otra parte, de acuerdo con el Ministerio de salud, se establece que este tipo de establecimientos requiere de 1450 m² de construcción.

Si bien se pudo conocer la superficie de construcción que deberá presentar un Centro de salud tipo B, sin embargo, no se pudo conocer la superficie mínima de terreno necesario para su implantación, motivo por el cual, se revisó 4 establecimientos de salud de este tipo a nivel nacional, para posteriormente promediar y obtener el área de terreno que podría albergar al equipamiento, como se indica a continuación:

- Centro de salud tipo B en San Antonio de Ibarra: 5.000 m² de terreno.
- Centro de salud tipo B en el Valle de la Eterna Primavera (Patate): 5.300 m² de terreno.
- Centro de salud tipo B de Totoras: 4.984 m² de terreno.
- Centro de salud tipo B de Molleturo: 4.250 m² de terreno.

De los cuatro centros de salud tipo B, se tiene que el promedio es 4883,5 m² de terreno, sin embargo, para el presente trabajo de investigación se procederá a establecer en 5.000 m² de terreno, y el valor de la construcción de la infraestructura puede llegar a los \$2'000.000 aproximadamente como en algunos de los establecimientos construidos en el país.

El centro de salud tipo B se ubicaría en las inmediaciones de la Unidad educativa del Milenio de la cabecera parroquial de Pancho Negro. Cabe

destacar que de acuerdo a conversaciones mantenidas con representantes de la zona, existe la predisposición de un representante comunitario en apoyar con la donación de dicho terreno, situación que de alguna manera guía a la macro y micro localización del lote

- Construcción de un UPC en la cabecera parroquial de Pancho Negro**

La tenencia del terreno es propia, con una construcción en regular y malas condiciones, tiene energía eléctrica, carece de agua potable y alcantarillado, el terreno presenta alrededor de 954 m², dando un superávit actual de 684 m² de terreno.

Con los antecedentes descritos, se tiene que según la normativa se requiere de 0.03 m² de suelo por habitante y que la población parroquial en el año 2031 será de 16073 habitantes, con lo cual se requiere de 482.19 m² de terreno. Por lo tanto, se considera oportuno el aprovechamiento del terreno del actual UPC por contar con una superficie acorde a la normativa establecida.

- Construcción de un CIBV en la cabecera parroquial de Pancho Negro**



La tenencia del terreno es arrendada, la construcción se encuentra en regular condición, tiene energía eléctrica, carece de agua potable y alcantarillado, no dispone de juegos ni áreas verdes, y el terreno presenta alrededor de 200 m², con un déficit actual de 500 m².

De acuerdo con la normativa implementada se establece la necesidad de un terreno mínimo de 700 m². La cobertura que brindará el equipamiento es de 5 a 7 km o 30 minutos.

- **Construcción de un CIBV en el recinto La Puntilla**

De forma similar que el actual CIBV de Pancho Negro, la tenencia del terreno en La Puntilla es arrendada, la construcción se encuentra en regular condición, tiene energía eléctrica, carece de agua potable y alcantarillado, no dispone de juegos ni áreas verdes, y el terreno presenta alrededor de 520 m², con un déficit actual de 180 m².

De acuerdo con la normativa implementada se establece la necesidad de un terreno mínimo de 700 m². La cobertura que brindará el equipamiento es de 5 a 7 km o 30 minutos.

- **Implementación de un centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales**

Como equipamiento destinado a fomentar las actividades productivas comunitarias se propone la dotación de un centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales, con el propósito de que los pequeños productores establezcan precios justos de sus productos y negocien en conjunto, obteniendo más beneficios al vender dichas mercancías, pudiendo e incluso, competir en cantidad y calidad en los mercados mayoristas y minoristas de los centros urbanos.

El centro de acopio albergará a su vez varios centros de acopio o módulos con dimensiones y espacios mínimos destinados a la comercialización de cada producto, por ejemplo:

Para el caso del cacao se deberá considerar actividades desde la compra del cacao en baba, la fermentación, el secado, el almacenaje y la comercialización. Para el caso del banano, se deberá considerar desde la compra y descarga del banano, selección por variedad y calidad, y

venta al por mayor, o a su vez el lavado, selección final, empacado y venta al detal.

Cabe destacar que dependiendo de la factibilidad del proyecto, este podría considerar el procesamiento de la materia prima o productos agrícolas, por lo cual, se cree conveniente que la ubicación idónea se encontraría al interior del "Parque Agroindustrial" propuesto por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, destinado a acoger todas aquellas actividades que impliquen la transformación de la materia prima agrícola, en productos procesados. El parque Agroindustrial se encontraría localizado junto a la vía La Troncal – Pto. Inca a unos 500 m de la cabecera parroquial de Pancho Negro. Finalmente, el terreno en el que se emplazaría el centro de acopio deberá tener alrededor de 10.000 m².

- **B. Ordenación de la red vial parroquial rural de Pancho Negro: Trazado y características**

La ordenación y mejora del trazado y características geométricas y constructivas de la red vial parroquial rural resulta de vital importancia para el desarrollo de la parroquia, por cuanto permitirá la realización de las diferentes



actividades de la población, como el acceso hacia el medio físico y los asentamientos poblacionales, el dinamismo de la economía y las relaciones sociales y culturales.

De acuerdo con los resultados del diagnóstico del subsistema asentamientos e infraestructuras o canales de relación, la parroquia Pancho Negro presenta un bajo nivel de accesibilidad desde y hacia los asentamientos de menor jerarquía y sectores productivos de la parroquia, caracterizado principalmente por el mal estado de las vías, por el tipo de material de la calzada, principalmente de lastre, que durante las etapas invernales se ve seriamente afectado, motivo por el cual, cada año las vías requieren de un nuevo lastrado. Cabe destacar que generalmente las vías utilizadas por el ingenio azucarero Coazucar S.A. reciben mantenimiento cada año por parte de la empresa azucarera, sin embargo, el resto de vías, principalmente las locales reciben mejoras de forma esporádica.

Cabe destacar que la accesibilidad por el trazado del sistema vial parroquial rural no presenta mayores inconvenientes, ya que la mayor parte del territorio parroquial dispone de esta infraestructura, sin embargo, se revisará el trazado en aquellas zonas

incomunicadas, que valga la redundancia, son mínimas.

Por otra parte, se revisará y se tomarán los correctivos del caso en aquellas zonas donde existe apertura indiscriminada de vías, así como la integración de aquellas vías que si prestan su servicio a las actividades productivas agrícolas, pero que actualmente no constan en el plano base de la parroquia.

Finalmente, el GAD parroquial de Pancho Negro y las entidades correspondientes deberán velar por una adecuada gestión ambiental de aquellos ámbitos espaciales directamente influenciados por el emplazamiento de la red vial y demás infraestructuras, materiales y procedimientos técnicos utilizados, debiendo observar los instrumentos correspondientes (PDOT cantonal y urbanísticos) para asegurar su integración.

B1. Normas para el diseño del sistema vial parroquial rural:

Al respecto se deberá contemplar la topografía y el diseño.

Respecto de la topografía, se deberá realizar un levantamiento topográfico de las condiciones actuales de las vía y de aquellas zonas en que se emplazará las nuevas vías que proponga el plan.

Sobre el diseño, se propone la consideración de los parámetros técnicos que se establecen para una vía tipo camino, clase III en terreno de llanura de acuerdo a las normas de diseño geométrico de carreteras de dos carriles y caminos vecinales de construcción del año 2003, que son normas actualizadas del manual de las "Normas de diseño geométrico de carreteras" preparado por "T.A.M.S. - ASTEC" y revisadas por el consorcio de consultores "LOUIS BERGER INTERNACIONAL, INC. (New Jersey, USA) - PROTECVIA CIA. LTDA., Quito - Ecuador".

Además, se deja la posibilidad de la implementación de otras opciones, principalmente para los caminos rurales, como las vías o caminos locales y guardarrayas, pudiendo implementarse la "Guía de campo para las mejores prácticas de administración de caminos rurales" de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Mexicano del Transporte; y, algunos de los sistemas constructivos al alcance de los agricultores, propuesto en "Caminos Rurales" del Ministerio de Agricultura de España – 1967.

B2. Diseño geométrico:

Se entiende como la técnica que consiste en situar el trazado de una vía



sobre el terreno, para lo cual se deberá observar varios condicionantes, entre ellos: topografía, geología, medio ambiente, hidrología, factores sociales y económicos.

Para el diseño de las características de la vialidad parroquial rural, se deberá considerar lo siguiente:

• **Parámetros generales de diseño**

Al respecto se deberá contemplar los siguientes elementos:

- Velocidad de diseño;
- Velocidad de circulación;
- Distancia de visibilidad.

• **Diseño geométrico en planta**

De acuerdo con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón La Troncal, se deberá contemplar lo siguiente:

- Peralte;
- Coeficiente de fricción lateral;
- Radio mínimo de curvatura;
- Magnitud del peralte;
- Desarrollo del peralte;

- Tangente intermedia mínima;
- Curvas circulares;
- Sobre – ancho.

• **Diseño geométrico en perfil**

De igual forma, el plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón La Troncal, establece las siguientes consideraciones:

- Gradientes;
- Curvas verticales;

• **Intersecciones**

De acuerdo con el PDOT cantonal, las intersecciones con la red interprovincial y al sistema vial urbano, producen una disminución en la capacidad de las aproximaciones, por lo cual se registran como puntos potenciales de conflicto y hay que tratarlos de manera especial en el correspondiente diseño geométrico. Por otra parte, si los flujos de tráfico son bajos, no se usan intersecciones canalizadas, y se producen generalmente en las vías del sistema colector o mixtas y en los caminos de servicio a las zonas de cultivo y caminos forestales.

B3. Propuesta de Sistema fundamental de vías de la parroquia:

Al respecto se consideraran las determinaciones establecidas por el plan de desarrollo y ordenamiento territorial provincial y las determinaciones del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón La Troncal, determinaciones de carácter general que condicionaron la organización del sistema vial fundamental del cantón, y condicionarán la organización del sistema vial parroquial rural, las cuales finalmente se terminaran enlazando y articulando.

A partir de la asignación de usos de suelo, de la población asignada y los resultados de los diferentes estudios del PDOT cantonal, se orientó la organización de la red vial cantonal (vialidad principal: Interprovincial Colectora Troncal – Pto. Inca E58, Colectora Rural Principal y Colectora Rural Secundaria), y orientará la organización del sistema vial parroquial rural, para lo cual se deberá considerar además las determinaciones mismas del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial parroquial rural.

Por lo tanto el sistema vial parroquial rural de Pancho Negro que se integra al



sistema vial provincial y cantonal, y se conformará de la siguiente manera:

- Red vial Interprovincial Colectora Troncal – Pto. Inca E58;
- Caminos de servicio a los poblados o vialidad principal;
- Caminos de servicio a las zonas de cultivo; y,
- Caminos forestales

De los resultados de diagnóstico de los planes de desarrollo y ordenación territorial tanto cantonal como parroquial, se tiene que este sistema vial presenta diferentes conflictos y limitaciones que establecen un bajo nivel de accesibilidad e interconectividad entre los diferentes asentamientos poblacionales y a las actividades socio-económicas a las que se dedica la población residente en estos asentamientos.

Como propuesta que mitigue estas limitaciones, se tiene por una parte el sub modelo propuesto por el PDOT cantonal de La Troncal (Red vial Interprovincial Colectora La Troncal – Pto. Inca E58 y los caminos de servicio a los poblados o vialidad principal), el cual se fundamenta en los siguientes aspectos:

- Dotar un sistema vial jerarquizado que procure la integración interna a través de una adecuada conectividad de los asentamientos o núcleos de población y a las áreas de producción agropecuaria;
- Integración directa de los asentamientos en función de sus jerarquías;
- Mejorar las características técnico constructivas del sistema vial interno existente y prever especificaciones técnicas ajustadas a las condiciones de flujo vehicular, medio físico y actividades que se determinen para los diferentes sectores del área de estudio;
- Contar con un sistema vial que permita la movilidad eficiente y segura entre los diferentes asentamientos, a través de la dotación de transporte público de pasajeros;
- Por otra parte, como propuesta que mitigue las limitaciones que presentan los caminos de servicio a las zonas de cultivo y los caminos forestales en el Ecuador, se plantea un sub modelo que se fundamenta en los siguientes aspectos:
- Tener un piso firme que no forme barro ni baches cuando llueva; ni polvo, ni roderas o crestas cuando se seca;

- No presentar pendientes excesivas; y,
- El ancho del camino debe ser el adecuado, dependiendo de los automotores, las curvas deberán ser lo suficientemente amplias que permitan su circulación.

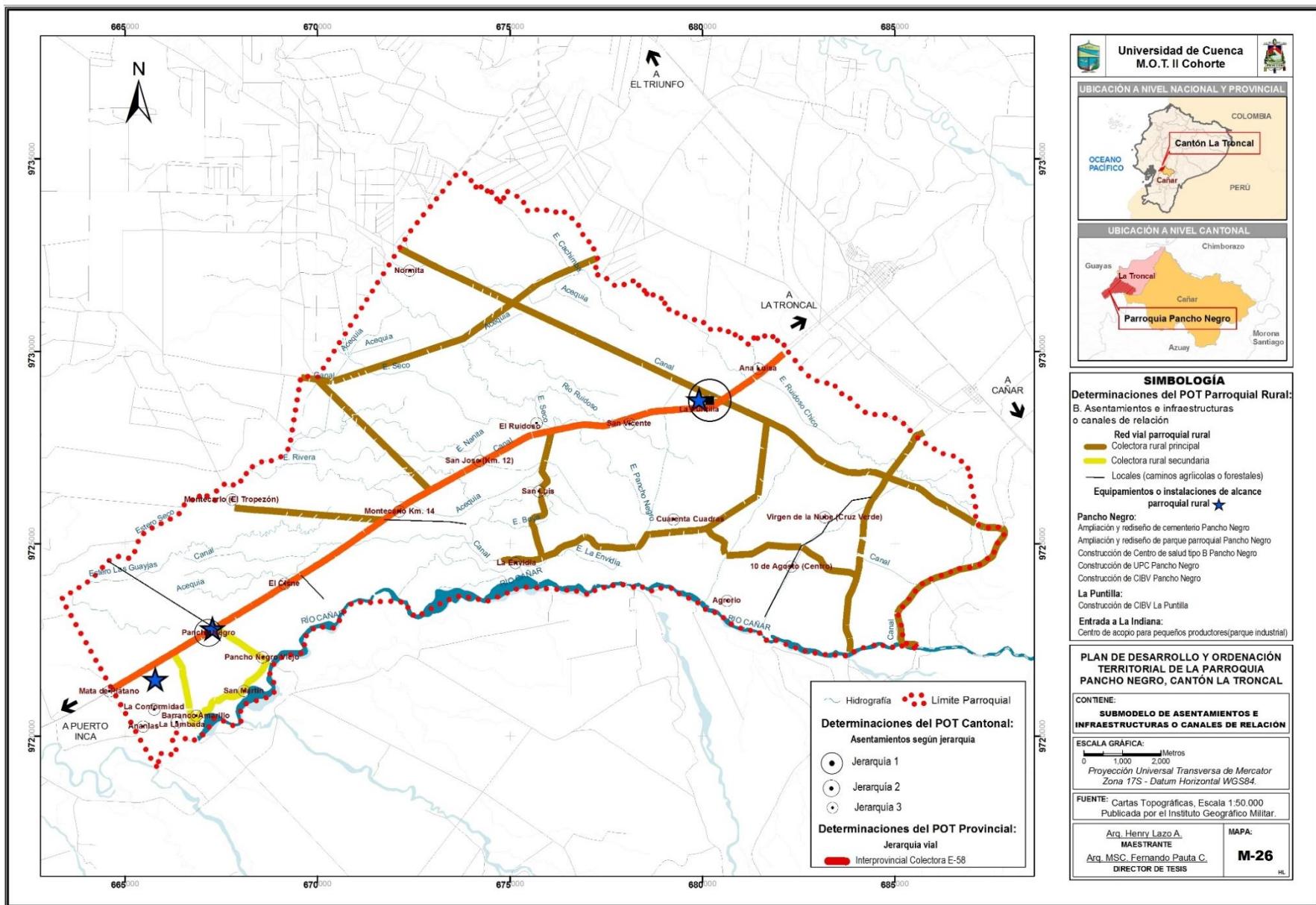
A continuación se tiene el Mapa N°26 del submodelo de asentamientos:

4.2.4.5. Ilustración del Modelo Territorial Objetivo

Una vez establecidas las determinaciones relativas a i) Sistema compatibilizado de objetivos; estratégicos específicos; ii) sub modelo de ordenación del medio físico; iii) sub modelo de ordenación de la población y actividades; y, iv) sub modelo de ordenación de los asentamientos e infraestructuras o canales de relación; se procede a sintetizarlos en la ilustración de un modelo territorial objetivo en el mapa N°27.

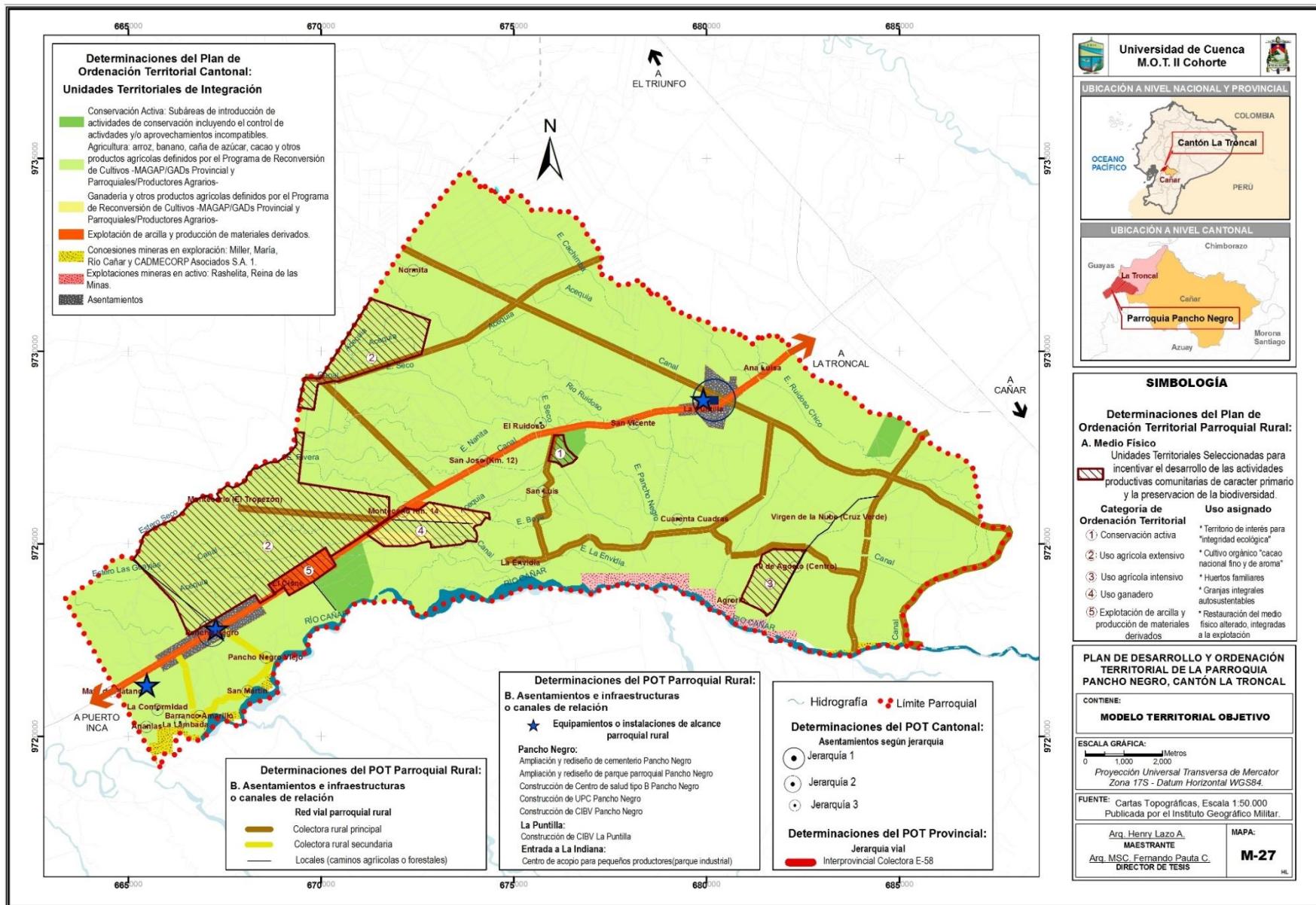


UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 4 FASE DE PLANIFICACIÓN

- Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal
 - **NORMATIVA REGULADORA DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO PARROQUIAL RURAL DE PANCHO NEGRO**





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS



4.2.5. Normativa Reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural de Pancho Negro

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 afectaran al conjunto de la parroquia y tendrán carácter de no vinculantes-recomendaciones-, 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.¹¹⁹

4.2.5.1. Normas relativas a la población y actividades

De acuerdo con la bibliografía revisada, 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 las actividades permitidas en las unidades territoriales

¹¹⁹ PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, pág. 227.

seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad.

Cabe recordar que las actividades seleccionadas para el fomento de las actividades productivas comunitarias son:

- Categoría de Ordenación Territorial: Uso agrícola extensivo.
 - Uso propiciado: Cultivo Orgánico de "Cacao Nacional Fino y de Aroma".
- Categoría de Ordenación Territorial: Uso agrícola intensivo.
 - Uso propiciado: Huertos familiares.
- Categoría de Ordenación Territorial: Uso ganadero.
 - Uso propiciado: Granjas integrales autosustentables.
- Categoría de Ordenación Territorial: Explotación de arcilla y producción de materiales derivados.
 - Uso propiciado: Restauración del medio físico alterado integradas a la explotación de la arcilla, pudiendo generarse como usos aceptados con limitaciones la producción sustentable de ladrillos artesanales.

Por otra parte, las actividades seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad son:

- Categoría de Ordenación Territorial: Conservación Activa.
 - Uso propiciado: Territorio de interés para la "Integridad ecológica".

Con los antecedentes descritos se procede a establecer la correspondiente normativa:

A. Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de las actividades productivas comunitarias de carácter primario

- Los productores agrícolas protegerán los suelos de vocación agrícola, mediante la implementación de técnicas e insumos agrícolas que no deterioren o contaminen el suelo, debiendo explotarlos de forma racional, eficaz, eficiente y segura, de acuerdo con normas y estándares de calidad, y con énfasis en la producción agroecológica.
- Durante todo el ciclo de las actividades productivas agropecuarias, el agricultor no

deberá arrojar desechos o vertidos contaminantes hacia el suelo o a cualquier recurso hídrico, sin embargo, los agricultores podrán utilizar agroquímicos y fertilizantes en mínimas cantidades, bajo un control estricto de calidad y seguridad.

- Los propietarios de los terrenos con vocación agrícola, que por malas prácticas productivas hayan afectado, contaminado o degradado dichos suelos, estarán obligados a su recuperación.
- La utilización de fertilizantes, abonos orgánicos y materiales enmendadores con fines agrícolas estará sujeta a los procedimientos y normas de calidad establecidos.
- El MAGAP en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, dará a conocer la lista de fertilizantes y materiales enmendadores que se autorizará utilizar en los suelos, con las indicaciones para su uso.
- Queda totalmente prohibido el uso de fertilizantes y pesticidas en las márgenes de protección de ríos, esteros, quebradas y canales de riego o cualquier otra fuente hídrica.
- Queda totalmente prohibido las fumigaciones aéreas en los

asentamientos humanos, ríos, esteros, quebradas, canales de riego o cualquier otra fuente hídrica, o en sus áreas de influencia inmediata, en una franja de 100 metros contados desde su orilla en el caso de los recursos hídricos y del límite urbano en el caso de los asentamientos.

- En las unidades territoriales seleccionadas queda totalmente prohibido la quema de cosechas.
- Para la ejecución de proyectos de riego, desecación, drenaje y similares, se deberá contar con correspondientes estudios hidráulicos y de suelos, que estimarán los beneficios, perjuicios y medidas correctoras y de ser el caso el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental, que garanticen una adecuada ejecución del proyecto.
- La actividad ganadera será, en número de efectivos, compatible con la disponibilidad de tierra capaz de absorver las deyecciones sólidas y líquidas sin riesgos de contaminación.
- Se prohíbe la circulación por los caminos públicos los siguientes vehículos: tractores de oruga metálica y en general de cualquier clase de vehículos con llantas de acero o con cadenas en sus ruedas.

Estos vehículos deberán transportarse en plataformas, remolques o semirremolques, que cumplan las normas técnicas correspondientes.

B. Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en relación a las actividades permitidas en las unidades territoriales seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad

- Se prohíbe la realización de actividades agropecuarias en las zonas catalogadas como bosques y en las márgenes de los ríos, esteros, quebradas y canales de riego.
- Se evitará toda obra como, canalización, embaulamiento (ducto cajón), cubrimiento y relleno, que signifique la alteración de los cauces naturales de ríos, esteros y quebradas.
- Se procurará el reciclado del agua y la reutilización de las residuales, respetando el mantenimiento del caudal mínimo ecológico.
- Se permite fomentar las actividades de forestación, reforestación e inserción y recuperación de flora y fauna nativa en zonas de bosque y



- complejos fluviales (recurso hídrico y sus márgenes de protección).
- Se prohíbe la tala o deforestación de las zonas de bosque, vegetación arbustiva, zona montañosa de la parroquia y márgenes de protección de ríos, esteros y quebradas.
 - Para la ejecución de construcciones e instalaciones indispensables para el desarrollo de actividades científico – culturales, ecoturismo, recreación (excursionismo y contemplación) y educación ecológica, se deberá contar con las respectivas aprobaciones de la municipalidad del cantón La Troncal y el Ministerio del Ambiente, previa evaluación de impacto ambiental.
 - El aprovechamiento de recursos forestales no maderables (plantas medicinales, semillas, hongos, lianas, etc.), deberá hacerse considerando un plan de manejo integral de la especie, respetando sus ciclos de vida y su capacidad de regeneración. Para el establecimiento de estos planes se procurará alianzas con entidades de investigación como el INIAP.
 - Los propietarios de los terrenos que lideren con ríos, esteros y quebradas, que hayan invadido las márgenes de

protección con actividades productivas u otra actividad, estarán obligados a la recuperación de dichos espacios, mediante la reforestación y demolición de cualquier elemento físico emplazado por el mismo.

- Se prohíbe la quema de pastizales o implementación de fogatas en las zonas de bosque.
- Se prohíbe la pesca con atarrayas, explosivos, dinamitas o similares, permitiéndose únicamente la pesca deportiva.
- Se prohíbe la construcción de barreras arquitectónicas o urbanísticas en las márgenes de protección de ríos, esteros y quebradas o en las zonas de bosque, que impidan la circulación de personas y animales nativos de la zona.
- Se prohíbe la caza, transporte y comercialización de fauna silvestre de bosques, ríos, esteros y quebradas de la parroquia Pancho Negro.
- Es obligación de los propietarios de los predios colindantes con ríos, esteros, quebradas y canales de riego, las actividades de limpieza de sus riberas, procurando mantener

libre de cualquier elemento que pueda obstaculizar el cauce de los mismos.

- Es obligación de los productores agropecuarios contar con los respectivos sistemas de tratamiento de aguas residuales de las viviendas supeditadas a las actividades productivas, edificaciones agrarias o ganaderas e instalaciones y edificaciones necesarias para las explotaciones intensivas y vinculadas a las actividades agrícolas o ganaderas y consideradas aceptadas con limitaciones.
- Se prohíbe lavar embaces que almacenan químicos, pesticidas o cualquier otro fluido contaminante, en ríos, esteros, quebradas y canales de riego y sus márgenes de protección, con el ánimo de evitar la contaminación de dichos recursos hídricos.

4.2.5.2. 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 no 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.¹²⁰

A. Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en la condición de criterios territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones y espacios públicos

- Evitar la construcción de viviendas dispersas en el suelo rural de clara vocación agrícola, en márgenes de protección de: ríos, esteros, quebradas, canales de riego o en zonas de bosque y en zonas de fuerte pendiente que sobrepase el 30%.
- Para la ampliación o mejora de los equipamientos se considerará que la construcción de dicho equipamiento no contamine visualmente el paisaje o altere la cubierta vegetal en los espacios contiguos.

¹²⁰Ibid., pág. 227.

- Conservar la arquitectura vernácula, con sus elementos arquitectónicos, colores, materiales y formas pudiendo su localización ser potenciada como elemento regenerador de paisajes y zonas degradadas.

- Los materiales de desecho de las construcciones serán depositados en escombreras destinadas por la municipalidad de La Troncal.
- Se prohíbe la construcción de equipamientos en los márgenes de protección de los ríos, esteros, quebradas y canales de riego.
- Para la construcción de centros de acopio se los realizará en las zonas que determine el plan de ordenación territorial cantonal.

B. Normas generales no vinculantes desde la consideración del medio físico, en la condición de criterios territoriales locales para la construcción, ampliación o mejora de la vialidad parroquial rural

- De manera general, el derecho de vía se extenderá a veinticinco metros, medidos desde el eje de la vía hacia cada uno de los costados,

distancia a partir de la cual podrá levantarse únicamente el cerramiento; debiendo, para la construcción de vivienda, observarse un retiro adicional de cinco metros. En casos particulares de vías de mayor importancia, se emitirá el Acuerdo Ministerial que amplíe el derecho de vía según las necesidades técnicas.

- Queda absolutamente prohibido a los particulares, construir, plantar árboles o realizar cualquier obra en los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía salvo cuando exista autorización del Ministerio de Obras Públicas y con excepción de los cerramientos que se efectuarán con material que sean fácilmente transportables a otro lugar, tales como las cercas de malla de alambre o de alambre de púas.
- En general, todo daño causado en los caminos públicos será inmediatamente reparado por su autor.
- Se prohíbe el cobro de peaje en caminos particulares sin la autorización del Ministerio de Obras Públicas.
- Durante la ejecución de trabajos de ampliación o apertura de nuevas



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- vías, no se contaminarán los ríos, quebradas, esteros y canales de riego, por lo cual, los desperdicios de la obra deberán ser desalojados a las respectivas escombreras municipales.
- Queda estrictamente prohibido la apertura de nuevas vías junto a los márgenes de protección de ríos, esteros, quebradas y canales de riego.
 - En el respectivo derecho de vía de la Interprovincial La Troncal – Pto. Inca, se prohíbe el asentamiento de vendedores ambulantes.
 - Para el trazado de las vías se deberá tener en cuenta las cargas y tipos de vehículos que han de circular por los caminos rurales.
 - Se estima que la sección aconsejable es la de 3.50 metros, considerando que para un camino cuya anchura total entre aristas interiores de cunetas es de cinco metros, no debiendo ser nunca el espesor del firme interior a 20 centímetros.
 - Un ancho superior a los 3.50 metros encarece los caminos.

- Las pendientes deben ser uniformes de máximo 7%, y las curvas de los caminos rurales deben tener un radio mínimo de 20 metros. Para el caso de caminos de tierra, el perfil transversal debe tener un bombeo o inclinación del 4 al 6%.
- Se deberá evitar el encharcamiento y la erosión de los caminos, originados por aguas procedentes de terrenos adyacentes y la retención de la lluvia caída sobre él. Se construirán cunetas que eliminen el agua, dando además una ligera inclinación transversal (bombeo), del orden del 2 al 3%.
- Se prohíbe dañar el lastrado de los caminos rurales, a través de excavaciones o el mal uso de agua de riego.
- Se prohíbe la interrupción del tránsito en las vías públicas, sea este a través de elementos físicos como portones, alambrados o cualquier elemento físico que impida el paso de peatones y vehículos.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 4 FASE DE PLANIFICACIÓN

- Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial
de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal
 - **PROGRAMA DE ACTUACIONES POSITIVAS**





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

4.2.6. Programa de actuaciones positivas

Conjuntamente con las medidas para la gestión del plan, el programa de actuaciones positivas es una de las determinaciones comunes a los planes de desarrollo y de ordenación territorial parroquial rural.

Las actuaciones territoriales comprenden la formulación de los planes sectoriales con sus respectivos programas, proyectos y otras acciones correspondientes, siempre que se encuentre relacionada con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo parroquial rural. Entre otros se encuentran los siguientes planes parroquiales rurales:

- Plan de equipamiento comunitario (Constitución. Artículo 267. Numeral 2).
- Plan de mantenimiento de la vialidad rural de la Parroquia.(Constitución. Artículo 267. Numeral 3).
- Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).

- Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).

- Planes relacionados con las categorías o aspectos de gestión del desarrollo parroquial rural y cuyas competencias se encuentran centralizadas y que se formularan en el marco de la coordinación del gobierno parroquial rural con el Estado central o en su caso con el gobierno municipal.

4.2.6.1. Plan de equipamiento comunitario parroquial rural (Constitución. Artículo 267. Numeral 2)

A. Objetivos del plan de equipamiento comunitario parroquial rural

Entre los principales objetivos del plan de equipamiento comunitario parroquial rural tenemos:

- Alcanzar adecuados estándares de mantenimiento y mejoras de los equipamientos comunitarios de alcance parroquial rural; y,
- Lograr una mejor cobertura de equipamientos comunitarios de

alcance parroquial rural a través de la localización equilibrada de los equipamientos.

B. Programas

A través del presente plan se propone dos tipos de programas de equipamientos comunitarios parroquiales rurales, y son los siguientes:

B1. Programa de ampliación y mejora de equipamiento comunitario parroquial rural

Durante la etapa de diagnóstico se pudo determinar aquellos equipamientos que requieren de una urgente intervención de mejoras, pero sobre todo de ampliación, como se indica a continuación:

• Objetivo general del programa

- Mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades, a través de la ampliación y mejoras de los equipamientos comunitarios de alcance parroquial rural.

• Metas del programa

○ Primer quinquenio:

Se plantea que durante el primer quinquenio de implementación del PDyOT parroquial rural, se logre la



ampliación de terreno del cementerio de Pancho Negro.

○ **Segundo quinquenio:**

Se plantea que durante el segundo quinquenio de implementación del PDyOT parroquial rural, se logre el mejoramiento del cementerio de Pancho Negro.

Adicionalmente se plantea la ampliación y rediseño del parque parroquial de Pancho Negro.

○ **Tercer quinquenio:**

Se plantea que durante el tercer quinquenio de implementación del PDyOT parroquial rural, se logre el mejoramiento del parque parroquial de Pancho Negro.

• **Relaciones de transversalidad**

Al respecto, la ampliación y mejora de los equipamientos comunitarios de alcance parroquial rural se relacionan con los siguientes aspectos:

- Medio Físico;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-culturales.

• **Proyectos**

- Ampliación, rediseño y mejoramiento del cementerio de Pancho Negro;
- Ampliación, rediseño y mejoramiento del parque parroquial de Pancho Negro.

B2. Programa de dotación de nuevo equipamiento comunitario parroquial rural

Al respecto en la fase de diagnóstico se pudo determinar varios problemas en la dotación de equipamientos comunitarios, sobre todo de déficit en su cobertura, motivo por el cual se propone la dotación de nuevo equipamiento comunitario de alcance parroquial que cubra las necesidades actuales y futuras hasta el año 2031 como se indica a continuación:

• **Objetivo general del programa**

- Reducir el déficit en la dotación de equipamiento comunitario de alcance parroquial rural, a través de una ubicación estratégica que aporte al equilibrio territorial.

• **Metas del programa**

○ **Primer quinquenio:**

Se plantea que durante el primer quinquenio de implementación del PDyOT parroquial rural, se logre las gestiones para las reservas de suelo y su consiguiente adquisición, así como la elaboración de los estudios de los siguientes proyectos:

- Elaboración de estudios del proyecto: Centro de salud tipo B en la cabecera parroquial de Pancho Negro.
- Elaboración de estudios del proyecto: U.P.C. en la cabecera parroquial de Pancho Negro.

○ **Segundo quinquenio:**

Una vez que se disponga de los estudios de los proyectos priorizados en el primer quinquenio, se dará inicio a su construcción en el segundo quinquenio, y son los siguientes:

- Construcción del proyecto: Centro de salud tipo B en la cabecera parroquial de Pancho Negro.
- Construcción del proyecto: U.P.C. en la cabecera parroquial de Pancho Negro.

Se estima que durante el segundo quinquenio se logre las gestiones para las reservas de suelo y su



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

consiguiente adquisición, así como la elaboración de los estudios de los siguientes proyectos:

- Elaboración de estudios del proyecto: CIBV en la cabecera parroquial de Pancho Negro.
- Elaboración de estudios del proyecto: CIBV en el recinto La Puntilla.

Finalmente, se estima que culminando el segundo quinquenio se logre las gestiones para las reservas de suelo y su consiguiente adquisición del terreno para la futura construcción del Centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales.

○ **Tercer quinquenio:**

Finalmente, para el tercer quinquenio de implementación del PDyOT parroquial, se estima la realización de las siguientes actividades:

- Construcción del proyecto: CIBV en la cabecera parroquial de Pancho Negro.
- Construcción del proyecto: CIBV en el recinto La Puntilla.

○ Elaboración de estudios del proyecto: Centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales.

○ Construcción del proyecto: Centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales.

● **Relaciones de transversalidad**

El mejoramiento en la cobertura de los equipamientos de alcance parroquial rural se relaciona con los siguientes aspectos:

- Medio Físico;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-económicas y culturales; y,
- Salud pública

● **Proyectos**

- Proyecto: Centro de salud tipo B en la cabecera parroquial de Pancho Negro.
- Proyecto: U.P.C. en la cabecera parroquial de Pancho Negro.

○ Proyecto: CIBV en la cabecera parroquial de Pancho Negro.

○ Proyecto: CIBV en el recinto La Puntilla.

○ Proyecto: Centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales.

4.2.6.2. Plan de mantenimiento de la vialidad parroquial rural (Constitución. Artículo 267. Numeral 3)

A. Objetivos del plan de mantenimiento de la vialidad parroquial rural

Entre los principales objetivos tenemos:

- Mejorar el nivel de accesibilidad desde y hacia los poblados, zonas de cultivo y forestales de la parroquia; e,
- Impulsar un oportuno y adecuado mantenimiento de la red vial parroquial rural.

B. Programas

A través del presente plan se propone dos tipos de programas para el



mantenimiento de la vialidad parroquial rural, y son los siguientes:

B1. Programa de mejoramiento de los caminos de servicio (vialidad principal) a los poblados de la parroquia

• **Objetivo general del programa**

- Mejorar los niveles de accesibilidad a los centros poblados de la parroquia Pancho Negro.

• **Metas del programa**

○ **Primer quinquenio:**

Se plantea que durante el primer quinquenio de implementación del PDyOT parroquial rural, se logre el mejoramiento de las siguientes vías o caminos de servicio a los centros poblados:

- Lastrado de 1.6 km de la vía Pancho Negro – Pancho Negro Viejo.
- Lastrado de 3.4 km de la vía El Ruidoso, San Luis.

○ **Segundo quinquenio:**

Se plantea que durante el segundo quinquenio de implementación del

PDyOT parroquial rural, se logre lo siguiente:

- Lastrado de 1.68 km de la vía San Luis – La Envidia.
- Apertura de 3.32 km de la vía La Envidia – 40 Cuadras.

○ **Tercer quinquenio:**

- Apertura de 5 km de la vía 40 Cuadras – 10 de Agosto.

• **Relaciones de transversalidad**

El mejoramiento de los caminos de servicio a los poblados de la parroquia se relaciona con los siguientes aspectos:

- Medio Físico;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-culturales; y,
- Actividades productivas.

• **Proyectos**

- Lastrado de 1.6 km de la vía Pancho Negro – Pancho Negro Viejo;
- Lastrado de 5.08 km de la vía El Ruidoso - San Luis – La Envidia;

- Apertura de 8.32 km de la vía La Envidia - 40 Cuadras – 10 de Agosto.

B2. Programa de mejoramiento de caminos de servicio a las zonas de cultivo y caminos forestales de la parroquia

• **Objetivo general del programa**

- Mejorar los niveles de accesibilidad a las zonas de cultivo y forestales de la parroquia Pancho Negro.

• **Metas del programa**

○ **Primer quinquenio:**

Se plantea que durante el primer quinquenio de implementación del PDyOT parroquial rural, se logre el mejoramiento de la siguiente vía o caminos de servicio a las zonas de cultivo y forestales:

- Lastrado de 2 km de la vía de servicio a la zona de uso agrícola extensivo.

○ **Segundo quinquenio:**

- Lastrado de 1.5 km de la vía de servicio a la zona de uso ganadero.



- **Tercer quinquenio:**

- Mantenimiento de 0.7 km de la vía de servicio a la zona forestal del sector San Vicente.

- **Relaciones de transversalidad**

El mejoramiento de los caminos de servicio a las zonas de cultivo y forestales de la parroquia se relaciona con los siguientes aspectos:

- Medio Físico;
- Medio ambiente;
- Biodiversidad;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-culturales; y,
- Actividades productivas.

- **Proyectos**

- Lastrado de 2 km de la vía de servicio a la zona de uso agrícola extensivo.
- Lastrado de 1.5 km de la vía de servicio a la zona de uso ganadero.
- Mantenimiento de 0.7 km de la vía de servicio a la zona forestal del sector San Vicente.

4.2.6.3. Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias (Constitución. Artículo 267. Numeral 4)

A. Objetivos del plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias

Entre los principales objetivos tenemos:

- Incrementar la inversión en el sector agropecuario;
- Moderar la competencia entre productores comunitarios, promoviendo y fomentando la asociatividad en la producción y comercialización;
- Incrementar rendimientos productivos de los principales cultivos de la parroquia;

B. Programas

A través del presente plan se propone dos tipos de programas para el incentivo al desarrollo de actividades productivas comunitarias, y son los siguientes:

B1. Programa de fomento a la inversión en el sector primario de la parroquia Pancho Negro

- **Objetivo general del programa**

- Estimular a la población de las comunidades, para que incursionen, retomen o potencien el desarrollo de actividades productivas comunitarias con énfasis en el sector agropecuario.

- **Metas del programa**

- **Primer quinquenio:**

- En el primer quinquenio de implementación del plan, se estima viable realizar una serie de capacitaciones a la población de las comunidades y asociaciones agro productoras para desarrollar las actitudes y aptitudes de la población en realización de actividades productivas comunitarias de carácter primario;

- Finalizando el primer quinquenio, la parroquia dispondrá de una serie de huertos familiares tipo, que garanticen la provisión segura de alimentos.

- **Segundo quinquenio:**

Se plantea que durante el segundo quinquenio de implementación del PDyOT parroquial rural, se logre lo siguiente:



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Al iniciar el segundo quinquenio se habrá iniciado con la instalación de una granja integral autosustentable.

- **Tercer quinquenio:**

- Se espera que en este quinquenio la población que forma parte de este proyecto se encuentre fortalecida tanto económicamente como con conocimientos técnicos, capaces de liderar el proyecto a futuro e incluso después del año horizonte del plan.

- **Relaciones de transversalidad**

El programa de fomento a la inversión en el sector primario se relaciona directamente con:

- Medio Físico;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-culturales; y,
- Componente político institucional y participación ciudadana.

- **Proyectos**

- Proyecto de capacitación a la población de las comunidades y asociaciones agro productoras

para desarrollar las actitudes y aptitudes en realización de actividades productivas comunitarias de carácter primario;

- Proyecto para la instalación de huertos familiares;
- Proyecto para la instalación de una granja integral autosustentable tipo;
- Proyecto para la instalación de un centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales; y,

B2. Programa de mejoramiento de la producción agropecuaria

- **Objetivo general del programa**

- Incrementar los rendimientos productivos de los principales cultivos, como cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales, principalmente en los huertos familiares, y de actividades ganaderas como: Granjas integrales autosustentables, actividades pecuarias ecológicas o biológicas, producción avícola, e instalaciones para cría de cerdos.

•••
458

- **Metas del programa**

- **Segundo quinquenio:**

- A través de cooperación internacional y convenios interinstitucionales (MAGAP, MIES, Corporación Financiera Nacional, GAD provincial del Cañar, GAD municipal de La Troncal, GAD parroquial rural de Pancho Negro), se realizará las gestiones oportunas para conseguir fuentes de financiamiento y crédito que solventen el desarrollo de actividades productivas comunitarias;

- Durante este quinquenio se apoyará y fortalecerá a la competitividad del sector agropecuario; y,

- Se impulsará la implementación de mejores técnicas que no agredan al medio físico, durante todo el proceso de la producción agrícola.

- **Primero, segundo y tercer quinquenio:**

- Se cuenta con el apoyo de instituciones como MAGAP, GAD provincial y GAD parroquial en la dotación de insumos



agropecuarios que estimulen el desarrollo de las actividades productivas comunitarias; y,

- **Relaciones de transversalidad**

El programa de fomento a la inversión en el sector primario se relaciona directamente con:

- Medio Físico;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-culturales;
- Componente político institucional y participación ciudadana,

- **Proyectos**

- Proyecto de apoyo crediticio a las unidades de producción agropecuaria;
- Apoyo y fortalecimiento a la competitividad del sector agropecuario;
- Dotación de insumos agropecuarios;

4.2.6.4. Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección

del ambiente (Constitución. Artículo 267. Numeral 4)

A. Objetivos del plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente

Al respecto se plantean los siguientes objetivos principales:

- Contar con una herramienta técnica que estimule a la población al desarrollo de acciones encaminadas a la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

B. Programas

A través del presente plan se propone dos tipos de programas de incentivo para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, siendo los siguientes:

B1. Programa de recuperación y protección de la calidad del ambiente

• Objetivo general del programa

- Reducir significativamente la degradación del suelo y mejorar la calidad del agua y aire; todos ellos como principales componentes del ambiente.

- **Metas del programa**

- **Primer quinquenio:**

- Durante el primer quinquenio de implementación del plan se realizarán diversos talleres y capacitaciones necesarias sobre el desarrollo de acciones encaminadas a la protección del medio ambiente.

- **Segundo quinquenio en adelante:**

- Desde el segundo quinquenio se contará con el accionar de la población, en actividades que aporten a la recuperación del ambiente.

- **Relaciones de transversalidad**

El programa de recuperación de la calidad del ambiente se relaciona directamente con:

- Medio Físico;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-económicas y culturales;
- Componente político institucional y participación ciudadana.



• **Proyectos**

- Capacitación en educación ambiental; y,
- Programa de reciclaje.

B2. Programa de recuperación y preservación de la biodiversidad

• **Objetivo general del programa**

- Lograr una regeneración o reinserción de fauna y flora silvestre en 30 hectáreas de bosque intervenido en el cerro de San Vicente;
- Lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, respetando además la tasa de renovación de estos recursos.

• **Metas del programa**

- **Primer quinquenio:**
- Durante el primer quinquenio de implementación del plan se realizarán diversos talleres y capacitaciones sobre la recuperación y preservación de la biodiversidad.

○ **Segundo quinquenio en adelante:**

- Desde el segundo quinquenio se realizará actividades de recuperación y preservación de la biodiversidad.

• **Relaciones de transversalidad**

El programa de recuperación y preservación de la biodiversidad se relaciona directamente con:

- Medio Físico;
- Uso y ocupación del suelo;
- Relaciones socio-económicas y culturales;
- Componente político institucional y participación ciudadana,

• **Proyectos**

- Capacitación sobre reforestación, fauna y flora;
- Reforestación de bosques intervenidos;

4.2.6.5. Plan político institucional (Constitución. Artículo 267. Numeral 1)

A. Objetivos del plan político institucional

Al respecto se plantea el siguiente objetivo principal:

- Fortalecer la estructura organizacional del GAD parroquial, para asumir los nuevos roles designados por la constitución;
- Fortalecer las capacidades y potencialidades de la población, con énfasis en la implementación del PDyOT de la parroquia.

B. Programas

B1. Programa de fortalecimiento institucional

• **Objetivo general del programa**

- Contar con una adecuada planificación y gestión institucional, integrada a las necesidades de desarrollo de la parroquia, así como el mejoramiento de los ingresos económicos y la optimización del uso de dichos recursos por parte del GAD parroquial rural de Pancho Negro.

• **Metas del programa**

- **Primer quinquenio:**



- Durante el primer quinquenio de implementación del plan se cuenta con una herramienta técnica que permita conocer la situación actual del GAD, desde lo cual se planteará un sistema de planificación institucional integrado a la planificación participativa y demás acciones que fortalezcan institucionalmente al GAD parroquial.

- **Hasta el año horizonte del plan:**

- Fortalecer la gestión participativa en la parroquia Pancho Negro;
- Disponer de veedurías ciudadanas que fortalezcan una democracia efectiva;
- Formar parte de un proceso eficiente y equitativo de asignación de recursos y delegación de competencias y funciones.

- **Relaciones de transversalidad**

El programa de fortalecimiento institucional se relaciona directamente con:

- Elaboración de presupuestos participativos;

- Consejo de Planificación Participativa Local;
- Relaciones sociales; y,
- Componente político institucional y participación ciudadana.

- **Proyectos**

- Elaboración del Plan estratégico Institucional del GAD parroquial rural de Pancho Negro;
- Convenio de cooperación internacional para el fortalecimiento organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro.
- Convenio de Cooperación internacional para el apoyo en el desarrollo de proyectos productivos comunitarios de carácter primario.
- Convenio de cooperación internacional para el apoyo en el desarrollo de proyectos para la preservación de la biodiversidad.

4.2.6.6. Actuaciones que corresponden a competencias del Estado Central

Entre los principales planes relacionados con las categorías o aspectos de

gestión del desarrollo parroquial rural y cuyas competencias se encuentran centralizadas y que se formularán en el marco de la coordinación del gobierno parroquial rural con el Estado central o en su caso con el gobierno municipal, encontramos los siguientes:

- Programa de vivienda;
- Programa de mejoramiento del servicio energía eléctrica y alumbrado público;
- Programa de mejoramiento del servicio de telecomunicaciones;
- Programa de dotación de equipamientos de salud, educativos funerarios y de seguridad;
- Programa de fortalecimiento a los sectores agros productivos e industriales; y,
- Programa de dotación de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, recolección de desechos sólidos) en la cabecera parroquial de Pancho Negro y La Puntilla.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 4 FASE DE PLANIFICACIÓN

- Determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia Pancho Negro del cantón La Troncal
 - **MEDIDAS PARA LA GESTIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL Y SU CORRESPONDIENTE PLAN DE DESARROLLO**





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

4.2.7. Medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural y su correspondiente Plan de Desarrollo

4.2.7.1. Antecedentes

De acuerdo con el Dr. Domingo Gómez Orea, la gestión Territorial se refiere a la ejecución del plan, para lo cual se deberá prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones establecidas por los planes. Por lo tanto, para la gestión de los planes se deberá observar las medidas que el presente estudio desarrollará.

4.2.7.2. Objetivos del estudio

Por lo descrito en los antecedentes, se puede concluir que los objetivos que guían el desarrollo del presente estudio consisten en lo siguiente:

- Instrumentar la alternativa seleccionada, compuesta por la imagen objetivo o modelo de desarrollo, el modelo territorial objetivo, la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo parroquial rural y el programa de actuaciones positivas, a través del diseño de medidas que aseguren la gestión y puesto en práctica de los planes.

- Diseño del Ente Gestor, del sistema de gestión, del programa de puesto en marcha, el programa de seguimiento y control y presupuesto para la gestión de los planes.

4.2.7.3. Diseño de un ente gestor

Para la implementación del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial parroquial se deberá conformar una instancia compuesta por un órgano político y un órgano técnico, los cuales serán los encargados de conducir el proceso de materialización de los planes.

Con estos antecedentes se propone un órgano político y un órgano técnico para la implementación del plan, adicionalmente se propone la inclusión de una instancia pública de consulta y concertación denominada "Asamblea Parroquial", la cual ya se viene implementando por parte del GAD parroquial, y actúa al final de cada año en la formulación de los Presupuestos Participativos. A continuación se explica el funcionamiento de cada una de ellas:

A. Organismo político

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, Art. 28, contempla la conformación de los Consejos de Planificación de los

Gobiernos Autónomos Descentralizados, de lo cual en el caso de los GAD's parroquiales, estos se conformarán de la siguiente manera:

- El presidente de la junta parroquial;
- Un representante de los demás vocales de la junta parroquial;
- Un técnico ad honorem o servidor designado por el presidente de la junta parroquial; y,
- Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la ley y sus actos normativos respectivos.

B. Organismo Técnico

A este organismo se lo conoce también como grupo o equipo técnico, que generalmente es propio de la institución, por ejemplo en el caso de las municipalidades corresponde a la Dirección de Planificación, sin embargo, el GAD parroquial de Pancho negro no dispone de dicha oficina técnica por los limitados recursos económicos que dispone, por lo cual deberá contemplar la posibilidad de contratación de un técnico de la arquitectura o ingeniería civil, quien deberá realizar además otras funciones propias de los gobiernos autónomos descentralizados.



Este técnico cuyo perfil guardará experiencia y será apto para desarrollarse en las siguientes áreas o actividades:

- Ordenación Territorial;
- Planes, programas y proyectos sectoriales; y,
- Programación y control del plan.

Contará con funciones ejecutivas, con autonomía y desvinculado de las urgencias políticas y de corto plazo, actuará con responsabilidad social, será flexible dentro de los márgenes que establece el plan y dispondrá del respaldo político de la Junta Parroquial.

C. Instancia Pública de Consulta y Concertación “Asamblea Parroquial”

La presente instancia estará conformada por la junta parroquial de Pancho Negro y los representantes de las diferentes comunidades o recintos, representantes de las asociaciones agro productoras y presidentes barriales de La Puntilla. En este caso la junta parroquial servirá de medio que impulse la participación de la población en la formulación y seguimiento del plan de desarrollo y ordenación territorial de su parroquia, el cual podrá ser al final de

cada año, aprovechando que desde el mes de Agosto el GAD parroquial y la “Asamblea Parroquial” se organizan para llevar a cabo una serie de reuniones para la formulación de los presupuestos participativos, y que desde ahora servirían además para el proceso de seguimiento a la implementación del plan.

4.2.7.4. Diseño del sistema de gestión

De acuerdo con la bibliografía que sirve de referencia, se tiene que el sistema de gestión 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 (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Artículo 29). Por tal motivo se indica a continuación las funciones del órgano político y órgano técnico.

A. Funciones del organismo político

Para la materialización del plan se deberá tener en cuenta las siguientes funciones encargadas al Consejo de Planificación Parroquial Rural:

- 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;

- Velar por la coherencia del plan de desarrollo y ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
- Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
- Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial respectivos;
- Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y,
- Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

Además, durante el proceso de formulación de los planes, deberá emitir informe favorable previo a la

aprobación del Plan por parte de la Junta Parroquial, para lo cual deberá incluir informes favorables de cada una de las fases de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

B. Funciones del Organismo Técnico

El organismo técnico servirá de apoyo al Consejo de Planificación, por lo tanto, tendrá las siguientes funciones:

- Implementación del plan, mediante la aplicación de la normativa y los programas de intervención previstos por el mismo. Podrá hacerlo directamente o mediante la coordinación con otras entidades públicas o privadas;
- Seguimiento a la implementación del plan, a través de indicadores físicos y financieros correspondientes. Con este antecedente el técnico responsable podrá proponer –si es necesario-, las modificaciones y revisiones pertinentes que serán consideradas por el Consejo de Planificación y posteriormente por la Junta Parroquial;
- Difusión del desarrollo del plan; y,
- Impulsar a la población, a los agentes públicos y privados, para que aporten en la materialización de

las determinaciones que el plan les ha asignado.

C. Funciones de la Instancia Pública de Consulta y Concertación “Asamblea Parroquial”

A las instancias públicas de consulta y concertación les corresponde entre otras las siguientes funciones, que pueden ser desarrolladas en coordinación con el Consejo de Planificación:

- Participar en todo el proceso de formulación del plan de desarrollo y ordenación territorial, esto es, en el diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión;
- Debatir su futuro como colectivo social que aporte al desarrollo de la parroquia;
- Debatir las políticas públicas en la parroquia;
- Dar a conocer y debatir sus prioridades de inversión;
- Superar las discrepancias de todo orden, enfocando su participación sobre el bien común o de la colectividad; y,

- Participar en el desarrollo de la rendición de cuentas y el control social.

4.2.7.5. Programa de puesta en marcha

Los programas de puesta en marcha regulará la forma en que se desarrollarán las intervenciones positivas, mediante el uso de instrumentos de programación que definan para el conjunto de éstas su secuencia completa y de ser el caso, las pautas a seguir para materializarlas (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Artículo 42)

Por su parte el Art. 42, literal c del MODELO DE GESTIÓN de la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas establece que, para la elaboración del modelo de gestión, los GAD's deberán precisar, los datos específicos de 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. Por lo tanto, a continuación se da a conocer el listado de planes, programas y proyectos previstos por el PDyOT, con su respectivo cronograma.



CUADRO N°83: Ficha resumen cronograma de planes, programas y proyectos para la parroquia Pancho Negro.

FICHA RESUMEN DE CRONOGRAMA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO									
Plan parroquial rural	Programa	Objetivo general	Proyecto	Meta	Cronograma de ejecución (quinquenio)			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de equipamiento comunitario parroquial rural	Ampliación y mejora de equipamiento comunitario parroquial rural	Mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades, a través de la ampliación y mejoras de los equipamientos comunitarios de alcance parroquial rural.	Ampliación, rediseño y mejoramiento del cementerio de Pancho Negro	Eliminar el % de déficit de terreno de cementerio, hasta el año 2026.				m² de terreno reservados para futuras ampliaciones	GAD parroquial, GAD municipal.
			Ampliación, rediseño y mejoramiento del parque parroquial de Pancho Negro	Eliminar el % de déficit de terreno de parque, hasta el año 2031.					
		Reducir el déficit en la dotación de equipamiento comunitario de alcance parroquial rural, a través de una ubicación estratégica que aporte al equilibrio territorial.	Centro de salud tipo B en la cabecera parroquial de Pancho Negro	Construir 1 equipamiento de salud y 1 de seguridad que cumplan con estándares mínimos hasta el año 2026.				Población servida y/o radio de cobertura territorial	GAD parroquial, GAD municipal, GAD provincial, Ministerio de salud, Ministerio del Interior MIES
			U.P.C. en la cabecera parroquial de Pancho negro	Construir 1 U.P.C. que cumplan con estándares mínimos hasta el año 2026.					
			CIBV en la cabecera parroquial de Pancho Negro	Construir 2 CIBV que cumplan con estándares mínimos hasta el año 2031.					
			CIBV en el recinto La Puntilla	Construir 2 CIBV que cumplan con estándares mínimos hasta el año 2031.					
			Centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales	Construir una infraestructura de apoyo a la producción hasta el año 2031.				Infraestructuras proyectadas / infraestructuras construidas	



FICHA RESUMEN DE CRONOGRAMA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO

Plan parroquial rural	Programa	Objetivo general	Proyecto	Meta	Año de ejecución (quinquenio)			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de mantenimiento de la vialidad parroquial rural	Programa de mejoramiento de los caminos de servicio (vialidad principal) a los poblados de la parroquia Pancho Negro.	Mejorar los niveles de accesibilidad a los centros poblados de la parroquia Pancho Negro.	Lastrado de 1.6 km de la vía Pancho Negro – Pancho Negro Viejo	Mejorar 5 Km de caminos de servicio a los poblados cada cinco años.				Kilómetro de vías mejoradas	GAD parroquial, GAD Provincial.
			Lastrado de 5.08 km de la vía El Ruidos – San Luis – La Envidia						
			Apertura de 8.32 km de la vía La Envidia – 40 Cuadras – 10 de Agosto						
	Programa de mejoramiento de caminos de servicio a las zonas de cultivo y caminos forestales de la parroquia Pancho Negro.	Mejorar los niveles de accesibilidad a las zonas de cultivo y forestales de la parroquia Pancho Negro.	Lastrado de 2 km de la vía de servicio a la zona de uso agrícola extensivo	Mejorar 4.2 Km de caminos de servicio a las zonas de cultivo y forestales hasta el año 2031.					
			Lastrado de 1.5 km de la vía de servicio a la zona de uso ganadero						
			Mantenimiento de 0.7 km de la vía de servicio a la zona forestal del sector San Vicente						

Continúa...



FICHA RESUMEN DE CRONOGRAMA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO

Plan parroquial rural	Programa	Objetivo general	Proyecto	Meta	Año de ejecución (quinquenio)			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias	Programa de fomento a la inversión en el sector primario de la parroquia Pancho Negro	Estimular a la población de las comunidades, para que incursionen, retomen o potencien el desarrollo de actividades productivas comunitarias con énfasis en el sector agropecuario.	Proyecto de capacitación a la población de las comunidades y asociaciones agro productoras para desarrollar las actitudes y aptitudes en realización de actividades productivas comunitarias de carácter primario	Apoyar al 100% de las asociaciones comunitarias para el desarrollo de las actividades agro productivas hasta el año 2031				Número de asociaciones comunitarias beneficiadas del proyecto	GAD parroquial, GAD Provincial, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
			Proyecto para la instalación de huertos familiares						MAGAP
			Proyecto para la instalación de 1 granja integral autosustentable						Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias INIAP
	Programa de mejoramiento la producción agropecuaria	Incrementar los rendimientos productivos de los principales cultivos, como cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales, y de actividades ganaderas.	Proyecto de apoyo crediticio a las unidades de producción agropecuaria					Cooperación Internacional	
			Apoyo y fortalecimiento a la competitividad del sector agropecuario						
			Dotación de insumos agropecuarios						

Continúa...

FICHA RESUMEN DE CRONOGRAMA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO									
Plan parroquial rural	Programa	Objetivo general	Proyecto	Meta	Año de ejecución (quinquenio)			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente	Programa de recuperación y protección de la calidad del ambiente	Reducir significativamente la degradación del suelo y mejorar la calidad del agua y aire; todos ellos como principales componentes del ambiente	Capacitación en educación ambiental	Participación del 100% de instituciones educativas de la parroquia en temas ambientales hasta el año 2031	➡			Número de instituciones educativas beneficiadas del proyecto	GAD parroquial, GAD Cantonal,
		Lograr una regeneración o reinserción de fauna y flora silvestre en las zonas correspondientes al interior de la parroquia; Lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, respetando además la tasa de renovación de estos recursos.	Programa de reciclaje	Participación del 100% de instituciones educativas de la parroquia en temas ambientales hasta el año 2031	➡				
	Programa de recuperación y preservación de la biodiversidad	Capacitación sobre reforestación, fauna y flora	Capacitación sobre reforestación, fauna y flora	Participación del 100% de instituciones educativas de la parroquia en temas de preservación de la biodiversidad hasta el año 2021	➡			Número de instituciones educativas beneficiadas del proyecto	GAD Provincial, Ministerio del Ambiente MAE
		Reforestación de bosques intervenidos	Reforestación de bosques intervenidos	Recuperar 30 ha de bosque intervenido hasta el año 2031	➡			Hectáreas de bosque reforestado	MAGAP Cooperación Internacional

Continúa...

FICHA RESUMEN DE CRONOGRAMA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO										
Plan parroquial rural	Programa	Objetivo general	Proyecto	Meta	Año de ejecución (quinquenio)			Indicador	Responsable de la gestión	
					1er. Quinquenio 2016-2021	2do. Quinquenio 2021-2026	3er. Quinquenio 2026-2031			
Plan Político Institucional	Programa de fortalecimiento institucional	Contar con una adecuada planificación y gestión institucional, integrada a las necesidades de desarrollo de la parroquia, así como el mejoramiento de los ingresos económicos y la optimización del uso de dichos recursos por parte del GAD parroquial rural de Pancho Negro.	Elaboración del Plan estratégico Institucional del GAD parroquial rural de Pancho Negro	Fortalecimiento o de la gestión participativa hasta el año 2021				Cumplimiento de metas	GAD parroquial, Cooperación Internacional CONAGOPARE Secretaría Técnica de Cooperación Internacional	
			Convenio de cooperación internacional para el fortalecimiento organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro.	Suscribir al menos un convenio de cooperación internacional cada cinco años				Número de convenios suscritos		
			Convenio de Cooperación internacional para el apoyo en el desarrollo de proyectos productivos comunitarios de carácter primario.							
			Convenio de cooperación internacional para el apoyo en el desarrollo de proyectos para la preservación de la biodiversidad.							

Fuente y elaboración: Propia.



4.2.7.6. Programa de seguimiento y control y presupuesto para la gestión

De “Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador”, se tiene que, el programa de seguimiento y control se destinará a establecer los instrumentos específicos, tales como los indicadores, controles e instrucciones, de forma que se pueda establecer 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.

Por otra parte, para determinar el presupuesto para la gestión, se considerará los costos que requerirá la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como los costos que genera la dotación de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad responsable de la gestión de los planes.

A continuación se plantea los diferentes indicadores que permitirán realizar el seguimiento y la supervisión del programa de puesta en marcha, así como el presupuesto para la gestión, el cual asciende a un valor total de \$4'619.000,00, de los cuales \$3'700.000

deberán ser financiados por los diferentes Ministerios, y los \$919.000 restantes deberán ser financiado por el GAD parroquial con ayuda de la Cooperación Internacional, GAD's provincial y cantonal. Debiendo aclarar que varios de los proyectos contemplados no son de competencia del GAD parroquial, sin embargo, se cree conveniente su incorporación para facilitar la gestión de las entidades correspondientes.



**CUADRO N° 84: Ficha resumen
presupuesto de planes, programas y
proyectos para la parroquia Pancho
Negro.**

FICHA RESUMEN DE PRESUPUESTO DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO									
Plan parroquial rural	Programa	Proyecto	Meta	Tiempo de ejecución	Quinquenio de ejecución y costos			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de equipamiento comunitario parroquial rural	Ampliación y mejora de equipamiento comunitario parroquial rural	Ampliación, rediseño y mejoramiento del cementerio de Pancho Negro	Eliminar el % de déficit de terreno de cementerio, hasta el año 2026.	10 años	\$5.000	\$45.000		m² de terreno reservados para futuras ampliaciones	GAD parroquial,
		Ampliación, rediseño y mejoramiento del parque parroquial de Pancho Negro |	Eliminar el % de déficit de terreno de parque, hasta el año 2031.	10 años		\$10.000	\$120.000		GAD municipal.
	Dotación de nuevo equipamiento comunitario parroquial rural	Centro de salud tipo B en la cabecera parroquial de Pancho Negro	Construir 1 equipamiento de salud y 1 de seguridad que cumplan con estándares mínimos hasta el año 2026.	10 años	\$50.000	\$2'000.000		Población servida y/o radio de cobertura territorial	GAD parroquial, GAD municipal,
		U.P.C. en la cabecera parroquial de Pancho negro	\$15.000		\$420.000		GAD provincial,		
		CIBV en la cabecera parroquial de Pancho Negro	Construir 2 CIBV que cumplan con estándares mínimos hasta el año 2031.	10 años		\$15.000	\$350.000		Ministerio de salud,
		CIBV en el recinto La Puntilla				\$15.000	\$350.000		Ministerio del Interior
		Centro de acopio para pequeños productores de cacao, banano, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales y plantas medicinales	Construir una infraestructura de apoyo a la producción hasta el año 2031.	5 años			\$370.000	Infraestructuras proyectadas / infraestructuras construidas	MIES Ministerio de educación



FICHA RESUMEN DE PRESUPUESTO DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO

Plan parroquial rural	Programa	Proyecto	Meta	Tiempo de ejecución	Quinquenio de ejecución y costos			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de mantenimiento de la vialidad parroquial rural	Programa de mejoramiento de los caminos de servicio (vialidad principal) a los poblados de la parroquia	Lastrado de 1.6 km de la vía Pancho Negro – Pancho Negro Viejo	Mejorar 5 Km de caminos de servicio a los poblados cada cinco años.	5 Años	\$40.000			Kilómetro de vías mejoradas	GAD parroquial, GAD Provincial.
		Lastrado de 5.08 km de la vía El Ruidos – San Luis – La Envidia		10 Años	\$67.000	\$60.000			
		Apertura de 8.32 km de la vía La Envidia – 40 Cuadras – 10 de Agosto		10 Años		\$108.000	\$100.000		
	Programa de mejoramiento de caminos de servicio a las zonas de cultivo y caminos forestales de la parroquia	Lastrado de 2 km de la vía de servicio a la zona de uso agrícola extensivo	Mejorar 4.2 Km de caminos de servicio a las zonas de cultivo y forestales hasta el año 2031.	5 Años	\$50.000				
		Lastrado de 1.5 km de la vía de servicio a la zona de uso ganadero		5 Años		\$37.500			
		Mantenimiento de 0.7 km de la vía de servicio a la zona forestal del sector San Vicente		5 Años			\$17.500		

Continúa...

FICHA RESUMEN DE PRESUPUESTO DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO									
Plan parroquial rural	Programa	Proyecto	Meta	Tiempo de ejecución	Quinquenio de ejecución y costos			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de incentivos para el desarrollo de las actividades productivas comunitarias	Programa de fomento a la inversión en el sector primario de la parroquia Pancho Negro	Proyecto de capacitación a la población de las comunidades y asociaciones agro productoras para desarrollar las actitudes y aptitudes en realización de actividades productivas comunitarias de carácter primario	Apoyar al 100% de las asociaciones comunitarias para el desarrollo de las actividades agro productivas hasta el año 2031	5 Años	\$3.000			Número de asociaciones comunitarias beneficiadas del proyecto	GAD parroquial, GAD Provincial, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
		Proyecto para la instalación de huertos familiares		5 Años	\$3.000				MAGAP
		Proyecto para la instalación de 1 granja integral autosustentable		5 Años		\$20.000			Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias INIAP
	Programa de mejoramiento la producción agropecuaria	Proyecto de apoyo crediticio a las unidades de producción agropecuaria		5 Años		\$3.000			Cooperación Internacional
		Apoyo y fortalecimiento a la competitividad del sector agropecuario		5 Años			\$50.000		
		Dotación de insumos agropecuarios		15 Años	\$15.000	\$15.000	\$15.000		

Continúa...

FICHA RESUMEN DE CRONOGRAMA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO

Plan parroquial rural	Programa	Proyecto	Meta	Tiempo de ejecución	Quinquenio de ejecución y costos			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquen. 2016-2021	2do. Quinquen. 2021-2026	3er. Quinquen. 2026-2031		
Plan de incentivos para la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente	Programa de recuperación y protección de la calidad del ambiente	Capacitación en educación ambiental	Participación del 100% de instituciones educativas de la parroquia en temas ambientales hasta el año 2031	5 Años	\$3.000			Número de instituciones educativas beneficiadas del proyecto	GAD parroquial,
		Programa de reciclaje		15 Años	\$3.000	\$3.000	\$3.000		
	Programa de recuperación y preservación de la biodiversidad	Capacitación sobre reforestación, fauna y flora	Participación del 100% de instituciones educativas de la parroquia en temas de preservación de la biodiversidad hasta el año 2021	5 Años	\$3.000			Número de instituciones educativas beneficiadas del proyecto	GAD Cantonal,
		Reforestación de bosques intervenidos	Recuperar 30 ha de bosque intervenido hasta el año 2031	15 Años	\$70.000	\$70.000	\$70.000	Hectáreas de bosque reforestado	GAD Provincial, Ministerio del Ambiente MAE MAGAP Cooperación Internacional

Continúa...



FICHA RESUMEN DE CRONOGRAMA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PARROQUIA PANCHO NEGRO

Plan parroquial rural	Programa	Proyecto	Meta	Tiempo de ejecución	Quinquenio de ejecución y costos			Indicador	Responsable de la gestión
					1er. Quinquenio 2016-2021	2do. Quinquenio 2021-2026	3er. Quinquenio 2026-2031		
Plan Político Institucional	Programa de fortalecimiento institucional	Elaboración del Plan estratégico Institucional del GAD parroquial rural de Pancho Negro	Fortalecimiento de la gestión participativa hasta el año 2021	5 Años	\$25.000			Cumplimiento de metas	GAD parroquial, Cooperación Internacional CONAGOPARE Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
		Convenio de cooperación internacional para el fortalecimiento organizacional del GAD parroquial rural de Pancho Negro.							
		Convenio de Cooperación internacional para el apoyo en el desarrollo de proyectos productivos comunitarios de carácter primario.	Suscribir al menos un convenio de cooperación internacional cada cinco años	15 años				Número de convenios suscritos	
		Convenio de cooperación internacional para el apoyo en el desarrollo de proyectos para la preservación de la biodiversidad.							

Fuente y elaboración: Propia.



PLAN DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA PARROQUIA PANCHO NEGRO DEL CANTÓN LA TRONCAL

"Proyecto de Investigación previo a la obtención del grado de Magister en Ordenación Territorial"

CAPITULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Conclusiones
- Recomendaciones





UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

Cabe recordar que para la elaboración del presente trabajo de investigación se estableció un objetivo central y una serie de objetivos específicos como se indica a continuación:

OBJETIVO CENTRAL:

- Formular el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial con los aportes metodológicos que responda a la realidad del territorio de la Parroquia Rural de Pancho Negro del Cantón La Troncal, y en el marco de las articulaciones que manda la constitución.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Elaborar una metodología de trabajo adecuada para la elaboración del plan de desarrollo y ordenación territorial;
- Disponer para cada fase un objetivo estratégico;
- Elaborar un diagnóstico del sistema territorial actual de la parroquia

Pancho Negro y el Modelo Territorial que permita interpretarlo;

- Generar, evaluar, programar, presupuestar e instrumentar las propuestas del plan;
- Disponer de un instrumento de gestión, que permita materializar o aplicar el plan.

Una vez establecidos los objetivos del trabajo de investigación, se procede a continuación a formular las respectivas conclusiones:

Sobre el OBJETIVO CENTRAL:

- Para la formulación del plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural de Pancho Negro, se dio preferencia a la revisión de metodologías propuestas a nivel nacional, preferentemente de instituciones y autores nacionales como SENPLADES y la publicación "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador". Sin embargo también se recurrió al aporte del Dr. Domingo Gómez Orea de origen Español, a través de su publicación "Ordenación Territorial".

Cabe destacar que las tres metodologías revisadas aportaron

significativamente a la formulación del PDyOT parroquial rural de Pancho Negro, sin embargo, la publicación del Arq. Fernando Pauta fue la que más se apegó a la realidad de los territorios rurales del Ecuador, por cuanto establece que dependiendo del nivel territorial que se trate, la fase de diagnóstico deberá poner fuerza en las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano que le corresponda, y manifiesta que estas categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano estarían vinculados a las competencias otorgadas a los distintos niveles de gobierno, que para el caso de la parroquia Pancho Negro son las establecidas en el artículo 267 de la Constitución del Ecuador.

Por otra parte, para dar cumplimiento a la Constitución, respecto de las articulaciones que deberá generarse entre los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, se concretó una fase dedicada a la conformación de un sistema articular recíproco entre los niveles superiores e inferiores de planificación, y que deberá continuar posteriormente en la gestión de los planes.

Por lo tanto, para conseguir elementos determinantes de la imagen objetivo y del modelo territorial objetivo de la parroquia rural de Pancho Negro, se revisaron las directrices de las decisiones adoptadas por los niveles jerárquicos de rango superior, y, las aspiraciones y expectativas de la población parroquial de Pancho Negro.

Sobre los OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- La metodología aplicada para la formulación del plan de desarrollo y ordenación territorial de la parroquia Pancho Negro, considera y aplica varias propuestas y recomendaciones realizadas en el Ecuador, preferentemente aquellas destinadas a construir un modelo de gestión integral de las competencias constitucionales de los GAD's, esto es: "formular los planes de desarrollo y los correspondientes planes de ordenamiento territorial" de sus circunscripciones, de tal forma que los instrumentos de planificación se ajusten a esas realidades.

Por lo descrito, el PDOT parroquial rural de Pancho Negro ubica mayor énfasis en las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano del nivel territorial parroquial rural, que

considera e integra las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, con las territoriales.

A través del presente trabajo de investigación se procura la optimización de recursos de todo orden empleados para la formulación del PDOT parroquial, para lo cual se considera lo generado por el PDOT cantonal y provincial, evitando la duplicidad innecesaria de información, permitiendo a su vez la investigación de elementos más específicos y particulares de importancia para la parroquia, como son las categorías o aspectos de gestión del Desarrollo Parroquial Rural, que por lo establecido en el marco jurídico ecuatoriano, comprenderían los aspectos relacionados con las competencias constitucionales otorgadas a los GAD's parroquiales rurales.

Por lo tanto, para la estructura del trabajo de investigación se propuso: los capítulos I y II, de generalidades y marco conceptual, jurídico y metodológico, respectivamente, los cuales se apoyan fundamentalmente en la investigación bibliográfica que orienta el posterior avance del trabajo; el capítulo III que aborda el

diagnóstico, cuyo aporte significativo corresponde la Matriz de subcomponentes sustantivos y complementarios de la fase de diagnóstico, según competencias vinculadas a las categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano parroquial – rural; el capítulo IV de la fase de planificación se estructura en función de los resultados obtenidos de los capítulos precedentes y en la consideración de las determinaciones de los instrumentos de planificación de rango superior: cantonal y provincial, como parte del proceso de articulación y coordinación; finalmente, el capítulo V expone las correspondientes conclusiones y recomendaciones del trabajo de investigación.

- “El objetivo o para qué se adelanta es el enunciado claro y preciso de metas, fines que se persiguen; es decir, para que se realiza el trabajo, y debe estar en estrecha relación con el problema planteado”¹²¹.

Con el antecedente descrito, se estableció la necesidad de disponer de un objetivo estratégico para cada

¹²¹ Olavo Escoria, Oyola, “Manual para la investigación: Guía para la formulación, desarrollo y divulgación de proyectos”. Bogotá. 2009. Pág. 49.



capítulo o fase del plan, e inclusive para cada subcapítulo en determinados casos, situación beneficiosa por cuanto definen operaciones concretas en post del logro del objetivo general.

Cabe destacar que durante la ejecución del trabajo de investigación no se presentaron mayores inconvenientes para el logro de los objetivos establecidos, sin embargo, entre las principales limitaciones detectadas se tiene que el GAD parroquial rural de Pancho Negro no dispone de mayor información, sobre todo cartográfica, y la disponible en el GAD cantonal de La Troncal presenta limitaciones en sus escalas, por lo cual, durante el proceso de formulación se llevó a cabo un proceso de levantamiento de información en campo.

- Otro de los objetivos planteados establece la necesidad de elaborar un diagnóstico del sistema territorial actual de la parroquia Pancho Negro y el Modelo Territorial que permita interpretarlo. Al respecto cabe destacar que el factor de mayor importancia para la elaboración de dicho diagnóstico, fue el enfoque que se le dio al mismo, estableciendo que: la fase de diagnóstico deberá poner fuerza en las categorías o

aspectos de gestión del desarrollo humano que le corresponda, las cuales estarían vinculados a las competencias otorgadas a los GAD's parroquiales rurales, y que definieron en gran medida las determinaciones mismas del Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial de la parroquia rural de Pancho Negro.

- Generar, evaluar, programar, presupuestar e instrumentar las propuestas del plan; y, disponer de un instrumento de gestión, que permita materializar o aplicar el plan, son objetivos de vital importancia, ya que su formulación definirá el grado de cumplimiento que tendrá el mismo.

Por otra parte, se deja en evidencia las falencias que presentan los GAD's parroquiales en la implementación del plan y las competencias constitucionales, varias de las cuales aún no pueden ser asumidas por deficiencias de carácter organizacional y económico que presenta la institución, con lo cual queda claro que para asumir con eficiencia las funciones emanadas por la Constitución, habrá que realizar mayores esfuerzo y gestiones oportunas ante entidades de apoyo y cooperación.

5.2. RECOMENDACIONES

- Que cada una de las fases que comprende la formulación e implementación de los planes de desarrollo y ordenación territorial, se realicen con el acompañamiento y participación de la población, de acuerdo con lo establecido en la Ley.
- Para los planes de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural, los contenidos del diagnóstico y determinaciones, se deberán realizar en apego a las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano del nivel territorial parroquial rural", que considere e integre las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, con las territoriales, y la consideración obligatoria de las competencias constitucionales otorgadas a los GAD's parroquiales rurales, y en el marco de las articulaciones que manda la Constitución del Ecuador.
- Para una adecuada gestión por parte del GAD parroquial rural de Pancho Negro, se recomienda la implementación de cada una de las determinaciones establecidas, entre ellas las medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural y su correspondiente Plan de Desarrollo.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Los procesos de investigación no se finalizan del todo, siendo pertinente la posibilidad de perfeccionamiento, complementación, o la generación de nuevos procesos investigativos encaminados a mejorar la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial parroquiales rurales, enfocados principalmente en las "Categorías o aspectos de gestión del desarrollo humano del nivel territorial parroquial rural", que considere e integre las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, con las territoriales.
- Si bien en el presente trabajo de investigación se contempla el proceso de articulación del plan de desarrollo y ordenación territorial parroquial rural con los instrumentos de los niveles superiores de planificación, sin embargo, su profundización resultaría de vital importancia para los GAD's, por cuanto se podría optimizar de mejor manera el uso de los recursos y se aseguraría un adecuado proceso de articulación y coordinación.
- Se deberían realizar mayores esfuerzos en temas de investigación relacionados con la dotación de equipamientos comunitarios de cobertura parroquial rural, que considere aspectos determinantes de los territorios rurales, como la vialidad, transporte, distancias entre los usuarios y los equipamientos, y factores socio económicos.
- Se debería estudiar además, la incidencia, que tendrían las intervenciones del Estado Central sobre el territorio, cuya gestión del Uso y Ocupación del suelo le compete a los GAD's cantonales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agenda Zonal 6 de SENPLADES.
- AGUILAR MONTEVERDE Alonso, Problemas Estructurales del Subdesarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.
- AMADOR HIDALGO FRANCISCO, DELGADO ALVAREZ MANUEL, Bases para un Plan de Desarrollo Territorial Rural, Memorias: VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Ecuador, 2012.
- Bagú Claudio. Revista Interamericana de Planificación. SIAP .Guatemala Volumen XX Nº 86 Junio de 1989.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Reporte de coyuntura sector agropecuario, Publicaciones Económicas, Abril – 2016.
- Bases Conceptuales y Metodológicas para la elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, GTZ, CONAM, Perú, 2006.
- BETTELHEIM, CHARLES, Teoría de la Planificación. Consejo Superior de Universidades, Colección Problemas de la Economía. Ed. Imprenta Nacional de Cuba, 1961.
- CÁRCAMO VÁZQUEZ HÉCTOR, Desarrollo Territorial Rural (DTR): Perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile. Universidad del Bío - Bío", Chile, 2009.
- Cardoso y Faletto, Dependencia y Desarrollo en América, Editorial Siglo XXI, México 1965.
- CARPIO BENALCAZAR PATRICIO, retos del Desarrollo Local, Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2006.
- CASTELLÓ TRAVER, JOSÉ E., Historia del mundo contemporáneo, pruebas de 1991, Grupo Anaya, S.A., 1992.
- CHIAVENATO, IDALBERTO, Administración de los Recursos Humanos, Editorial Mc Graw Hill Interamericano, México, 1991.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Constitución del Ecuador 2008.
- CORDERO Oswaldo, Planificación, surgimiento y evolución, Documento de trabajo de la Maestría en Ordenación Territorial Segunda Cohorte, Cuenca – Ecuador, 2013.
- DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: Memorias del VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, 2012.
- Carlos Castro Riera, "El Marco Jurídico Básico del Ordenamiento Territorial Ecuatoriano", Cuenca, 2013.
- es.m.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_cubana.
- FERRER GRANDA, JOSÉ MARÍA – Ministerio de Agricultura: "Caminos rurales, hojas divulgadoras", Gráficas Aragón, Madrid 1967.
- Gino Gérmani, Torcuato S. di Tella, Octavio Ianni. Populismo y Contradicciones de clase en Latinoamérica. Serie popular Era, México 1973.
- Gómez Orea, 2009b.
- Gómez Orea, Domingo: "Ordenación Territorial", Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2007.
- GONZALEZ Llanos Mónica, "Los Equipamientos Comunitarios en el Ordenamiento Territorial cantonal y parroquial: dotación, localización y gestión", Tesis de Maestría en Ordenación Territorial, Cuenca 2014.
- GOODSTEIN, LEONARD D., Planeación Estratégica Aplicada, Editorial Mc Graw Hill, México, 1998.
- http://es.wikipedia.org/wiki/De_la_guerra
- http://es.wikipedia.org/wiki/El_arte_de_la_guerra
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Flora>



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- <http://es.wikipedia.org/wiki/Germoplasma>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Gran_Depresi%C3%B3n
- http://es.wikiquote.org/wiki/Peter_Drucker
- <http://omal.info/spip.php?article4820>
- http://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/que_es.html
- <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/quees.html>
- <http://www.claseshistoria.com/entreguerras/solucioneskeynes.htm>
- <http://www.ecologia.edu.mx/inecol/index.php/es/ct-menu-item-25/ct-menu-item-27/404-refauacion-acciones-para-recuperar-el-funcionamiento-de-los-ecosistemas>
- <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/362/momento%20estrategico%20del%20planeamiento%20estrategico.htm>
- <http://www.gestiopolis.com/administracion-estrategia-2/concepto-planificacion-desde-diferentes-perspectivas-de-pensamiento.htm>
- <http://www.historiasiglo20.org/HM/2-7b.htm>
- <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-Que-hacemos-y-quienes-somos.pdf>
- <http://www.scidev.net/america-latina/biodiversidad/noticias/expansi-n-de-tierras-de-cultivo-afecta-la-biodiversidad-.html>
- <http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-news.shtml>
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Ecosistema>
- https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9237
- HUERTAS FRANCO, El método PES (Planificación Estratégica Situacional), Entrevista a Carlos Matus, Ecuador, 1993.

- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ DOMINGA, Nuevos Horizontes en el Desarrollo Rural, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones Akal, Madrid – España, 2002.
- MARTINEZ VALLE LUCIANO, Territorios en Mutación: repensando el desarrollo desde lo local, FLACSO, Quito – Ecuador, 2008.
- MARTINEZ VALLE LUCIANO, Territorios en Mutación: repensando el desarrollo desde lo local, FLACSO, Quito – Ecuador, 2008.
- MARTINEZ VALLE LUCIANO, Territorios en Mutación: repensando el desarrollo desde lo local, FLACSO, Quito – Ecuador, 2008.
- Ministerio de Educación, “ESTÁNDARES DE CALIDAD EDUCATIVA: Aprendizaje, Gestión Escolar, Desempeño Profesional e Infraestructura”.
- Nuñez Pablo. Revista Interamericana de Planificación. SIAP .Guatemala Volumen XXIV Nº 96 Diciembre de 1991.
- PAUTA CALLE FERNANDO, Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador, Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador, 2013.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Pancho Negro 2014-2019.
- Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de La Troncal PDEC 2005 – 2015.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2011-2031.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal 2014-2019 (Actualización).
- Plan Nacional de Desarrollo “Plan Nacional para el buen vivir 2013-2017”.
- Registro Oficial Nº750.20 de julio de 2012.
- Rigoberto García, El Proceso de Planificación Latinoamérica, SIAP, Volumen XI, México 1977.
- Sánchez, González y Amtmann, 2002.
- SANTÍN CÁCERES, Procedimiento de planificación económica en la Educación Superior para asegurar sus objetivos estratégicos. Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Técnicas. Facultad de Ingeniería Industrial y Turismo. Universidad Central de Las Villas, Cuba, 2009.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - CENTRO DE POSTGRADOS

- SEN AMARTYA, Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000.
- SENPLADES, Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias, Documento de trabajo, 2011.
- SENPLADES, Guía Metodológica de Planificación Institucional, Ecuador, 2011.
- SENPLADES, Lineamientos para la elaboración de Plandes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Enero 2015.
- STONER, JAMES A.F., FREEMAN, R. EDWARD Y GILBERT, DANIEL R. (Jr), Administration. 6^a. Edición, Ed. Prentice Hall, México, 1996.
- SYLVA CHARVET PAOLA, La Organización Rural en el Ecuador, Abya-Yala, Quito – Ecuador, 1991.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO UNAM, Guía mínima para la elaboración de Planes de Desarrollo Institucional, Dirección General de Planeación, 2008.
- www.cepal.org/es/acerca.
- www.wikivia.org/wikivia/index.php/Caminos_agrícolas_y_forestales.
- ZHINDÓN Marín David, "Conformación de un Modelo Teórico para la Localización y Distribución de Equipamientos Educativos", Tesis de Maestría en Geomática, Cuenca 2015.