

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

**TESIS PRESENTADA A LA ESCUELA DE CIENCIAS
GEOGRÁFICAS, PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE MAGISTER EN DESARROLLO REGIONAL Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

**“Metodología para la aplicación del enfoque ecosistémico en
las fases: preparatoria y de análisis y diagnóstico territorial,
para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial.**

**Práctica experimental al caso del cantón Eloy Alfaro,
provincia de Esmeraldas”**

Arq. Luis Iván Meza Sánchez

AUTOR

MSc. Azucena Vicuña Cabrera

DIRECTORA

QUITO, MARZO DEL 2012

La era de las dilaciones, de las medidas poco eficaces,
de los recursos mitigantes y desconcertantes;
de los retrasos, llega a su fin.
En su lugar entramos en un periodo de consecuencias.

WINSTON CHURCHILL

Estamos dejando escapar la naturaleza
de entre nuestras manos y con ello
nos estamos perdiendo a nosotros mismos

EDWARD O. WILSON

Con promesas vacías y vagas, en las que nadie
se compromete a pagar la factura, no podremos detener
la acción devastadora de la humanidad.
Debemos estar concientes de lo que estamos haciendo y

darle un respiro a la Naturaleza.

LUIS IVÁN MEZA SÁNCHEZ

DEDICATORIA

A mi Dios, por la fortaleza, salud y voluntad que me ha dado para realizar este trabajo;

A mi querida esposa, Lupita, por su amor y apoyo constante;

A Anabelita y José, por su lección de decisión y coraje, en los duros y amargos momento que pasaron en el lejano Japón, mientras se escribieron algunas páginas de esta Tesis;

A Gaby, por su cariñoso estímulo y ayuda;

A mi madre, por enseñarme a alcanzar mis metas.

Gracias a todos.

AGRADECIMIENTO

Mi imperecedero reconocimiento a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, a sus dignas autoridades, cuerpo docente y personal administrativo; en particular, al Dr. Juan Hidalgo Aguilera, destacado Decano de la Facultad de Ciencias Humanas; a la MsC. Azucena Vicuña Cabrera, meritoria Directora de la Escuela de Ciencias Geográficas, por su esmerada orientación y apoyo en la dirección de esta Tesis; al Dr. Domingo Gómez Orea, quien desde la distancia supo compartir sus valiosos y reconocidos conocimientos en Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial; al Dr. Byron Real y al Ms. Galo Manrique, quienes han brindado un valioso aporte para la finalización del trabajo, como lectores de la presente Tesis.



En primer plano, de izquierda a derecha: MsC. Azucena Vicuña Cabrera, Dr Domingo Gómez Orea, Arq. Luis Iván Meza Sánchez

INDICE DE CONTENIDO

CAPITULO I

1.	INTRODUCCIÓN	01
1.1.-	Antecedentes	01
1.2.-	Planteamiento del tema	06
1.2.1.-	Ideas básicas para plantear el tema	06
1.2.2.-	Idea principal	07
1.3.-	Planteamiento del problema	08
1.4.-	Justificación de la investigación	10
1.5.-	Objetivos	12
1.5.1.-	Objetivo general	12
1.5.2.-	Objetivos específicos	13
1.6.-	Hipótesis	13
1.7.-	Tipo de investigación y metodología.....	14
1.8.-	Área de estudio.....	14

CAPITULO II

2.	MARCO TEÓRICO	18
2.1.-	Marco conceptual	18
2.1.1.-	Enfoque ecosistémico	18
2.1.1.1.-	Definición de Enfoque ecosistémico	18
2.1.1.2.-	Diferencias del enfoque ecosistémico de otros enfoques similares	18
2.1.1.3.-	Desarrollo Sostenible	19
2.1.1.4.-	Antecedentes para la formulación del concepto de Desarrollo Sostenible	20
2.1.1.5.-	Antecedentes para la adopción del enfoque ecosistémico	

	Por parte de Naciones Unidas	22
2.1.1.6.-	Decisión V/6 de Nairobi 2000 y los principios del enfoque Ecosistémico	23
2.1.1.6.1.-	Resolución de las partes	24
2.1.1.6.2.-	Descripción del enfoque por ecosistemas	25
2.1.1.6.3.-	Principios del enfoque por ecosistemas	26
2.1.1.6.4.-	Orientación operacional para la aplicación del enfoque por ecosistemas	29
2.1.1.7.-	Fundamentos del enfoque ecosistémico	32
2.1.1.8.-	Objetivos del enfoque ecosistémico	32
2.1.1.9.-	Paradigmas del enfoque ecosistémico	33
2.1.1.10.-	Aplicaciones del EE y generación de políticas públicas de cara a la adaptación al cambio global (CG) y al cambio climático (CC)	34
2.1.1.11.-	Últimas cumbres mundiales en relación a Desarrollo Sostenible y sus resultados	35
2.1.1.11.1.-	Cumbre de Johannesburgo 2002	35
2.1.1.11.2.-	Cumbre de Copenhague 2009	38
2.1.1.11.3.-	Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra Cochapamba 2010	39
2.1.1.11.4.-	Convención ONU sobre biodiversidad – Nagoya 2010....	41
2.1.1.11.5.-	La cumbre de Cancún para el cambio climático 2010....	42
2.1.1.12.-	El enfoque ecosistémico y el ordenamiento territorial	44
2.1.2.-	El ordenamiento territorial	45
2.1.2.1.-	El ordenamiento y la planificación territorial	45
2.2.-	Marco jurídico de la planificación y el ordenamiento territorial	47

2.2.1.-	Disposiciones constitucionales	48
2.2.2.-	Disposiciones legales	51
2.2.2.1.-	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	51
2.2.2.1.1.-	Disposiciones del COOTAD relacionadas con el ordena- miento territorial y los niveles de gobiernos autónomos descentralizados	52
A)	A nivel regional	52
a)	Como función del gobierno autónomo descentraliza- do regional	52
b)	Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado regional	52
c)	Como atribuciones del consejo regional	52
d)	Como atribuciones del gobernador(a) regional	53
B)	A nivel provincial	53
a)	Como función del gobierno autónomo descentralizado provincial	53
b)	Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado provincial	54
c)	Como atribuciones del consejo provincial	54
d)	Como atribuciones del prefecto(a) provincial	54
C)	A nivel cantonal	55
a)	Como función del gobierno autónomo descentraliza- do municipal	55
b)	Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal	55
c)	Como atribuciones del concejo municipal	55
d)	Como atribuciones del alcalde(sa):	56

D)	A nivel parroquial	57
	a) Como función del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural	57
	b) Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural	57
	c) Como atribuciones de la junta parroquial rural	57
	d) Como atribuciones del Presidente(a) de la junta parroquial	58
E)	A nivel parroquial	58
	a) Como función del gobierno del distrito autónomo metropolitano	58
	b) Como atribución del concejo metropolitano	58
	c) Como atribuciones del Alcalde(sa) metropolitano(a) .	59
2.2.2.1.2.-	Disposiciones del COOTAD relacionadas con el ejercicio de competencias constitucionales	60
2.2.2.1.3.-	Disposiciones del COOTAD en relación al plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial y planes operativos anuales	61
	a) Los lineamientos para las prioridades anuales de inversión	62
	b) Los objetivos y metas a ser considerados para la aprobación de los proyectos presupuestarios de los gobiernos autónomos descentralizados	62
	c) Ejecución del presupuesto	63
	d) Responsabilidades para la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras	63
	e) Ejecución de proyectos de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial rural con la participación de actores públicos y de la sociedad	63
2.2.2.1.4.-	Disposiciones del COOTAD en relación al desarrollo y el	

ordenamiento territorial	64
a) El contenido y procesos de formulación y aprobación de los planes de desarrollo	64
b) Contenido formulación y regulación del ordenamiento territorial	64
c) Objetivos del ordenamiento territorial	65
d) Directrices de la planificación	65
e) Obligación de coordinación	66
f) Los Consejos de Planificación	66
2.2.2.1.5.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y los actos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados	66
2.2.2.1.6.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y las prohibiciones de los gobiernos autónomos descentralizados	67
2.2.2.1.7.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de ordenamiento territorial y los procedimientos para declaratorias de utilidad pública	67
2.2.2.1.8.- Disposiciones del COOTAD en relación a los gobiernos municipales y metropolitanos	68
a) Atribuciones de los gobiernos municipales y metropolitanos en el ordenamiento territorial	68
b) Expedición y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial	68
c) Diferentes trámites administrativos en los que se tendrá como referente el plan de ordenamiento territorial correspondiente	69
2.2.2.1.9.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y el gobierno de	

la provincia de Galápagos	72
a) Entre las atribuciones del Concejo del Gobierno de Galápagos	72
b) Creación de la Secretaría Técnica del Concejo de Gobierno de la provincia de Galápagos y atribuciones del Secretario o Secretaria General	72
2.2.2.2.- Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas	74
2.2.2.2.1.- Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y los niveles de gobiernos autónomos descentralizados	74
a) En relación al ámbito de aplicación	74
b) En relación a los presupuestos participativos en los niveles de gobierno	75
2.2.2.2.2.- Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finan- zas Públicas en relación a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial	75
a) En cuanto a la planificación del desarrollo	75
b) En relación a la competencia de los gobiernos autóno- mos descentralizados	75
c) En relación a las políticas públicas	76
d) En relación a los instructivos metodológicos	76
e) En relación a las atribuciones de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	76
f) En relación a las funciones de los Consejos de Planifica- ción de los gobiernos autónomos descentralizados.....	77
2.2.2.2.3.- Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finan- zas Públicas en relación a la observancia del Plan Nacional de Desarrollo	77

2.2.2.2.4.-	Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial	78
2.2.2.2.5.-	Disposición del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a la observancia de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable	81
2.2.2.2.6.-	Disposición del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a asistencia técnica que debe brindar la SENPLADES para los procesos de planificación y ordenamiento territorial	81
2.2.2.2.7.-	Disposición del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación al plazo para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial	81

CAPÍTULO III

3.-	LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	83
3.1.-	Lineamientos oficiales	83
3.1.1.-	Lineamientos metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial	83
3.1.1.1.-	Conceptos generales de Ordenamiento Territorial	84
3.1.1.2.-	Conceptos básicos	84
3.1.1.3.-	Etapas del proceso de planificación	87
3.1.1.4.-	Niveles de gobierno	90
3.1.1.5.-	Herramientas del desarrollo territorial	90
3.1.1.6.-	Glosario de términos	94
3.1.2.-	Lineamientos metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial	94

A)	Fundamentos Constitucionales	96
	a) Rol y atributos de la planificación	97
	b) Fortalecimiento del rol de rectoría del Estado en relación a la planificación y política pública	97
	c) Los instrumentos de planificación del desarrollo garantizan el ejercicio de los derechos constitucionales	97
B)	Lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	98
C)	Estrategias para la consolidación y el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de la relación SENPLADES – Gobiernos Autónomos Descentralizados	98
	a) Desarrollo normativo	99
	b) Producción y gestión de información para la planifi- cación	99
	c) Transferencia metodológica y fortalecimiento de Capacidades	100
	d) Estrategia de seguimiento, evaluación y retroalimen- tación	100
	e) Estrategia de cooperación internacional	100
3.1.3.-	Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias	101
3.1.3.1.-	Formulación	101
3.1.3.2.-	Contenido	102
3.1.3.1.1.-	Capítulo tres	102
3.2.-	Lineamientos metodológicos de expertos en relación a las etapas para la formulación y aplicación de un Plan de	

	Ordenamiento Territorial	112
3.2.1.-	Planteamiento del Dr. Domingo Gómez Orea	112
3.2.1.1.-	Fase preparatoria	113
3.2.1.2.-	Fase de información y diagnóstico	113
3.2.1.3.-	Fase de planificación	114
3.2.1.3.1.-	Definición y análisis de objetivos	114
3.2.1.3.2.-	Identificación de propuestas y medidas	114
3.2.1.4.-	Instrumentación de la alternativa seleccionada	115
3.2.1.5.-	Fase de gestión	115
3.2.1.5.1.-	Puesta en marcha, seguimiento y control	115
3.2.1.5.2.-	Evaluación “ex post”	115
3.2.1.5.3.-	Revisión del Plan	116
3.2.2.-	Planteamientos de Tom Leenders y Tomas De Leus ...	117
3.2.2.1.-	Diagnóstico	118
3.2.2.1.1.-	Sistema físico – ambiental	119
3.2.2.1.2.-	Sistema económico	119
3.2.2.1.3.-	Sistema socio cultural	120
3.2.2.1.4.-	Sistema de asentamientos humanos	120
3.2.2.1.5.-	Sistema de movilidad, energía y conectividad	120
3.2.2.1.6.-	Sistema de gestión	121
3.2.2.2.-	Propuesta	121
3.2.2.2.1.-	La visión	122
3.2.2.2.2.-	El objetivo general	122
3.2.2.2.3.-	Objetivos específicos	122
3.2.2.2.4.-	Líneas de Acción	122
3.2.2.2.5.-	Metas e indicadores	122

3.2.2.2.6.-	Modelo territorial deseado	122
3.2.2.3.-	Plan de gestión	123
3.2.2.3.1.-	Instancia responsable de la ejecución del plan	123
3.2.2.3.2.-	Programas y proyectos prioritarios	123
3.2.2.3.3.-	Presupuesto y cronograma de ejecución	124
3.2.2.3.4.-	Decisiones normativas	124
3.2.2.3.5.-	Sistema de seguimiento y evaluación	124
3.2.2.3.6.-	Estrategia de promoción y difusión del plan	125
3.2.3.-	Planteamientos de la GTZ	125
3.2.3.1.-	Preparación	127
3.2.3.1.1.-	Sistema biofísico	127
3.2.3.1.2.-	Sistema sociocultural	127
3.2.3.1.3.-	Sistema político administrativo	127
3.2.3.2.-	Planificación	127
3.2.3.3.-	Consulta Ciudadana	128
3.2.3.4.-	Aprobación Legal	128
3.2.3.5.-	Implementación	128
3.3.-	Conclusión de los lineamientos metodológicos	128

CAPÍTULO IV

4.-	PROPUESTA METODOLÓGICA CON ENFOQUE ECOSISTÉMICO A SER APLICADA EN LA ELABORACIÓN DEL POT	134
4.1.-	Determinación de las fases o etapas de elaboración del POT	134
4.1.1.-	Etapas Preparatorias	136
4.1.2.-	Etapas de Diagnóstico	138

4.1.3.-	Etapa de Propuesta	141
4.1.4.-	Etapa de Modelo de Gestión	143
4.1.5.-	Etapa de Evaluación Ex Post	144
4.2.-	Determinación de los componentes para las etapas Preparatoria y de Diagnóstico de un POT con Enfoque Ecosistémico	147
4.2.1.-	Determinación de componentes para la etapa Preparatoria de un POT con Enfoque Ecosistémico	147
4.2.1.1.-	Componentes de la subetapa de Diagnóstico Situacional del Contexto Externo	147
4.2.1.1.1.-	Ubicación	147
4.2.1.1.2.-	Área Territorial	148
4.2.1.1.3.-	Población	148
4.2.1.1.4.-	Caracterización de la jurisdicción materia del POT en el contexto mundial, nacional, regional, provincial y cantonal	148
4.2.1.1.5.-	Objetivos, políticas y metas a ser consideradas en la elaboración del POT	149
4.2.2.-	Determinación de componentes para la fase de Diagnóstico con enfoque ecosistémico	149
4.2.2.1.-	Diagnóstico por Sistemas	149
4.2.2.1.1.-	Sistema Ambiental	149
	a) El suelo	150
	b) El agua	150
	c) El aire	150
	d) El clima	151
	e) El impacto del cambio climático	151
	f) Zonas bioclimáticas	151

	g) Recursos naturales	152
	h) Bosques protectores y/o áreas protegidas	152
4.2.2.1.2.-	Sistema Económico.....	152
	a) Caracterización de las principales actividades productivas	152
	b) Inventario y evaluación de la infraestructura productiva	153
	c) Amenazas y riesgos de la infraestructura y áreas productivas	153
	d) Condición económica de la población	153
	e) Opciones para el desarrollo endógeno y para el desarrollo de emprendimientos que generen trabajo y empleo.	153
	f) Potencialidades y recursos para el desarrollo económico en el ámbito jurisdiccional en estudio	154
4.2.2.1.3.-	Sistema Socio – Cultural	154
	a) Proceso de poblamiento	154
	b) Población actual	154
	c) Características demográficas	154
	d) Distribución de la población	154
	e) Ritmo de crecimiento demográfico	155
	f) Dinámica o movilidad espacial de la población	155
	g) Grupos étnicos y riqueza cultural	155
	h) Vinculación del sistema Socio – Cultural al Enfoque Ecosistémico	155
4.2.2.1.4.-	Sistema Político - Institucional	155
	a) Gobierno Seccional Dependiente	156
	b) Gobiernos Autónomos Descentralizados	156

	c) Otras instancias y organismos gubernamentales y privados de gestión	156
4.2.2.1.5.-	Sistema de Asentamientos Humanos	156
	a) Número y distribución de asentamientos humanos	157
	b) Razones que explican la localización espacial de los asentamientos humanos	157
	c) Tipos de centros poblados	157
	d) Principales asentamientos humanos	157
	e) Acceso de la población a la vivienda y a los servicios básicos de infraestructura urbana	158
	f) Tipos de vínculos funcionales entre los distintos asentamientos del cantón	158
	g) Infraestructuras	158
	h) Tenencia del suelo.- Estado general de legalidad de los asentamientos urbanos y rurales del cantón	158
4.2.2.1.6.-	Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad	158
	a) Movilidad	158
	b) Vinculación de los centros poblados, áreas de actividad económica y mercados locales y regionales ...	158
	c) Energía	158
	d) Conectividad	158
4.2.2.2.-	Diagnóstico Estratégico	158
4.2.2.2.1.-	Identificación de problemática por sistemas	158
4.2.2.2.2.-	Identificación de objetivos	159
4.2.2.2.3.-	Análisis FODA	160
4.2.2.2.4.-	Modelo territorial actual	160
4.2.2.2.5.-	Escenarios	160

4.2.2.2.5.1.-	Escenario tendencial	161
---------------	----------------------------	-----

CAPÍTULO V

5.-	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN ELOY ALFARO, PROVINCIA DE ESMERALDAS, CON ENFOQUE ECOSISTÉMICO	162
5.1.-	Fase Preparatoria	162
5.1.1.-	Diagnóstico Situacional del Contexto Externo – DSCE ...	162
5.1.1.1.-	Ubicación del cantón Eloy Alfaro	162
5.1.1.1.1.-	Ubicación general	162
5.1.1.1.2.-	Ubicación geodésica	163
5.1.1.2.-	Área territorial	163
5.1.1.3.-	Población	164
5.1.1.4.-	El cantón Eloy Alfaro en el contexto mundial, nacional, regional y provincial	166
5.1.1.4.1.-	El cantón Eloy Alfaro en el contexto mundial	166
5.1.1.4.2.-	El cantón Eloy Alfaro en el contexto nacional	166
5.1.1.4.3.-	El cantón Eloy Alfaro en el contexto de la Zona de Planificación No 1	173
5.1.1.4.4.-	El cantón Eloy Alfaro en el contexto de la provincia de Esmeraldas	178
5.1.1.5.-	El cantón Eloy Alfaro y sus jurisdicciones parroquiales constitutivas	185
5.1.1.6.-	Objetivos, políticas, estrategias y metas a ser consideradas en la elaboración del POT cantonal de Eloy Alfaro.....	195
5.1.1.6.1.-	Objetivos, políticas, estrategias y metas nacionales.....	195
5.1.1.6.2.-	Estrategias nacionales vinculadas a los cambios ambien- tales globales y al enfoque ecosistémico.....	211
5.1.1.6.3.-	Temas prioritarios, modelo territorial deseado y estrate- gias a nivel regional.....	216
5.1.1.6.4.-	Macroproyectos y propuestas para el desarrollo de Esme-	

	Raldas.....	222
5.1.2.-	Preparación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)...	224
5.1.2.1.-	Objetivo Principal	224
5.1.2.2.-	Objetivos específicos	224
5.1.2.3.-	Plan de trabajo	224
5.1.2.3.1.-	Proceso para el ejercicio de las facultades de veeduría, control y participación ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial así como de conformación del Consejo de planificación cantonal	225
5.1.2.3.2.-	Diagnóstico territorial	226
5.1.2.3.2.1.-	Diagnóstico de sistemas vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial	227
5.1.2.3.3.-	Diagnóstico estratégico participativo	231
5.1.2.4.-	Metodología	233
5.1.2.5.-	Cronograma de trabajo	234
5.1.2.6.-	Determinación y organización del Equipo de trabajo	234
5.1.2.6.1.-	Equipo de trabajo	237
5.1.2.6.2.-	Organización	237
5.1.2.7.-	Presupuesto	239
5.2.-	Diagnóstico	240
5.2.1.-	Sistema Ambiental	240
5.2.1.1.-	El suelo	240
5.2.1.1.1.-	Extensión y distribución territorial	240
5.2.1.1.2.-	Características geomorfológicas	241
5.2.1.1.3.-	Pendientes	245
5.2.1.1.4.-	Geología, acidez y fertilidad	247
5.2.1.1.5.-	Amenazas naturales y adaptación a cambios ambientales	

	globales	252
5.2.1.2.-	El agua	255
5.2.1.2.1.-	Sistemas hidrográficos	255
5.2.1.2.2.-	Cuerpos lacustres	258
5.2.1.2.3.-	Manto freático	258
5.2.1.2.4.-	Oferta hídrica y demanda de agua	258
5.2.1.2.5.-	Fuentes de agua para consumo humano	258
5.2.1.2.6.-	Amenazas asociadas a los sistemas hídricos	259
5.2.1.2.7.-	Causas de contaminación	259
5.2.1.2.8.-	Agentes de contaminación	260
5.2.1.3.-	El aire	261
5.2.1.3.1.-	Causas de modificación del aire	263
5.2.1.3.2.-	Agentes contaminantes del aire	264
5.2.1.4.	El clima	264
5.2.1.5.-	Impacto del cambio climático en los recursos hídricos ...	268
5.2.1.6.-	Zonas bioclimáticas	273
5.2.1.6.1.-	Bosque muy húmedo montano bajo	273
5.2.1.6.2.-	Bosque muy húmedo pre-montano	275
5.2.1.6.3.-	Bosque pluvial pre-montano	276
5.2.1.6.4.-	Bosque muy húmedo trópicos	277
5.2.1.6.5.-	Bosque húmedo tropical	278
5.2.1.6.6.-	Bosque seco tropical	278
5.2.1.7.-	Recursos naturales	279
5.2.1.7.1.-	La biodiversidad	280
5.2.1.7.2.-	El mar y su riqueza ictiológica	281
5.2.1.7.3.-	Las playas	282

5.2.1.7.4.-	Los manglares	283
5.2.1.7.5.-	Los ríos	285
5.2.1.7.6.-	La riqueza mineral	287
5.2.1.8.-	Bosques protectores y áreas protegidas	287
5.2.1.8.1.-	Reserva ecológica Manglares Cayapas – Mataje	287
5.2.2.-	Sistema Económico	301
5.2.2.1.-	Caracterización de las principales actividades productivas	301
5.2.2.1.1.-	Agricultura	301
5.2.2.1.2.-	Ganadería	303
5.2.2.1.3.-	Pesca	304
5.2.2.1.4.-	Explotación forestal	305
5.2.2.1.5.-	El turismo	312
5.2.2.2.-	Inventario y evaluación de la infraestructura productiva .	314
5.2.2.3.-	Amenazas y riesgos de la infraestructura y áreas produc- tivas	315
5.2.2.4.-	Condición económica de la población	317
5.2.2.4.1.-	Población económicamente activa	317
5.2.2.4.2.-	Población por rama de actividad	317
5.2.2.4.3.-	Nivel de ingresos	318
5.2.2.5.-	Opciones para el desarrollo endógeno y para el desarro- llo de emprendimientos que generen trabajo y empleo ...	319
5.2.2.6.-	Potencialidades y recursos con los que se puede contar pa- ra el desarrollo económico en el ámbito cantonal	321
5.2.2.7.-	Riesgos e incertidumbre del proceso productivo	321
5.2.3.-	Sistema socio – cultural	323
5.2.3.1.-	Proceso de poblamiento	323
5.2.3.2.-	Población actual	330

5.2.3.3.-	Población por sexo	330
5.2.3.4.-	Población por edad	331
5.2.3.5.-	Población por nivel de instrucción	331
5.2.3.6.-	Población por etnias	332
5.2.3.7.-	Distribución de la población por parroquias	334
5.2.3.8.-	Ritmo de crecimiento demográfico	336
5.2.3.9.-	Dinámica o movilidad espacial de la población	338
5.2.3.10.1.-	Cultura Afro – Ecuatoriana	340
5.2.3.10.2.-	Cultura Chachi	343
5.2.3.10.3.-	Cultura Épera	345
5.2.3.11.-	Manifestaciones culturales	346
5.2.3.12.-	Vinculación del sistema socio – cultural al enfoque ecosis- témico	347
5.2.4.-	Sistema político institucional	349
5.2.4.1.-	Gobierno seccional dependiente	349
5.2.4.2.-	Gobierno autónomo descentralizado municipal de Eloy Al- faro	349
5.2.4.2.1.-	Misión institucional	350
5.2.4.2.2.-	Marco jurídico institucional	350
5.2.4.2.3.-	Visión institucional	351
5.2.4.2.4.-	Organigrama funcional	351
5.2.4.2.5.-	Funcionamiento y capacidad de gestión del municipio	353
5.2.4.3.-	Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales	358
5.2.4.3.1.-	Misión institucional	358
5.2.4.3.2.-	Marco jurídico institucional	358
5.2.4.3.3.-	Visión institucional	358
5.2.4.3.4.-	Organigrama funcional	359

5.2.4.3.5.-	Funcionamiento y capacidad de gestión de las Juntas Parroquiales	359
5.2.4.4.-	Otras instancias y organismos gubernamentales y privados de gestión	360
5.2.5.-	Sistema de asentamientos humanos	365
5.2.5.1.-	Número y distribución de asentamientos humanos	365
5.2.5.2.-	Razones que explican la localización espacial de los asentamientos humanos	372
5.2.5.2.1.-	Ambientales	372
5.2.5.2.2.-	Históricas	373
5.2.5.2.3.-	Económicas	373
5.2.5.2.4.-	Político administrativas	373
5.2.5.3.-	Relación entre el sistema de asentamientos humanos y la Accesibilidad de la población a la explotación de los recursos del territorio	373
5.2.5.4.-	Tipos de centros poblados	377
5.2.5.5.-	Principales asentamientos humanos	380
5.2.5.5.1.-	La cabecera cantonal Valdez (Limonos)	380
5.2.5.5.2.-	La cabecera parroquial Borbón	383
5.2.5.6.-	Tipos de vínculos funcionales entre los distintos asentamientos del cantón	390
5.2.5.7.-	Infraestructuras	392
5.2.5.7.1.-	Infraestructura educativas	392
5.2.5.7.2.-	Infraestructura de salud	394
5.2.5.7.3.-	Infraestructura vial	398
5.2.5.8.-	Acceso de la población a la vivienda y a los servicios básicos de infraestructura urbana	401
5.2.5.9.-	Tenencia del suelo. Estado general de legalidad de los asentamientos urbanos y rurales del cantón	403
5.2.6.-	Sistema de movilidad, energía y conectividad	407

5.2.6.1.-	Movilidad	407
5.2.6.1.1.-	Movilidad terrestre	407
5.2.6.1.2.-	Movilidad marítima	410
5.2.6.1.3.-	Movilidad fluvial	411
5.2.6.2.-	Energía	413
5.2.6.3.-	Conectividad	416
5.2.6.3.1.-	Telefonía	416
5.2.6.3.2.-	Televisión y radio	419
5.2.6.3.3.-	Internet	419
5.2.6.4.-	El sistema de movilidad, energía y conectividad y el enfoque ecosistémico	419
5.3.-	Diagnóstico estratégico	421
5.3.1.-	Identificación de problemas	423
5.3.2.-	Identificación de objetivos	431
5.3.2.1.-	Identificación de objetivos del sistema ambiental	431
5.3.2.2.-	Identificación de objetivos del sistema socio – cultural	432
5.3.2.3.-	Identificación de objetivos del sistema económico	433
5.3.2.4.-	Identificación de objetivos del sistema político institucional	434
5.3.2.5.-	Identificación de objetivos del sistema asentamientos humanos	435
5.3.2.6.-	Identificación de objetivos del sistema de movilidad, energía y conectividad	436
5.3.3.-	Diagnóstico situacional FODA	437
5.3.4.-	Modelo territorial actual	450
5.3.5.-	Modelación de escenarios	453
5.3.5.1.-	Escenario tendencial	453
5.4.-	Conclusiones	459

INDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

1 - 001	Secuencia metodológica propuesta para la Tesis	06
1 - 002	Correlación de variables para el desarrollo de la Tesis	14

Capítulo II

2 - 001	Principios socio-político-económico del EE	33
2 - 002	Principios ecológicos del EE	34
2 - 003	Paradigmas del EE	34
2 - 004	El Ordenamiento Territorial como base de aplicación del EE para la adaptabilidad de los cambios ambientales globales	45

Capítulo III

3 - 001	Hoja de ruta estratégica para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial	95
3 - 002	Estructuración del diagnóstico estratégico	108
3 - 003	Fases para la elaboración de un plan	113
3 - 004	Fases y contenido del proceso de elaboración de un POT	116
3 - 005	Proceso para la formulación de una propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial	117
3 - 006	Esquema secuencial del proceso de planificación	126

Capítulo IV

4 - 001	Metodología inicial propuesta para la elaboración Desarrollo y Ordenamiento Territorial	135
4 - 002	Metodología inicial propuesta para la elaboración Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Subetapas de la Etapa Preparatoria	135
4 - 003	Metodología inicial propuesta para la elaboración Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Subetapas	

	de la Etapa de Diagnóstico	140
4 - 004	Metodología inicial propuesta para la elaboración Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Subetapas de la Etapa de Propuesta	142
4 - 005	Metodología inicial propuesta para la elaboración Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Subetapas de la Etapa de Modelo de Gestión	144
4 - 006	Metodología inicial propuesta para la elaboración Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Subetapas de la Etapa de Evaluación Ex Post	145
4 - 007	Esquema metodológico propuesto para la elabora- ción del POT con Enfoque Ecosistémico	146

Capítulo V

5 - 001	Ubicación general del cantón Eloy Alfaro	162
5 - 002	Mapa de ubicación geodésica del cantón Eloy Alfaro	163
5 - 003	Población de la provincia de Esmeraldas- INEC 2010	165
5 - 004	Población de la provincia de Esmeraldas por cantones INEC 2010	165
5 - 005	Mapa de los 25 Hot Spots biodiversos de la Tierra	166
5 - 006	Mapa de las Zonas de Planificación del Ecuador	167
5 - 007	Mapa de valoración de la cobertura natural terrestre y marina 2006	168
5 - 008	Mapa de cuencas hidrográficas y caudales hídricos 2009	168
5 - 009	Mapa de cobertura natural y zonas de presión antró- pica 2000	169
5 - 010	Mapa de zonas de aptitud agrícola y áreas de conflic- tos por actividades productivas	169
5 - 011	Mapa de asentamientos humanos 2009	170
5 - 012	Mapa de corredores jerárquicos de infraestructura de movilidad, conectividad y energía 2009	170
5 - 013	Mapa de desnutrición crónica al año 2006	171

5 - 014	Mapa cantonal de analfabetismo en el Ecuador 2009	172
5 - 015	Mapa de pobreza por consumo	172
5 - 016	Mapa de pobreza extrema por NBI	173
5 - 017	Mapa de áreas protegidas Zona 1	174
5 - 018	Mapa de potencialidades de la Zona de Planificación No 1	174
5 - 019	Mapa de concentración poblacional de la Zona de Planificación No 1	175
5 - 020	Mapa de riesgos que afectan a la Zona de Planificación No 1	176
5 - 021	Mapa de problemas identificados en la Zona de Planificación No 1	177
5 - 022	Mapa del modelo de ordenamiento territorial deseado de la Zona de Planificación No 1	178
5 - 023	Modelo causa – efecto. Eje Social, Educación	179
5 - 024	Modelo causa – efecto. Eje Social, Salud	180
5 - 025	Modelo causa – efecto. Eje Social, Vivienda	180
5 - 026	Modelo causa – efecto. Eje Económico, Agricultura y Ganadería	181
5 - 027	Modelo causa – efecto. Eje Económico, Pesca y Acuicultura	181
5 - 028	Modelo causa – efecto. Eje Económico, Infraestructura Productiva	182
5 - 029	Modelo causa – efecto. Eje Económico, Turismo ...	182
5 - 030	Modelo causa – efecto. Eje Ambiental	183
5 - 031	Mapa de susceptibilidad a inundaciones en la provincia de Esmeraldas	185
5 - 032	Mapa de zonas sísmicas de la provincia de Esmeraldas	186
5 - 033	Mapa de los cantones con amenaza volcánica en la provincia de Esmeraldas	186
5 - 034	Suscripción del Protocolo de Nagoya por el Ecuador.	213

5 – 035	Estrategias para la aplicación de la política relativa al cambio climático	216
5 – 036	Obras importantes previstas en el modelo deseado de ordenamiento territorial para la Zona de Planificación No 1	218
5 – 037	Esquema de correlación de variables	233
5 – 038	Organigrama estructural del grupo de trabajo	238
5 – 039	Distribución territorial del cantón Eloy Alfaro por parroquias	241
5 – 040	Mapa Político Parroquial del cantón Eloy Alfaro ..	243
5 – 041	Mapa Físico del cantón Eloy Alfaro	244
5 – 042	Paisajes orográficos del cantón Eloy Alfaro	245
5 – 043	Mapa de Pendientes del cantón Eloy Alfaro	246
5 – 044	Movimiento y acumulación de masas	247
5 – 045	Mapa de clasificación litológica del cantón Eloy Alfaro	248
5 – 046	Mapa de limitantes por PH del cantón Eloy Alfaro	249
5 – 047	Mapa de limitantes por fertilidad del cantón Eloy Alfaro	250
5 – 048	Mapa de limitantes por acidés, pendiente y fertilidad del cantón Eloy Alfaro	251
5 – 049	Amenazas multifenómeno del cantón Eloy Alfaro	253
5 – 050	Mapa Hidrográfico del cantón Eloy Alfaro	256
5 – 051	Ríos del cantón Eloy Alfaro	257
5 – 052	Ubicación de la planta de tratamiento de agua de Borbón	259
5 – 053	Plantación de palma parroquia Selva Alegre	260
5 – 054	Explotación aurífera parroquia Playa de Oro	260
5 – 055	Estimaciones de los principales cambios radiativos en la tropósfera	262
5 – 056	Deforestación y contaminación por minería ilegal a cielo abierto – Parroquia Luis Vargas Torres	264

5 – 057	Mapa climático del cantón Eloy Alfaro	266
5 – 058	Red de estaciones metereológicas a nivel provincial	267
5 – 059	Índices de sequía de la cuenca del río Esmeraldas, parte baja 1	269
5 – 060	Índices de sequía de la cuenca del río Esmeraldas, parte baja 2	270
5 – 061	Índices de sequía de la cuenca del río Esmeraldas, parte media	270
5 – 062	Índices de sequía de la cuenca del río Esmeraldas, parte alta	271
5 – 063	Bosque muy húmedo montano bajo – parroquia Luis Vargas Torres.	273
5 – 064	Zonas Bioclimáticas del cantón Eloy Alfaro	274
5 – 065	Bosque húmedo pre - montano – parroquia Telembí y Sto. Domingo de Ónzole.	275
5 – 066	Bosque pluvial pre - montano – parroquias Luis Vargas Torres y Telembí	276
5 – 067	Bosque muy húmedo tropical – parroquias Selva Alegre, San José de Cayapas, Atahualpa y Sto. Domingo de Ónzole	277
5 – 068	Bosque húmedo tropical – parroquias Anchayacu, Borbón, Colón Eloy del María y Maldonado.	278
5 – 069	Bosque seco tropical – parroquias Pampanal de Bolívar, Valdez, La Tola, Anchayacu y Borbón ...	279
5 – 070	Biodiversidad del cantón Eloy Alfaro	280
5 – 071	Riqueza ictiológica del cantón Eloy Alfaro	281
5 – 072	Playas del cantón Eloy Alfaro	282
5 – 073	Manglares del cantón Eloy Alfaro	283
5 – 074	Manglares de Majagual, cantón Eloy Alfaro	284
5 – 075	Ríos del cantón Eloy Alfaro	285
5 – 076	Explotación aurífera a cielo abierto, río Santiago, parroquia Luis Vargas Torres	287

5 – 077	Reserva Ecológica Manglares Cayapas – Mataje y cantón Eloy Alfaro	288
5 – 078	Manglares de Majagual cantón Eloy Alfaro	289
5 – 079	Área de la isla La Tolita	290
5 – 080	Anfibios y reptiles del cantón Eloy Alfaro	291
5 – 081	Área de la Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas y cantón Eloy Alfaro	294
5 – 082	Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas	295
5 – 083	Formaciones vegetales de la Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas	296
5 – 084	Fauna de la Reserva Ecológica Cotacachi–Cayapas	297
5 – 085	Aves de la Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas	297
5 – 086	Anfibios de la Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas	298
5 – 087	Especies consideradas endémicas	300
5 – 088	Cultivos de palma y palmito – cantón Eloy Alfaro	301
5 – 089	Ganadería en el cantón Eloy Alfaro	303
5 – 090	Pesca fluvial y marítima en el cantón Eloy Alfaro ...	304
5 – 091	Explotación forestal en el cantón Eloy Alfaro, siglo XIX	306
5 – 092	Explotación forestal actual en el cantón Eloy Alfaro	307
5 – 093	Mapa de Uso de Suelo del cantón Eloy Alfaro	309
5 – 094	Distribución territorial por uso de suelo – C. Eloy Alfaro	310
5 – 095	Dueños de la riqueza	311
5 – 096	Reservas ecológicas – cantón Eloy Alaro	312
5 – 097	Inundaciones ocurridas en marzo del 2008	316
5 – 098	Primeros procesos de poblamiento cantonal mediados del siglo IXX.....	324
5 – 099	Construcción del ferrocarril Ibarra – San Lorenzo 1913.	324

5 – 100	Explotación del caucho – cantón Eloy Alfaro 1946.....	326
5 – 101	Explotación de madera – Cantón Eloy Alfaro 1967.....	327
5 – 102	Nuevos ejes viales del cantón Eloy Alfaro.....	329
5 – 103	Población del cantón Eloy Alfaro por sexo y edades....	330
5 – 104	Población del cantón Eloy Alfaro por Etnias.....	332
5 – 105	Mapa de distribución de etnias en el cantón Eloy Alfaro.	333
5 – 106	Etnias del cantón Eloy Alfaro.....	334
5 – 107	Distribución de la población del cantón Eloy Alfaro por parroquias.....	335
5 – 108	Densidad del cantón Eloy Alfaro a nivel parroquial.....	337
5 – 109	Estadísticas de crecimiento poblacional del cantón Eloy Alfaro.....	337
5 – 110	Movilidad espacial de la población del cantón Eloy Alfaro.....	338
5 – 111	Movilidad espacial de la población del cantón Eloy Alfaro	339
5 – 112	Embajador de la música negra.....	340
5 – 113	Grupos musicales del cantón Eloy Alfaro.....	341
5 – 114	La marimba esmeraldeña	342
5 – 115	Los Chachis.....	344
5 – 116	Los Épera	345
5 – 117	Éperas en el cantón Eloy Alfaro.....	346
5 – 118	Edelberto Ferrín y sus obras	347
5 – 119	Municipio del cantón Eloy Alfaro y Concejo Cantonal...	349
5 – 120	Organigrama estructural del Municipio de Eloy Alfaro...	352
5 – 121	Diagnóstico Institucional del Municipio- Diciembre del 2009.....	353
5 – 122	Organigrama estructural de las Juntas Parroquiales.....	359
5 – 123	Mancomunidades parroquiales del cantón Eloy Alfaro..	360

5 – 124	Consejo de Desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador	361
5 – 125	Unión de organizaciones negras del norte de Esmeraldas (UONNE).....	362
5 – 126	Participaciones de comunidades Afroecuatorianas e Indígenas	362
5 – 127	Lucha conjunta en problemas ambientales	363
5 – 128	Distribución de asentamientos humanos del cantón Eloy Alfaro por parroquia.....	366
5 – 129	Sistema de asentamientos humanos del cantón Eloy Alfaro	367
5 – 130	Transportación de productos.....	374
5 – 131	Modelo de accesibilidad del cantón Eloy Alfaro.....	375
5 – 132	Valdez (Limonos), Cabecera del cantón Eloy Alfaro.....	376
5 – 133	Borbón, puerto fluvial principal del cantón Eloy Alfaro.	376
5 – 134	Estructura de asentamientos humanos del cantón Eloy Alfaro	379
5 – 135	Valdez (Limonos), ubicación y vista general	380
5 – 136	Valdez (Limonos), vista desde el canal Boca de Limonos	381
5 – 137	Características generales de Valdez (Limonos)	382
5 – 138	La Cabecera Parroquial Borbón	383
5 – 139	Borbón, ubicación y equipamiento comunal	384
5 – 140	Equipamiento educativo y de salud de Borbón	385
5 – 141	Infraestructura de salud de Borbón	386
5 – 142	Infraestructura social y de servicios de Borbón	386
5 – 143	Infraestructura cultural de Borbón	387
5 – 144	Infraestructura comercial de Borbón	387
5 – 145	Unidades comerciales de Borbón	388
5 – 146	Infraestructura de cultos de Borbón	388
5 – 147	Infraestructura urbana de Borbón	389

5 – 148	Áreas de influencia de los principales centros poblados del cantón Eloy Alfaro	391
5 – 149	Población educativa del cantón Eloy Alfaro por sexo	392
5 – 150	Infraestructura de salud del cantón Eloy Alfaro	396
5 – 151	Infraestructura de salud del recinto Zapallo	397
5 – 152	Causas de enfermedad en el cantón Eloy Alfaro	397
5 – 153	Carretera Esmeraldas – San Lorenzo	399
5 – 154	Mapa vial del cantón Eloy Alfaro	399
5 – 155	Viviendas del cantón Eloy Alfaro, sectores urbano y rural.	401
5 – 156	Red vial terrestre del cantón Eloy Alfaro.- Porcentaje de vías por el tipo de cobertura de rodadura	407
5 – 157	Carretera Esmeraldas – San Lorenzo	408
5 – 158	Carreteras: Esmeraldas – San Lorenzo, San Lorenzo – Mataje y San Lorenzo – Ibarra	409
5 – 159	Cooperativas de transporte de pasajeros que laboran en la ruta Esmeraldas – San Lorenzo	410
5 - 160	Mapa de Movilidad, Energía y Conectividad del Ecuador.	410
5 – 161	Movilidad marítima cantón Eloy Alfaro	411
5 – 162	Mapa de movilidad cantón Eloy Alfaro	412
5 – 163	Generación eléctrica y línea de transmisión Zona de Planificación No 1	414
5 – 164	Central térmica Esmeraldas	414
5 – 165	Acceso a la energía eléctrica – Cantón Eloy Alfaro – Parroquias Colón Eloy y Maldonado	415
5 – 166	Sistema de energía eléctrica a base de paneles solares Recinto Zapallo, parroquia Telembí	415
5 – 167	Acceso de viviendas a energía eléctrica C. Eloy Alfaro – 2010	416
5 – 168	Disponibilidad de teléfono convencional C. Eloy Alfaro – 2010	417
5 – 169	Disponibilidad de teléfono móvil C. Eloy Alfaro – 2010	418

5 – 170	Disponibilidad TV por cable - C. Eloy Alfaro – 2010 ...	419
5 – 171	Disponibilidad de Internet - C. Eloy Alfaro – 2010	420
5 – 172	Asambleas y sesiones de trabajo realizadas en el cantón Eloy Alfaro – 2009	422
5 – 173	Identificación de problemas cantonales PDE cantón Eloy Alfaro	423
5 – 174	Sesiones de trabajo con concejo cantonal	424
5 – 175	Árbol de Problemas Cantón Eloy – Sistema Ambiental	425
5 – 176	Árbol de Problemas Cantón Eloy – Sistema Socio – Cultural	426
5 – 177	Árbol de Problemas Cantón Eloy – Sistema Económico ...	427
5 – 178	Árbol de Problemas Cantón Eloy – Sistema Político – Institucional	428
5 – 179	Árbol de Problemas Cantón Eloy – Sistema de Asentamientos Humanos	429
5 – 180	Árbol de Problemas Cantón Eloy – Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad	430
5 – 181	FODA Taller del Plan Institucional – Cantón Eloy Alfaro - 2009	437
5 – 182	Mapa Territorial Actual – Cantón Eloy Alfaro	452
5 – 183	Mapa Territorial Tendencial – Cantón Eloy Alfaro	455

INDICE DE CUADROS

Cuadro

Capítulo I

Ninguno

Capítulo II

2 – 001	Diferencias del Enfoque Ecosistémico y los convencionales	017
---------	---	-----

Capítulo III

3 – 001	Fases o componentes para el proceso de elaboración de un Plan Cantonal de Desarrollo según SENPLADES	129
3 – 002	Mineamientos Metodológicos para la formulación de los Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial según SENPLADES	130

Capítulo IV

Ninguno

Capítulo V

5 - 001	Área de las provincias del Ecuador.....	164
5 - 002	Cuadro de competencias de un gobierno intermedio	187
5 – 003	Grafo Causa – Efecto. Eje Nivel Organizativo	189
5 – 004	Grafo Causa – Efecto. Eje Social, Educación	190
5 – 005	Grafo Causa – Efecto. Eje Social, Salud	191
5 – 006	Grafo Causa – Efecto. Eje Económico Productivo.....	192
5 – 007	Grafo Causa – Efecto. Eje Ambiental	193
5 – 008	Matriz de Problemas. Eje Nivel Organizativo	194
5 – 009	Matriz de Problemas. Eje Social, Educación	194
5 – 010	Matriz de Problemas. Eje Social, Salud	194

5 – 011	Matriz de Problemas. Eje Económico Productivo	194
5 – 012	Matriz de Problemas. Eje Ambiental.....	194
5 – 013	Objetivo No 1, estrategias y metas	199
5 – 014	Objetivo No 2, estrategias y metas.....	200
5 – 015	Objetivo No 3, estrategias y metas.....	201
5 – 016	Objetivo No 4, estrategias y metas.....	202
5 – 017	Objetivo No 5, estrategias y metas.....	203
5 – 018	Objetivo No 6, estrategias y metas.....	204
5 – 019	Objetivo No 7, estrategias y metas.....	205
5 – 020	Objetivo No 8, estrategias y metas.....	206
5 – 021	Objetivo No 9, estrategias y metas.....	207
5 – 022	Objetivo No 10, estrategias y metas.....	208
5 – 023	Objetivo No 11, estrategias y metas.....	209
5 – 024	Objetivo No 12, estrategias y metas.....	210
5 – 025	Matriz de sistematización de planes provinciales – Esmeraldas.....	223
5 - 026	Actividades generales relacionadas al proceso participativo para el conocimiento y aprobación del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Eloy Alfaro	226
5 – 027	Actividades en relación al diagnóstico de sistemas vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial	230
5 – 028	Actividades en relación al diagnóstico estratégico.....	232
5 – 029	Cronograma de trabajo de las etapas de participación ciudadana y diagnóstico para la elaboración del POT del cantón Eloy Alfaro	235
5 – 030	Cronograma de trabajo general para la elaboración del POT del cantón Eloy Alfaro	236
5 – 031	Rubros a ser considerados para la elaboración del presupuesto.....	239
5 – 032	Área del cantón Eloy Alfaro por parroquias	240

5 – 033	Nivel sintético de amenazas de origen natural por cantón en el Ecuador	254
5 – 034	Balance hídrico de la provincia de Esmeraldas Escenario 1	271
5 – 035	Balance hídrico de la provincia de Esmeraldas Escenario 2	272
5 – 036	Balance hídrico de la provincia de Esmeraldas Escenario 3	272
5 – 037	Balance hídrico de la provincia de Esmeraldas Escenario 4	272
5 – 038	Flora en extinción	293
5 – 039	Aves amenazadas	293
5 – 040	Cuadro de uso de suelo en el cantón Eloy Alfaro	308
5 – 041	Infraestructura productiva del cantón Eloy Alfaro	315
5 – 042	Población del cantón Eloy Alfaro por rama de actividad económica	318
5 – 043	Potencialidades y recursos del cantón Eloy Alfaro	322
5 – 044	Población del cantón Eloy Alfaro por nivel de instrucción	331
5 – 045	Población del cantón Eloy Alfaro por parroquias	331
5 – 046	Densidad poblacional de parroquias del cantón Eloy Alfaro	336
5 – 047	Diagnóstico institucional del Municipio del cantón Eloy Alfaro - A	354
5 – 048	Diagnóstico institucional del Municipio del cantón Eloy Alfaro - B	355
5 – 049	Diagnóstico institucional del Municipio del cantón Eloy Alfaro - C	356
5 – 050	Capacidad legal, financiera y técnica de intervención de Instituciones	364
5 – 051	Número de asentamientos humanos del cantón Eloy Alfaro por parroquia	365
5 – 052-A	Asentamientos humanos de las parroquias Sto. Domingo de Ónzole, Maldonado, Colón Eloy del María, Selva	

	Alegre y San Francisco de Ónzole	368
5 – 052-B	Asentamientos humanos de las parroquias Telembí Luis Vargas Torres y Atahualpa	369
5 – 052-C	Asentamientos humanos de las parroquias Pampanal de Bolívar, Borbón y Valdez	370
5 – 052-D	Asentamientos humanos de las parroquias La Tola, Anchayacu, San José de Cayapas y Timbiré	371
5 – 053	Distribución de los asentamientos humanos del cantón Eloy Alfaro por eje de interrelación	372
5 – 054	Tipos de asentamientos humanos en el cantón Eloy Alfaro por eje de interrelación	378
5 – 055	Unidades educativas del cantón Eloy Alfaro por parroquias	393
5 – 056	Unidades de salud del cantón Eloy Alfaro por parroquias	395
5 – 057	Índice de recursos humanos en salud	395
5 – 058	Vías del cantón Eloy Alfaro	400
5 – 059	Censo de Vivienda 2001 cantón Eloy Alfaro	402
5 – 060	Navegabilidad de río para barcos con calado inferior a 6 pies	413
5 – 061	Acceso de vivienda a energía eléctrica cantón Eloy Alfaro	416
5 – 062	Disponibilidad de teléfono convencional – Cantón Eloy Alfaro 2010	417
5 – 063	Disponibilidad de teléfono móvil – Cantón Eloy Alfaro 2010	417
5 – 064	Disponibilidad de TV por cable – Cantón Eloy Alfaro 2010	418
5 – 065	Disponibilidad de Internet – Cantón Eloy Alfaro 2010	419
5 – 066	Objetivos del Sistema Ambiental – Cantón Eloy Alfaro 2010	431
5 – 067	Objetivos del Sistema Socio - Cultural – Cantón Eloy Alfaro 2010	432

5 – 068	Objetivos del Sistema Económico – Cantón Eloy Alfaro 2010	433
5 – 069	Objetivos del Sistema Político Institucional – Cantón Eloy Alfaro 2010	434
5 – 070	Objetivos del Sistema de Asentamiento Humanos – Cantón Eloy Alfaro 2010	435
5 – 071	Objetivos del Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad - Cantón Eloy Alfaro 2010	436
5 – 072	FODA Infraestructura Básica – Cantón Eloy Alfaro	438
5 – 073	FODA Social – Educación – Cantón Eloy Alfaro	439
5 – 074	FODA Social – Salud – Cantón Eloy Alfaro	440
5 – 075	FODA Economía Local – Producción A – Cantón Eloy Alfaro	441
5 – 076	FODA Economía Local – Producción B – Cantón Eloy Alfaro	442
5 – 077	FODA Economía Local – Turismo A – Cantón Eloy Alfaro	443
5 – 078	FODA Economía Local – Turismo B – Cantón Eloy Alfaro	444
5 – 079	FODA Diagnóstico Situacional – Cantón Eloy Alfaro ...	445
5 – 080	Mapa Estratégico del Gobierno Municipa de Eloy Alfaro	446
5 – 081	FODA Sistema Ambiental A – Cantón Eloy Alfaro	448
5 – 081	FODA Sistema Ambiental B – Cantón Eloy Alfaro	449
5 – 082	Proyecciones poblacionales de los escenarios actual y tendencial – Cantón Alfaro	456
5 – 083	Proyecciones poblacionales de los escenarios actual y tendencial del Cantón Alfaro a nivel de centros poblados principales	457
5 – 084	Hipótesis en el escenario tendencial del Cantón Alfaro ...	458

SIGLAS UTILIZADAS

AE	Actividades Económicas
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH	Asentamientos Humanos
AN	Áreas Naturales
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
EPAN	Estructura Provincial de Áreas Naturales
EPAE	Estructura Provincial de Actividades Económicas
EPAH	Estructura Provincial de Asentamientos Humanos
EPIT	Estructura Provincial de Infraestructura de Transporte
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IT	Infraestructura de Transporte
MARGOT	Marco General para el Ordenamiento Territorial
MTN	Modelo Territorial Nacional
PCDT	Plan Cantonal de Desarrollo Territorial
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PDP's	Planes de Desarrollo Provincial
PNDT	Plan Nacional de Desarrollo Territorial
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PRDT	Plan Regional de Desarrollo Territorial
PPDT	Plan Provincial de Desarrollo Territorial
PCDT	Plan Cantonal de Desarrollo Territorial
PQDT	Plan Parroquial de Desarrollo Territorial
PNOT	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POTR's	Panes de Ordenamiento Territorial Regionales

PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDT	Plan Provincial de Desarrollo Territorial
SAE	Sistema de Actividades Económicas
SAH	sistema de los asentamientos humanos
SEA	Sistema Ecológico-Ambiental
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SITC	Sistema de la Infraestructura de Transporte y de Comunicación
SNC	Sistema Navional de Competencias
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
WOB	Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica. Comunidad de Flandes. Bélgica

CAPÍTULO I

1.- INTRODUCCIÓN

1.1.- Antecedentes

La planificación territorial constituye una herramienta dirigida a la ordenación del territorio sobre la base de un análisis técnico, un consenso ciudadano y un compromiso político, que tiene por objeto organizar la ocupación racional del suelo, respetando y garantizando un desarrollo humano sostenible, sustentable y justo.

La importancia que la planificación tiene en el accionar del gobierno y la trascendencia que adquiere en la nueva constitución, se sustenta en el concepto de desarrollo humano sostenible, el mismo que a su vez se fundamenta en la definición de la Comisión Mundial del Ambiente y el Desarrollo (WCED) también conocida como Comisión Brundtland, que presentó su informe -Nuestro Futuro Común- a las Naciones Unidas el 27 de abril de 1987. Trata de atender: *“las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”* (NICOLA, 2008).

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano es: *“...el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas...”*; *“Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente”* (PNUD, 2000:17).

Muchos pensadores opinan, de manera equivocada, que se ha vinculado el desarrollo casi exclusivamente al aspecto económico y a la generación de bienes, descuidando tomar en cuenta la afectación ambiental, en muchos casos irreversible, que han generado los procesos productivos, ni las consecuencias desencadenadas, que a la postre

inciden en el ser humano. Ésta justamente es la advertencia que años atrás hiciera el célebre economista hindú, propulsor la teoría del “Desarrollo Humano”, “Economía del Bienestar”, y los “Mecanismos Subyacentes de la Pobreza”, Amartya Sen¹. En su revolucionario concepto de desarrollo, que posteriormente fue adoptado por las Naciones Unidas, Sen concibe al desarrollo como *“un proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí, que integra las consideraciones económicas, sociales y políticas y permite reconocer el papel de los valores sociales y de las costumbres vigentes”*; para ello, se aferra a la idea de que *“las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios”*, reconociendo a su vez la importancia de las relaciones entre los distintos tipos de libertades. Considera que: *“la riqueza no es más que un instrumento para conseguir algún otro fin”*, desechando así, una vez más, la idea de que el desarrollo depende exclusivamente del crecimiento económico. *“El desarrollo debe ir más allá del crecimiento económico, ya que éste es un instrumento para conseguir otro fin”*; al señalar esto vuelve a dejar en claro su concepción de la libertad, en la que se incluyen tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos (SEN, 2000).

La planificación y el ordenamiento territorial (OT), en nuestro país y en muchos estados del mundo, de alguna manera han estado inmersos y han contribuido a ese desarrollo acumulativo y consumista que ha señalado Sen. Los órganos de planificación y gestión han generado políticas sectoriales y particulares que incentivan la producción pero que han sido poco eficientes, en cuanto a la preservación del ambiente, el logro de una equidad en la distribución de la riqueza y en la generación de condiciones del buen vivir². Muchos planes de OT han promovido, por ejemplo, la sustitución de la diversidad biológica por sistemas de uso alternativo más simples, infravalorando los sistemas naturales e ignorando que el funcionamiento y la capacidad de adaptación de los ecosistemas dependen de una relación dinámica entre las especies, y entre éstas y su

¹ **Amartya Kumar Sen.**- Recibió el premio Nobel de Economía en 1998 y el Bharat Ratna en 1999 por su trabajo en el campo de la matemática económica. Fue profesor de economía en las universidades de Calcuta, Delhi, Oxford y Harvard. Entre 1997 y 2004 fue doctor del Trinity College de Cambridge. En enero de 2004 volvió a Harvard, donde imparte clases actualmente.

² **Buen Vivir.**- Sumak Kawsay.- Objetivo señalado en el preámbulo y artículo 14 de la Constitución del Ecuador, a ser alcanzado en base a la convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, en el que está implícito el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad.

entorno abiótico, así como las interacciones físicas y químicas en el medio ambiente (NNUU, 2000).

La irreverente actitud frente a la naturaleza que los planes de ordenamiento han promovido, ha contribuido a un deterioro ambiental sin precedentes que actualmente se manifiesta de múltiples maneras como son: la rápida extinción de especies, notorias variaciones climáticas, procesos de desertificación, entre otros problemas.

Apocalípticas proyecciones presagian pérdidas humanas y materiales en escala nunca antes vista, lo que induce a pensar que se debe efectuar un exhaustivo análisis de las interrelaciones entre el desarrollo humano, por un lado y el deterioro ambiental, el cambio climático y las medidas de respuesta, por otro, teniendo como medio el Ordenamiento Territorial, en sus diferentes etapas.

Los problemas globales indicados han sido considerados en el marco de las Naciones Unidas, desde hace más de un decenio en importantes eventos, entre ellos:

- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³– (CMNUCC) (NNUU, Mayo 1992) realizada en la ciudad de New York – Estados Unidos el 9 de mayo de 1992, en la que se establece una estructura general para canalizar los esfuerzos intergubernamentales encaminados a resolver el desafío del cambio climático;
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro – Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, en la que se suscribe el Convenio sobre la Diversidad Biológica (C.D.B.), que persigue “...*la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos...*” (NNUU, Junio 1992).
- La Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD ó CLD) identificada también con las siglas UNCCD (United Nations Convention to Combat Desertification), aprobada en París el 17 de junio de 1994, en la que la comunidad internacional reconoce que dicho fenómeno constituye el mayor problema de carácter ambiental y socioeconómico que concierne a numerosos

³ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

países en todas las regiones del mundo.

- El Protocolo de Kioto de 1997, en el que los gobiernos de los países suscriptores de la Convención del Cambio Climático, acuerdan incorporar una adición, que en lo principal establece porcentajes de reducción de la emisión de seis gases que causan el calentamiento global para los diferentes países, documento que cuenta con medidas más enérgicas y jurídicamente vinculantes.

El Ecuador, como país suscriptor de las convenciones antes anotadas, ha recogido sus fundamentos y principios y los ha plasmado en disposiciones de la nueva Constitución; entre ellas, las contenidas en los artículos: 14, 15, 400, 413 y 414. También se reflejan en el “Plan Nacional para el Buen Vivir” (SENPLADES, 2009), particularmente en las políticas ambientales, desde la 4.1 a la 4.7 y sus estrategias, orientadas a dar una respuesta organizada, sistemática y oportuna a los retos que representan las alteraciones climáticas y afectaciones ambientales. No obstante, el planteamiento de políticas y estrategias específicas para guiar a las instituciones y organizaciones claves a organizarse y trabajar, para enfrentar el problema según sus competencias y responsabilidades particulares es sólo el primer paso; realmente se requiere de la conjunción de un sinnúmero de estrategias para que su aplicación y observancia sea lo más inmediato posible; pues se debe tomar en cuenta que la gestión del deterioro ambiental y el cambio climático demanda: el fortalecimiento de la capacidad científica, una investigación más completa, análisis de vulnerabilidades, planes de mitigaciones y adaptación, planes de remediación ambiental, fomento de capacidades institucionales, concienciación ciudadana; y todo esto requiere de tiempo y recursos.

Considerando que la planificación convencional en el Ecuador no ha demostrado el suficiente interés en la protección ambiental, fundamentalmente en el proceso adaptativo que requiere el mundo ante los problemas ambientales globales que se presentan.

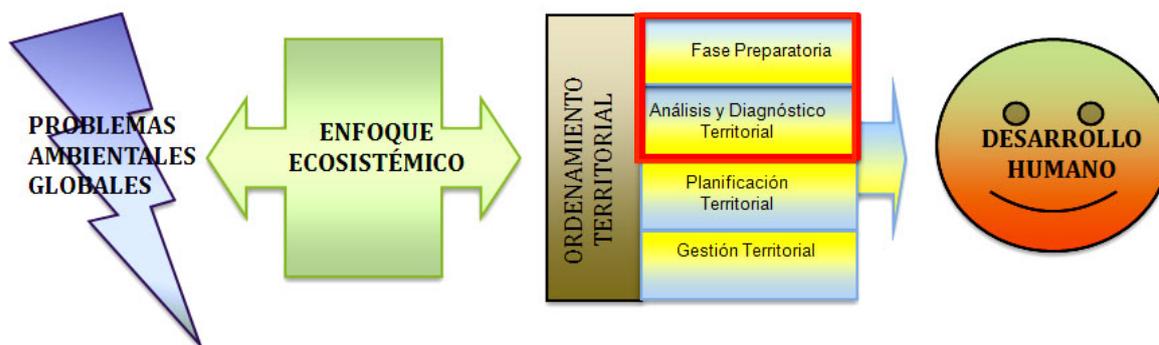
La presente tesis propone iniciar una estrategia paralela aplicable en el territorio ecuatoriano, aprovechando la vinculación directa que otorga la actual Constitución a la planificación del desarrollo con el ordenamiento territorial, para honrar los compromisos internacionales adquiridos por el Ecuador frente al cambio climático y los problemas ambientales globales, en la coyuntura que se presenta, cuando la Carta

Política vigente, en sus artículos: 262 al 267 dispone que los gobiernos seccionales elaboren Planes de Ordenamiento Territorial, para proyectar un desarrollo humano sostenible y sustentable de sus correspondientes jurisdicciones y, en su conjunto, del país.

Para concretar las disposiciones constitucionales sobre planificación y ordenamiento territorial, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) viene elaborando los instrumentos con las directrices para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; entre ellos: “Lineamientos Metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial” (SENPLADES, 2008); “Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial” (SENPLADES, 2010); “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias” (SENPLADES, 2011). Si bien en esos documentos se considera un enfoque trans-sectorial, partiendo de la base conceptual del Desarrollo Humano Sostenible, reconociendo que este último se asienta en el análisis de lo social, lo ecológico y lo económico; se plantea unir a estos ejes fundamentales en un proceso para mantener la perspectiva integrada; no obstante, no considera las transformaciones que están ocurriendo en el medio físico, algunas de ellas irreversibles, como consecuencia del deterioro ambiental y el cambio climático, que pueden modificar, tal vez en el mediano plazo y con seguridad en el largo plazo, las condicionantes y determinantes que son consideradas para la definición de: el uso del suelo, actividades productivas y humanas en general, preservación ambiental, localización de centros poblados y del sistema de infraestructuras y el mismo modelo de desarrollo.

Dada la interconexión de variables que influyen en la situación de un área de planificación determinada se plantea aplicar el enfoque ecosistémico al proceso de ordenamiento y planificación territorial, como una estrategia para la gestión integrada de los recursos naturales y de los recursos humanos y económicos existentes. Este mecanismo permite promover la conservación y utilización sostenible de modo equitativo, en un análisis amplio en el que concurren las dimensiones social, económica y ambiental, pero a la vez, en una aproximación a lo real y concreto de lo que está ocurriendo con el ecosistema, para proyectar acciones futuras y respuestas oportunas necesarias para encausar su sostenibilidad (Ver gráfico N° 1)

Gráfico N° 1 - 001 SECUENCIA METODOLÓGICA PROPUESTA PARA LA TESIS A DESARROLLARSE



Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez . 2011.

Evidentemente el enfoque ecosistémico debe ser considerado en todas y cada una de las fases del ordenamiento territorial; así, en la preparatoria, de análisis y diagnóstico territorial, planificación, así como en la de gestión territorial; sin embargo, por la extensión del trabajo y el requerimiento de tiempo para su realización, la presente Tesis solamente plantea una propuesta metodológica concreta para las dos primeras etapas, esto es, en las de análisis y diagnóstico. En contribuciones posteriores, se realizarán planteamientos complementarios para las otras fases⁴.

Evidentemente el enfoque ecosistémico debe ser considerado en todas y cada una de las fases del ordenamiento territorial; así, en la preparatoria, de análisis y diagnóstico territorial, planificación, así como en la de gestión territorial; sin embargo, por la extensión del trabajo y el requerimiento de tiempo para su realización, la presente Tesis propone una propuesta metodológica para las dos primeras, a fin de que las siguientes puedan ser complementada en otro trabajo posterior.

1.2.- Planteamiento del tema

1.2.1.- Ideas básicas para plantear el tema

Los antecedentes antes expuestos permiten identificar tres elementos principales:

- El Ordenamiento Territorial u Ordenación del Territorio que, siendo una disciplina científica, “...incorpora elementos de percepción y preferencia social, que se aplica de forma multi e interdisciplinar, a la consecución de dos objetivos básicos: la

⁴ El autor de la presente tesis, se encuentra preparando un trabajo complementario al tema expuesto en el presente trabajo, que será publicado posteriormente.

correlación de desequilibrios territoriales y la localización espacial de las actividades humanas en el espacio al que se aplica de acuerdo con ciertos criterios y prioridades....” (GÓMEZ OREA, 2008:31);

- El enfoque ecosistémico o por ecosistemas, como una alternativa de análisis para una implementación combinada de conservación y desarrollo, abordando el ecosistema, sus habitantes, los retos y oportunidades y enfocándolos de manera holística y flexible para el uso de los recursos naturales y el bienestar de los seres humanos.

- Las Convenciones de Naciones Unidas relacionadas con el tratamiento y solución de problemas globales como son: la pérdida de la biodiversidad, el cambio climático y el deterioro ambiental, de las cuales es suscriptor el Ecuador, que establecen fundamentos y principios vinculantes, que hasta la fecha han sido recogidos y plasmados en disposiciones de la nueva Constitución, así como en políticas y estrategias del Plan Nacional del Buen Vivir (antes denominado Plan Nacional de Desarrollo), pero que pueden encontrar aplicaciones concretas y prácticas, al ser considerados en la elaboración de los planes de Ordenamiento Territorial; no sólo en el afán de cumplir con los referidos compromisos internacionales; fundamentalmente, para alcanzar el desarrollo humano que se persigue, con acciones conjuntas, participativas, responsables y coordinadas.

1.2.2.- Idea Principal

Las ideas antes expuestas inducen a la formulación de una idea central que se constituye en el tema de la presente Tesis, ésta es la de elaborar una:

“Metodología para la aplicación del enfoque ecosistémico en las fases: preparatoria y de análisis y diagnóstico territorial, para la elaboración de un plan de Ordenamiento Territorial.- Práctica experimental al caso del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas”.

En este planteamiento se consideran las decisiones vinculantes constantes en Convenciones y Acuerdos Internacionales de los cuales es suscriptor el Ecuador.

El tema que será abordado se inscribe en el campo social; corresponde a una propuesta metodológica aplicada a un lugar específico, factible de ser replicada a otros sectores

del país. Si bien la problemática a la que hace referencia es relativamente conocida, la innovación radica en la metodología de aplicación del enfoque ecosistémico en los Planes de Ordenamiento Territorial.

1.3.- Planteamiento del problema

La preocupante situación ambiental, económica y social que impera en el planeta y en nuestro país induce a la formulación de las siguientes preguntas:

¿Qué medidas está adoptando el mundo y cuáles pueden ser aplicadas en el Ecuador para afrontar devastadoras consecuencias del deterioro ambiental, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático?.

¿Con qué estrategia se puede generar una mayor conciencia para modificar el modelo de desarrollo económico imperante, acumulativo y consumista, que es indiferente a la injusticia y a la falta de equidad social, a la degradación ambiental y a una alarmante disminución de oportunidades del buen vivir para la humanidad?.

¿Cómo lograr una acción: conjunta, coordinada y complementaria de los órganos de planificación y gestión, tanto públicos como privados, para una adecuada aplicación de políticas y estrategias nacionales, que respondan a una visión holística de los problemas sociales, económicos y ambientales y a una perspectiva integral de desarrollo del país?.

¿De qué manera es factible fomentar: la investigación científica; el aprendizaje en la práctica; el empoderamiento, la concientización y participación social; la adopción de acciones frente a la problemática global, nacional y sectorial, cuya ausencia o práctica en niveles insuficientes impide proyectar un desarrollo humano sostenible y sustentable?.

¿Cómo se puede combatir la pobreza, la inequidad, la injusticia, la desatención social, la carencia de servicios e infraestructura, así como una intensa e irresponsable sobre explotación de recursos con un nefasto impacto ambiental?.

¿Cuál puede ser una estrategia para contrarrestar: un desequilibrio territorial; la desintegración espacial; la desvertebración social; una disfuncionalidad de actividades; la ineficacia e ineficiencia económica de las actividades; la inaccesibilidad al territorio; una mezcla y superposición desordenada de usos; la exposición a riesgos naturales; el

despilfarro de recursos naturales; la degradación ambiental?.

A estas interrogantes se agregan las siguientes realidades:

- En la actualidad se presentan alteraciones climáticas y afectaciones ambientales sin precedentes;
- El modelo de desarrollo económico vigente, acumulativo y consumista, subestima o ignora: las consecuencias e impactos ambientales irreversibles que en la mayoría de los casos generan los procesos productivos; tampoco desarrolla una participación social activa y solidaria para enfrentar problemas comunes, ni una conciencia social de responsabilidades.
- Las políticas y estrategias específicas que guían a los diferentes sectores de planificación y gestión si bien intentan responder a una visión integral del desarrollo de un país, región o municipio, reflejan visiones de trabajo sectorizadas y en algunos casos, inclusive contradictorias. Los diferentes actores sociales no trabajan en base a objetivos ni metas comunes de desarrollo. Los usos de suelo a aplicarse y proyectos a desarrollarse no son coordinados ni complementados, tampoco estructurados bajos principios de equidad, apoyo y solidaridad recíproca. En esa perspectiva son poco eficientes en cuanto a la preservación del ambiente, el logro de una equidad en la distribución de la riqueza y en la generación de condiciones del buen vivir.
- La carencia en el país de estudios científicos integrales en relación a las afectaciones ambientales, pérdida de la biodiversidad, cambio climático, no permiten proyectar un desarrollo humano sostenible ni sustentable.
- La ausencia de planificación y ordenamiento territorial o la existencia de una planificación enfocada exclusivamente en lo productivo y consumista, generan: un desequilibrio territorial; desintegración espacial; rompimiento de organización, estructuración y cohesión social; disfuncionalidad de actividades; ineficacia e ineficiencia económica de las actividades; inaccesibilidad al territorio; mezcla y superposición desordenada de usos; exposición a riesgos naturales; despilfarro de recursos naturales; degradación ambiental; en síntesis, un marco inadecuado para la calidad de vida.

1.4.- Justificación de la investigación

No se ha realizado en el país un estudio que vincule metodológicamente la elaboración de los planes de Ordenamiento Territorial con el Enfoque Ecosistémico; no obstante se han desarrollado en el Ecuador, Latinoamérica y el mundo, otros trabajos relacionados con el tema, de los cuales es factible recoger experiencias y resultados; así:

- Implementación del EE en Reservas de la Biosfera – (BALLESTERO & VIDES, 2003; citado en ANDRADE, 2007) UNESCO, UCI.
- Aplicación del EE a la Gestión de Corredores en América del Sur – (CRACCO & GUERRERO, 2004; citado en ANDRADE, 2007) UICN, CEM, CI.
- Aplicación del EE en la Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina – (GUERRERO ET AL, 2006; citado en ANDRADE, 2007) UICN, PNUMA.
- Aplicación del Enfoque Ecosistémico en América Latina – (ANDRADE, 2007) UICN, PNUMA, IH, TI.

Además, según lo refiere Andrade (ANDRADE, 2007), los casos de:

- “El corredor de conservación Chocó Manabí y la aplicación del Enfoque Ecosistémico”, de Ángela Andrade Pérez;
- “El valor del Enfoque Ecosistémico en la gestión eco regional del Bosque Chiquitano en Bolivia y Paraguay”, de Roberto Vides-Almonacid; Hermes R. Justiniano Suárez; Alexandra M. Lobo Peredo & Róger Villalobos Soto;
- “Corredor de Robles, una estrategia integrada de manejo y conservación de la Biodiversidad en el marco del Enfoque Ecosistémico”, de Clara Solano;
- “El Proyecto Páramo Andino: un ejemplo de aplicación del Enfoque Ecosistémico a nivel de paisaje regional”, de Robert Hofstede;
- “Sistema de Humedales Paraguay – Paraná. Una iniciativa en marcha”, de Julieta Peteán;
- “Estrategia de conectividad en la reserva de biosfera del bosque Mbaracayú y el

Enfoque Ecosistémico”, de Danilo A. Salas Dueñas, Edgar García;

- “El Enfoque Ecosistémico aplicado a la gestión del agua. Una perspectiva desde América Latina, de Eduardo Guerrero Forero; Conocer para respetar: Principios Ecológico – Culturales Indígenas y el Enfoque Ecosistémico (UICN) en la Amazonía Colombiana”, de Carlos Alberto Rodríguez F., María Clara van der Hammen, Mónica Gruezmacher;
- “Aportes del Instituto Alexander von Humboldt a la aplicación del Enfoque Ecosistémico en Colombia”, de María Claudia Fandiño, Fabio Lozano, Inés Cavelier;
- “Enfoque Ecosistémico en la gestión de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas —AMCP— en Chile”, de Roberto de Andrade;
- “Desarrollo del Programa Nacional de Zonificación Agroecológica de Panamá: un Enfoque Ecosistémico”, de Cecilia del Rosario Guerra;
- “El Enfoque Ecosistémico como guía para la acción. El caso del complejo de humedales de Fúquene en los Andes orientales de Colombia”, de Germán I. Andrade Pérez y C. Lorena Franco Vidal.

- El presente estudio pretende generar una nueva estrategia para dar una respuesta organizada, sistemática y oportuna a los retos que representan las alteraciones climáticas y afectaciones ambientales en un cantón del litoral norte ecuatoriano, con una metodología aplicable a otros sectores similares, contribuyendo al cumplimiento de compromisos vinculantes adquiridos por nuestro país en diferentes convenciones internacionales, en un ejemplo práctico de aplicación de políticas y legislación nacional, que generen actividades adaptadas a condiciones locales particulares.

- La aplicación del enfoque ecosistémico en las diferentes etapas de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial busca crear una mayor conciencia de la problemática social, económica y ambiental global, así como una actitud responsable y participativa en la gestión integrada de tierras, cuerpos de agua y recursos vivos, promoviendo la conservación y utilización sostenible de modo justo y equitativo.

- Se plantea integrar al proceso de ordenamiento y a la planificación territorial, el enfoque ecosistémico, como una estrategia para guiar una gestión integrada y holística, concertada, participativa y coordinada de los actores sociales tendiente a alcanzar el desarrollo humano.

- El enfoque ecosistémico propone una gestión preventiva y adaptable para tratar con la índole compleja y dinámica de los ecosistemas aún con la ausencia de un conocimiento o comprensión completa de su funcionamiento; es decir, una gestión adaptable para dar respuesta a incertidumbres, incluyendo elementos de "aprendizaje en la práctica" o de información derivada de investigaciones.

- La metodología propuesta de aplicación del enfoque ecosistémico en las diferentes etapas del ordenamiento territorial, posibilita establecer una gama de alternativas de desarrollo, mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, protección del medio ambiente y aprovechamiento sustentable de sus recursos, que puede ser replicada en otros sectores del país.

- La metodología en cuanto a Ordenación Territorial a ser aplicada en el estudio, propuesta por el Dr. Domingo Gómez Orea, es ampliamente difundida y reconocida a nivel internacional; además ha sido considerada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), para la formulación de los "Lineamientos Metodológicos para los Planes de Desarrollo Territorial", que también se observan en el presente trabajo. Recoge las disposiciones constitucionales relativas a la planificación y ordenamiento territorial y las articula con las políticas y objetivos nacionales, así como a la planificación seccional y nacional. Equilibra el interés local con el interés público, motivando la participación ciudadana, adopción de responsabilidades y rendición de cuentas.

1.5.- Objetivos

1.5.1.- Objetivo general

Plantear una metodología que permita insertar el enfoque ecosistémico en las etapas de elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial, para potencializar el uso y

aprovechamiento sustentable del espacio y los recursos desde una perspectiva holística⁵.

1.5.2.- Objetivos específicos

- Identificar los principios, orientaciones, fundamentos, objetivos y paradigmas del Enfoque Ecosistémico, para establecer la manera metodológica de considerarlo en las fases de elaboración de un plan de Ordenamiento Territorial.
- Esquematizar y analizar las fases y actividades requeridas en las etapas: preparatoria, así como de análisis y diagnóstico territorial para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial y plantear un nuevo esquema considerando la inserción de parámetros del Enfoque Ecosistémico, determinando una metodología de investigación, análisis y formulación de propuestas.
- Analizar el Plan Nacional del Buen Vivir así como el plan provincial de Esmeraldas y los planes de las parroquias del cantón Eloy Alfaro, para articularlos al Plan de Ordenamiento Territorial del indicado cantón a desarrollar.
- Caracterizar la jurisdicción en estudio desde el punto de vista ambiental, social y económico, considerando los cambios climáticos y ambientales globales, para evaluar la capacidad de adaptación del ecosistema.
- Realizar una aplicación metodológica experimental al caso del cantón Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas para evaluar y retroalimentar la propuesta.

1.6.- Hipótesis

Con el análisis efectuado se plantea la siguiente hipótesis:

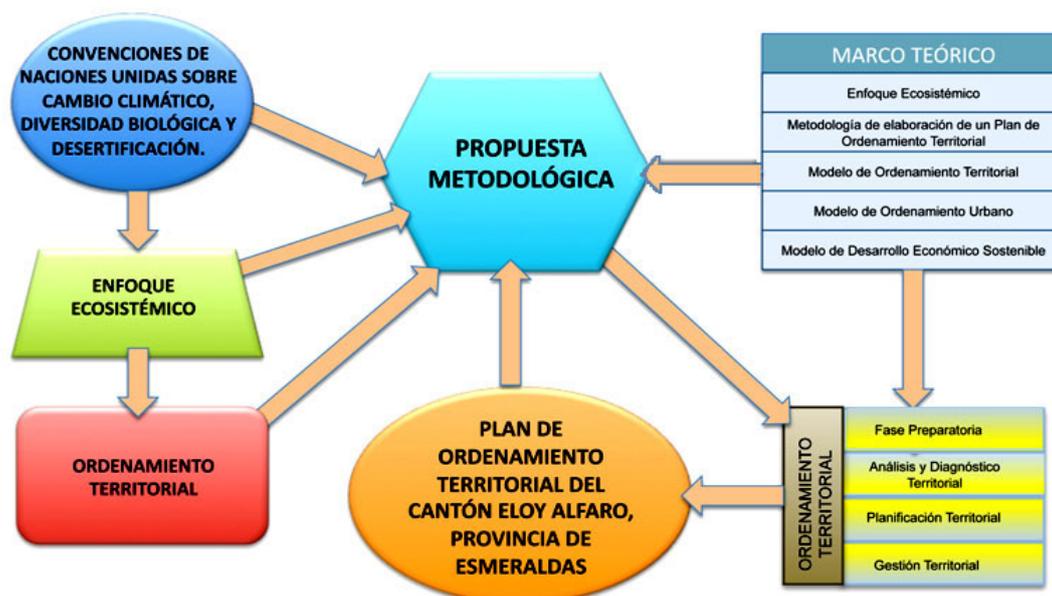
La inserción del Enfoque Ecosistémico en las etapas de elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial permitirá estructurar una metodología eficaz y eficiente para lograr un desarrollo humano acorde con los principios constitucionales y los compromisos vinculantes constantes en Convenciones y Acuerdos Internacionales de los cuales es suscriptor el Ecuador.

⁵ El Holismo (del griego ὅλος (*holos*) que significa «todo», «entero», «total») fue resumido concisamente por Aristóteles; "El todo es más que la suma de sus partes". Se puede definir como un tratamiento de un tema que implica a todos sus componentes, con sus relaciones obvias e invisibles.

1.7.- Tipo de investigación y metodología

Para la realización de la investigación y del estudio en general se aplicará el método de correlación de variables de acuerdo al siguiente esquema (Grafico N° 2):

Gráfico N° 1 - 002.- CORRELACIÓN DE VARIABLES PARA EL DESARROLLO DE LA TESIS.



Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Las técnicas que aportarán a la metodología planteada serán:

- Investigación bibliográfica especializada;
- Entrevistas dirigidas por personal calificado a actores sociales involucrados con el estudio;
- Investigación de campo no experimental de tipo descriptivo dirigida por personal calificado, aplicando el proceso mixto multimodal de recolección, análisis y vinculación de datos con programas computacionales;

Los tipos de investigación, metodología y muestra a aplicarse para los diferentes indicadores, así como la relación entre antecedentes, justificación, idea principal o tema del estudio, problemas, objetivo general y objetivos específicos, marco teórico, hipótesis, variables e indicadores, constan en el Anexo N° 3.

1.8.- Área de estudio

Como base geográfica de investigación y comprobación de la hipótesis de estudio, se plantea el cantón Eloy Alfaro, ubicado en la parte norte de la provincia de Esmeraldas, con un ámbito jurisdiccional de 4.352 Km², que se extiende desde los estuarios del río

Cayapas, en la línea de costa del Pacífico, hasta la cordillera de Toisán, que forma parte del macizo andino, que divide a las provincias de Emerañas e Imbabura.

Ecológicamente el área de estudio es parte del área del Chocó Biogeográfico que se extiende desde el istmo de Panamá hasta la provincia de Manabí en Ecuador, pasando por la parte occidental de Colombia. De acuerdo con los destacados ecólogos Wilson y Myers, el ecosistema o provincia biogeográfica del Chocó, es uno de los 25 “hot spots”⁶ más importantes de la Tierra. En el Chocó Biogeográfico Ecuatoriano se han identificado once zonas de vida, constituyendo una de las diez unidades más biodiversas del Neotrópico. (Fundación Natura, 1995) citado por (MINDA, 1998:96).

Históricamente, el Chocó ecuatoriano se extendió hasta la provincia de Guayas; sin embargo, el uso intensivo de los micro ecosistemas de esta área, la han reducido hasta su porción actual, que se concentra estrictamente a la parte norte de la provincia de Esmeraldas.

Se estima que en el área en estudio, el número total de especies de flora llega a alrededor de las 6.300 (aproximadamente el 25% de la flora del país), de las cuales 1.260 son probablemente endémicas (DODSON & GENTRY, 1993) citado por (MINDA, 1998:96) y existen 650 especies de aves de las 1.600 reportadas en el país; sin embargo, en la zona norte de Esmeraldas y en particular el cantón Eloy Alfaro, se registran los más altos índices de pobreza, inequidad, injusticia y desatención social; desempleo, carencia de servicios e infraestructura, así como una intensa e irresponsable sobre explotación de recursos, especialmente madereros, con un nefasto impacto ambiental.

En el cantón Eloy Alfaro actualmente se observa: un desequilibrio territorial; desintegración espacial; desvertebración social⁷; disfuncionalidad entre actividades⁸; ineficacia e ineficiencia económica de las actividades⁹; inaccesibilidad al territorio;

⁶ Con el término “hot spot” (“punto caliente”), se denomina a áreas del planeta con elevada biodiversidad.

⁷ Domingo Gómez Orea utiliza el término “desvertebración social” (Gómez, 2008: 47), para señalar un rompimiento de organización, estructuración y cohesión social.

⁸ Según Domingo Gómez la “disfuncionalidad entre actividades” (Gómez, 2008: 47), es una de las características de un sistema territorial indeseable, que implica la falta de relación y compatibilidad entre las actividades.

⁹ Para Domingo Gómez la “ineficacia e ineficiencia económica de las actividades” (Gómez, 2008: 47), es otra características de un sistema territorial indeseable, que denota un débil impacto social de las actividades, desde el punto de vista económico.

mezcla y superposición desordenada de usos; exposición a riesgos naturales; despilfarro de recursos naturales; degradación ambiental; en síntesis, un marco inadecuado para la calidad de vida. En términos formales parecería que gran la riqueza biológica de esta jurisdicción, sería un indicativo de bienestar en el área, pero es todo lo contrario.

Socialmente, en el área conviven comunidades afroecuatorianas, indígenas y mestizas. En las jurisdicciones parroquiales de la cuenca del río Santiago; es decir las de: Luis Vargas Torres, Selva Alegre, Timbiré, Colón Eloy del María y Maldonado, la población es mayoritaria afro, al igual que en Pampanal de Bolívar; en las parroquias que están en la cuenca del río Cayapas; es decir, las de San José de Cayapas, Atahualpa y Telembí, hay una presencia significativa de grupos indígenas Éperas y Chachis; la mayor población mestiza se localiza en las parroquias: Borbón, Anchayacu y Maldonado; es decir por donde pasa el eje vial Esmeraldas – San Lorenzo. La situación económica de la población del cantón es precaria; el promedio de ingreso mensual por familia es de 200 a 250 dólares; según el Sistema de Indicadores Socio - Económicos (SIISE, 2008), los habitantes del cantón Eloy Alfaro registran un porcentaje de “Incidencia de la Pobreza por Consumo” igual a 59,8, un porcentaje de “Incidencia de la Extrema Pobreza de Consumo” igual a 23,4; y un porcentaje de “Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI), igual a 97,7. Evidentemente la capacidad de ahorro es nula.

Los habitantes del cantón Eloy Alfaro son los interesados y a la vez los actores sociales directos e importantes, a los que se deben reconocer sus derechos. Tanto la diversidad cultural como la diversidad biológica son componentes centrales del enfoque por ecosistemas y esto debe tenerse en cuenta para la gestión. Las opciones de la sociedad se deben expresar de la manera más clara posible (NNUU, 2000).

La gestión descentralizada puede llevar a una mayor eficiencia, eficacia y equidad, con la participación de todos los interesados y actores directos, equilibrando el interés local con el interés público general. Cuanto más se acerque la gestión al ecosistema, mayor será la responsabilidad, la propiedad, las exigencias, la rendición de cuentas, la participación y la utilización de los conocimientos locales (NNUU, 2000).

El área geográfica de investigación es suficientemente conocida por el Maestrante, por cuanto ha desarrollado antes un Plan de Reordenamiento Jurisdiccional de 12 de las 15

parroquias del cantón Eloy Alfaro. Este factor unido al apoyo institucional del Municipio de Eloy Alfaro ha permitido que el estudio pueda ser desarrollado en el tiempo previsto y en base a los requerimientos académicos de la Maestría.

CAPITULO II

2.- MARCO TEÓRICO

2.1.- MARCO CONCEPTUAL

2.1.1.- Enfoque Ecosistémico

2.1.1.1.- Definición de Enfoque Ecosistémico

El enfoque ecosistémico o por ecosistemas, es definido por Naciones Unidas como una estrategia para la gestión integrada de tierras, cuerpos de agua y recursos vivos, que promueve la conservación del ecosistema y utilización sostenible y equitativa de los recursos, en un análisis amplio y holístico en el que concurren las dimensiones social, económica y ambiental, pero a la vez, en una aproximación a lo real y concreto de lo que está ocurriendo con el ecosistema, para proyectar respuestas oportunas y acciones de adaptabilidad necesarias para encausar su sostenibilidad. Este enfoque tiene como parte esencial a la sociedad en su interacción con la naturaleza y en su propio desarrollo (NNUU, 2000).

El Enfoque Ecosistémico se basa en el concepto de “Desarrollo Sostenible”.

2.1.1.2.- Diferencias del Enfoque Ecosistémico de otros enfoques similares

EL Enfoque Ecosistémico (EE) se diferencia de otras estrategias similares, entre ellas la de “Uso Sostenible de Recursos” -que se concentra en crear un marco de acción destinado a disminuir las presiones sobre el medio ambiente derivadas de la producción y del consumo de los recursos naturales, sin perjudicar el desarrollo económico- (EUROPA, 2009), en base a los siguientes aspectos (ANDRADE, 2007):

Cuadro No 2 – 001.- Diferencias del Enfoque Ecosistémico y los convencionales

Enfoques Convencionales	Enfoque Ecosistémico
Énfasis en la preservación	Énfasis en el manejo adaptativo
Sectorial: la gestión se centra en la extracción o uso de un bien o servicio dominante, de manera aislada	Integral: toma en cuenta todos los bienes y servicios utilizables y optimiza la mezcla de sus beneficios
Se basan exclusivamente en el conocimiento suministrado por la ciencia occidental	Involucra otras formas de conocimiento incluyendo el indígena, el local

Son eminentemente ambientalistas	Es un enfoque basado en la gente, su sociedad y su cultura
Dan prioridad a los enfoques conservacionistas de la naturaleza	Se orienta a la preservación del ambiente y de la sociedad
Predomina la aproximación de arriba abajo	Es un enfoque en dos vías, va de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba
Predomina la visión a corto plazo	Adopta una visión a largo plazo
Le dan prioridad a los factores de producción, de forma independiente	Considera los bienes y servicios como el producto de un ecosistema saludable y no como un fin en sí mismo

Algo importante de destacar además es que el enfoque ecosistémico no excluye otros enfoques de gestión y conservación, tales como: las Reservas de la Biosteria (RB), Zonas Protegidas (ZP), Programas de Conservación de especies Únicas, etc.

2.1.1.3.- Desarrollo Sostenible

El concepto de Desarrollo Sostenible, definido en el libro “Nuestro Futuro Común” por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como Comisión Brundtland), creada por la Organización de Naciones Unidas en 1983; sintetiza una visión conciliadora entre protección ambiental y desarrollo; propugna:

“Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.

Para el profesor Da Fonte¹⁰, en el Desarrollo Sostenible: “Se procuraba armonizar los objetivos sociales y económicos con la conservación del medio ambiente, en lo cual se incluye un espíritu de solidaridad con las futuras generaciones”. (Da Fonte, 1994). Según el Dr. José Carlos Carvalho¹¹, un funcionario forestal brasilero, para que haya un desarrollo sostenible se requieren las siguientes condicionantes:

¹⁰ Da Fonte, E.M.M, catedrático brasilero, profesor de la Universidad de Londres, Inglaterra.

¹¹ Dr. Jose Carlos Carvalho Secretario de Medio Ambiente e Desarrollo Sustentable de Minas Gerais. Orador Principal en el Congreso Forestal Mundial realizado en Buenos Aires, Argentina en octubre del 2009.

“- Que todos tengan cubiertas sus necesidades básicas y les sean proporcionadas oportunidades para concretar sus aspiraciones a una vida mejor;

- La promoción de valores que mantengan los patrones de consumo dentro de los límites de las posibilidades económicas y que todos puedan aspirar a ellos de manera razonable;

- Que haya crecimiento económico en regiones en las cuales tales necesidades no son atendidas. Donde ya son atendidas, el desarrollo sostenible es compatible con el crecimiento económico, ya que ese crecimiento refleja los principios amplios de la sostenibilidad y la no explotación de los otros;

- Que el índice de destrucción de los recursos no renovables mantenga el máximo de opciones futuras posibles;

- La conservación de las especies animales y vegetales;

- Minimizar los impactos adversos sobre la calidad del aire, del agua y de otros elementos naturales, con el fin de mantener la integridad global del ecosistema;

- Que los países industrializados retomen políticas internacionales que busquen el crecimiento, el comercio y la inversión” (CARVALHO 1993).

Como se puede apreciar, si bien es cierto que el concepto de desarrollo sustentable plantea un argumento lógico sobre cómo se deben conciliar las tareas de conservación y desarrollo; sin embargo, en la práctica subsisten dificultades marcadas para llegar a aplicar este concepto en su plenitud.

2.1.1.4.- Antecedentes para la formulación del concepto de “Desarrollo Sostenible”

El concepto de Desarrollo Sostenible es el resultado de diferentes análisis y estudios, así como de acuerdos y resoluciones que muchos países han adoptando en función de los cambios globales. A continuación se puntualizan los hitos más importantes:

- 1968 - Creación del Club de Roma, que inicialmente reúne un grupo de 105 científicos, políticos, y personalidades provenientes de 30 países distintos, para hablar de los cambios que se estaban produciendo en el planeta por consecuencia de acciones humanas (THE CLUB OF ROME, 2009).
- 1972 - El Club de Roma publica el informe *“Los límites del crecimiento”*, preparado a petición suya por un equipo de investigadores de Instituto Tecnológico de Massachusetts. En este informe se presentan los resultados de las simulaciones por ordenador de la evolución de la población humana sobre la base de la explotación de los recursos naturales, con proyecciones hasta el año

2100. Demuestra que debido a la búsqueda del crecimiento económico durante el siglo XXI se produce una drástica reducción de la población a causa de la contaminación, la pérdida de tierras cultivables y la escasez de recursos energéticos (THE CLUB OF ROME, 2009).

- 16 de junio de 1972 - Conferencia sobre Medio Humano de las Naciones Unidas celebrada en Estocolmo. El mundo manifiesta su preocupación por la problemática ambiental global; por primera vez se introduce en la agenda política internacional la dimensión ambiental, como condicionante y limitante del modelo tradicional de crecimiento económico y de uso de los recursos naturales. Se analizan varias iniciativas y enfoques para el manejo de estos últimos, considerando un amplio rango de condiciones particulares que existen en las diferentes regiones del mundo y, tomando en cuenta, en todos los casos, el uso racional de los recursos naturales (RN) es necesario para asegurar el desarrollo sostenible. Los países suscriptores de la Declaración de Estocolmo adquieren varios compromisos políticos, los que, sin embargo, de alguna manera se diluyen con el tiempo. Los principales obstáculos son de carácter: social, económico y político; no obstante, para solventar los primeros, se requiere de voluntad política; de esta forma, el aspecto político se vuelve crucial para alcanzar un desarrollo más armonioso y más justo para la humanidad, principalmente para las poblaciones económica y políticamente inestables. (GARCÍA, CAMPOS, 2005).
- 1980 - La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) publicó un informe titulado *Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales*, donde se identifican los principales elementos en la destrucción del hábitat: pobreza, presión poblacional, inequidad social y términos de intercambio del comercio.
- 1981 - Informe Global 2000 realizado por el Consejo de Calidad Medioambiental de Estados Unidos. Concluye que la biodiversidad es un factor crítico para el adecuado funcionamiento del planeta, que se debilita por la extinción de especies.

- 1982 - Carta Mundial de la ONU para la Naturaleza. Adopta el principio de respeto a toda forma de vida y llama a un entendimiento entre la dependencia humana de los recursos naturales y el control de su explotación.
- 1982 - Creación del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) en EE. UU. con el objetivo de encauzar a la sociedad humana hacia formas de vida que protejan el medio ambiente de la Tierra y su capacidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras (WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2009).
- 1984 - Primera reunión de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por la Asamblea General de la ONU en 1983, para establecer una *agenda global para el cambio*.
- 1987 - Informe Brundtland “*Nuestro Futuro Común*”, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el que, se formaliza por primera vez el concepto de desarrollo sostenible (NNUU, 1987). Cabe señalar que este último ha sido ampliado y complementado posteriormente con importantes aportes técnico –científico de todo el mundo, como se analiza más adelante; no obstante, es menester destacar que, la búsqueda de una estrategia para su consecución da origen al concepto de enfoque ecosistémico.

2.1.1.5.- Antecedentes para la adopción del enfoque ecosistémico por parte de Naciones Unidas

En la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), con el objeto de vincular las metas de desarrollo con la erradicación de la pobreza y la protección ambiental. En la Cumbre de la Tierra, como es denominada esta reunión, 172 representantes de los gobiernos del mundo, entre ellos 108 jefes de Estado, establecen las bases de las que más tarde germinarían importantes acuerdos y convenciones como: la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB); la Convención Macro de Cambio Climático; la Declaración de Principios para el Manejo, Conservación y Desarrollo Sostenible de todos los tipos de Bosques; y un Convenio para Combatir la Desertificación. La Declaración de Río y la Agenda 21, son los productos oficiales de esta Cumbre. Entonces surge la idea del Enfoque Ecosistémico,

como una estrategia (NNUU, 1992). Entonces surge el planteamiento de imprimir el Enfoque Ecosistémico en el análisis y solución de los problemas ambientales globales.

El enfoque ecosistémico adquiere un gran respaldo político y en noviembre de 1995, en Yakarta, cuando la Conferencia de las Partes de la CDB lo adopta como su marco primario de acción para implementar los objetivos de la Convención y contribuir al desarrollo sostenible (NNUU, 1995).

En enero de 1998 en un taller de expertos celebrado en Lilongwe, Malawi, se elaboran una serie de principios que componen el EE. (ONU, 2000). Cuatro meses más tarde, en mayo de ese año, la Conferencia de las Partes, en su cuarta reunión efectuada en Bratislava, reconoce la necesidad de tener una descripción más precisa del enfoque, por lo que solicita al órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT) (SBSTTA por sus siglas en inglés), elabore principios y otras guías del enfoque, basado en los principios de Malawi, así como en las experiencias y conclusiones de varios talleres realizados en los últimos años, y prepare un reporte para la quinta Conferencia de las Partes a celebrarse en Nairobi, en el año 2000. (ONU, 1998).

Conforme lo previsto, del 15 al 26 de mayo del 2000 se desarrolla en Nairobi, Kenia, la quinta conferencia de las Partes del CDB, en la que se ratifica al enfoque ecosistémico como una estrategia para la gestión integrada de los recursos naturales, promoviendo la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Con la adopción del Enfoque Ecosistémico surge la oportunidad para que se vinculen y armonicen otras iniciativas como: las reservas de biosfera, bosques modelo, áreas de conservación, y manejo integrado de cuencas hidrográficas; sin embargo, se evidencia la necesidad de precisar con mayor exactitud los principios y orientación operacional para la aplicación del EE, lo que se concreta ese mismo año en Nairobi.

2.1.1.6.- Decisión V/6 de Nairobi 2000 y los principios del enfoque ecosistémico

La decisión V/6 de Nairobi aprueba y recomienda a las Partes la aplicación del EE, a partir de los principios propuestos para implementar la Convención y sus artículos. En el citado documento constan 7 resoluciones adoptadas por las Partes, acompañadas de un Anexo en el que se establecen, en 12 puntos: A) la descripción del enfoque ecosistémico; B) Los 12 principios del EE; y, C) la orientación operacional para la

aplicación del enfoque por ecosistemas. Los doce puntos buscan: mejorar la distribución de los beneficios; utilizar prácticas de gestiones adaptables; y asegurar la cooperación intersectorial.

2.1.1.6.1.- Resoluciones de las Partes

En la Decisión V/6 de la Conferencia sobre Diversidad Biológica, CDB, de Nairobi 2000, se adoptan las siguientes Resoluciones (ONU, 2000):

“La Conferencia de las Partes,

1. Hace suya la descripción del enfoque por ecosistemas y la orientación operacional contenida en las secciones A y C del anexo de la presente decisión, recomienda la aplicación de los principios contenidos en la sección B del anexo, a modo de reflejo del nivel de entendimiento común actual y alienta la ulterior elaboración conceptual y la verificación práctica;

2. Insta a las Partes, otros gobiernos y organizaciones internacionales a que, cuando proceda, empleen el enfoque por ecosistemas, tomando en consideración los principios y la orientación que figuran en el anexo de la presente decisión, y a que desarrollen ejemplos prácticos de ese enfoque para las políticas y legislación nacionales y para la ejecución adecuada de las actividades, adaptándolos a las condiciones locales, nacionales y, cuando proceda, regionales, en particular, en el contexto de las actividades realizadas en el marco de las esferas temáticas del Convenio;

3. Invita a las Partes, a otros gobiernos y a órganos pertinentes a que determinen estudios monográficos y pongan en práctica proyectos experimentales, y organicen, según proceda, cursos prácticos a los niveles regional, nacional y local, y consultas con el objeto de crear una mayor conciencia, intercambiar experiencias inclusive mediante el mecanismo de facilitación y fortalecer la capacidad regional, nacional y local en relación con el enfoque por ecosistemas;

4. Pide al Secretario Ejecutivo que recopile, analice y compare los estudios monográficos a que se hace referencia en el párrafo 3 y prepare una síntesis de éstos y de las experiencias adquiridas, para presentarla al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico antes de la séptima reunión de la Conferencia de las Partes;

5. Pide al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico que en una reunión anterior a la séptima reunión de la Conferencia de las Partes examine los principios y directrices del enfoque por ecosistemas, prepare directrices para su aplicación, tomando como base los estudios monográficos y las experiencias adquiridas, y examine la posibilidad de incorporar el enfoque por ecosistemas a los distintos programas de trabajo del Convenio; y

6. Reconoce la necesidad de prestar apoyo a la creación de capacidad para poner en práctica el enfoque por ecosistemas e invita a las Partes, gobiernos y

organizaciones pertinentes a que presten apoyo técnico y financiero a tal efecto;

7. Alienta a las Partes y gobiernos a que promuevan la cooperación regional, por ejemplo a través de declaraciones conjuntas o memorandos de entendimiento, al aplicar el enfoque por ecosistemas más allá de las fronteras nacionales...47¹²”

2.1.1.6.2.- Descripción del enfoque por ecosistemas

En los cinco primeros puntos, correspondientes al literal A) del Anexo de la Decisión V/6 del CDB, de Nairobi 2000, se describe el enfoque por ecosistemas o ecosistémico, de la siguiente manera (ONU, 2000):

“Anexo

A. Descripción del enfoque por ecosistemas

1. El enfoque por ecosistemas es una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio: conservación; utilización sostenible; y distribución justa y equitativa de los beneficios dimanantes de la utilización de los recursos genéticos.

2. El enfoque por ecosistemas se basa en la aplicación de las metodologías científicas adecuadas y en él se presta atención prioritaria a los niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su medio ambiente. En dicho enfoque se reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas.

3. Esta atención prioritaria a los procesos, funciones e interacciones está en consonancia con la definición de "ecosistema" que figura en el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica: "Por 'ecosistema' se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional." En esta definición no se especifica ninguna unidad o escala espacial particular, en contraste con la definición de "hábitat" que figura en el Convenio. Por lo tanto, el término "ecosistema" no corresponde necesariamente a los términos "bioma" o "zona ecológica", pero se puede referir a cualquier unidad en funcionamiento a cualquier escala. En realidad, la escala de análisis y de acción se debe determinar en función del problema de que se trate. Pudiera ser, por ejemplo, un grano de tierra, una laguna, un bosque, un bioma o toda la biosfera.

4. El enfoque por ecosistemas exige una gestión adaptable para tratar con la

¹² Esta numeración y las demás que, en secuencia, aparecen insertas en los textos transcritos de las siguientes páginas, relativas al Anexo de la Decisión V/6 del CDB, de Nairobi 200, corresponden a la numeración original de las páginas del citado documento, conforme a la traducción oficial de Naciones Unidas.

índole compleja y dinámica de los ecosistemas y con la ausencia de un conocimiento o comprensión completa de su funcionamiento. Los procesos de los ecosistemas son frecuentemente no lineales y los resultados de tales procesos presentan frecuentemente lagunas temporales. Como resultado de ello existen discontinuidades que provocan sorpresas e incertidumbre. La gestión debe ser adaptable para poder dar una respuesta a tales incertidumbres e incluir elementos de "aprendizaje en la práctica" o de información derivada de investigaciones. Tal vez sea necesario adoptar medidas, incluso cuando no se han establecido científicamente las relaciones completas de causa y efecto.

5. En el enfoque por ecosistemas no se excluyen otros enfoques de gestión y de conservación, tales como las reservas de biosfera, las zonas protegidas y los programas de conservación de especies únicas, así como otros enfoques que se aplican en los marcos de las políticas nacionales y las leyes...⁴⁸¹³ existentes, sino que, en su lugar, en él se pueden integrar todos estos enfoques y otras metodologías para hacer frente a situaciones complejas. No existe una sola manera de aplicar el enfoque por ecosistemas, por cuanto ello está en dependencia de las condiciones a los niveles local, provincial, nacional, regional o mundial. En realidad, existen muchas maneras de utilizar los enfoques por ecosistemas a modo de marco para llevar a la práctica los objetivos del Convenio”.

2.1.1.6.3.- Principios del enfoque por ecosistemas

En el punto 6, correspondientes al literal B) del Anexo de la Decisión V/6 del CDB, de Nairobi 2000, se indican los principios del enfoque por ecosistemas o ecosistémico; así (ONU, 2000):

“B. Principios del enfoque por ecosistemas

6. Los siguientes 12 principios son complementarios y están relacionados entre sí:

Principio 1: La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad.

Motivo: Los diversos sectores de la sociedad consideran los ecosistemas en función de sus propias necesidades económicas, culturales y sociales. Los pueblos indígenas y otras comunidades locales que viven en esas tierras son interesados directos importantes y deben reconocerse sus derechos e intereses. Tanto la diversidad cultural como la diversidad biológica son componentes centrales del enfoque por ecosistemas y esto debe tenerse en cuenta para su gestión. Las opciones de la sociedad se deben expresar de la manera más clara posible.

Principio 2: La gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo

Motivo: Los sistemas descentralizados pueden llevar a una mayor eficiencia, eficacia y equidad. En la gestión deben participar todos los interesados directos y se debe equilibrar el interés local con el interés del público en general. Cuanto

¹³ Idem página 25

más se acerque la gestión al ecosistema mayor será la responsabilidad, la propiedad, las exigencias, la rendición de cuentas, la participación y la utilización de los conocimientos locales.

Principio 3: Los administradores de ecosistemas deben tener en cuenta los efectos (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.

Motivo: Las intervenciones de gestión en los ecosistemas con frecuencia tienen efectos desconocidos o imprevistos en otros ecosistemas; por consiguiente, es necesario examinar y analizar cuidadosamente las posibles repercusiones. Para ello, tal vez sea preciso que las instituciones que participan en la adopción de decisiones deban instituir nuevos arreglos o modalidades de organización para adaptarse, si fuera necesario, a las circunstancias...⁴⁹¹⁴

Principio 4: Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar el ecosistema en un contexto económico. Este tipo de programa de gestión de ecosistemas debería:

a) Disminuir las distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la diversidad biológica;

b) Orientar los incentivos para promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;

c) Procurar, en la medida de lo posible, incorporar los costos y los beneficios en el ecosistema de que se trate.

Motivo: El mayor peligro para la diversidad biológica es su sustitución por sistemas de uso de la tierra alternativos. Esto suele ser producto de las distorsiones del mercado, que infravalora los sistemas naturales y las poblaciones y proporciona incentivos y subsidios que favorecen la conversión de la tierra en sistemas menos diversos. Frecuentemente los que se benefician de la conservación no pagan el costo que ésta entraña y, análogamente, los que generan los costos ambientales; por ejemplo, la contaminación, no asumen sus responsabilidades. El ajuste de los incentivos posibilita que los que controlan los recursos puedan recibir sus beneficios y que los que generan los costos ambientales estén obligados a pagarlos.

Principio 5: A los fines de: mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas debería, ser un objetivo prioritario del enfoque por ecosistemas.

Motivo: El funcionamiento y la capacidad de adaptación de los ecosistemas dependen de una relación dinámica entre las especies, y entre éstas y su entorno abiótico, así como las interacciones físicas y químicas en el medio ambiente. La conservación y, cuando corresponda, el restablecimiento de tales interacciones y procesos reviste mayor importancia para el mantenimiento a largo plazo de la diversidad biológica que la simple protección de las especies.

¹⁴ Idem página 25

Principio 6: Los ecosistemas se deben gestionar dentro de los límites de su funcionamiento.

Motivo: Al considerar la probabilidad o la facilidad de lograr los objetivos de la gestión, debe prestarse atención a las condiciones medioambientales que limitan la productividad natural, la estructura, el funcionamiento y la diversidad de los ecosistemas. Los límites de funcionamiento de un ecosistema pueden estar influidos por diversos grados de..50¹⁵ condiciones temporales, imprevistas o artificialmente mantenidas y, en consecuencia, la gestión debería aplicarse con la debida precaución.

Principio 7: El enfoque por ecosistemas debe aplicarse a las escalas especiales y temporales apropiadas.

Motivo: El enfoque debería estar delimitado por escalas espaciales y temporales apropiadas a los objetivos. Los usuarios, administradores y científicos serán los que definirán los límites de gestión a nivel operativo. Se debería fomentar una conexión entre distintas áreas cuando fuese necesario. El enfoque por ecosistemas se basa en la índole jerárquica de la diversidad biológica caracterizada por la interacción e integración de genes, especies y ecosistemas.

Principio 8: Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas.

Motivo: Los procesos de los ecosistemas están caracterizados por diversas escalas temporales y efectos retardados. Ello está intrínsecamente en conflicto con la tendencia de los seres humanos de dar prioridad a las ventajas a corto plazo y los beneficios inmediatos en lugar de a los beneficios futuros.

Principio 9: En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable.

Motivo: Los ecosistemas cambian, incluidas la composición de las especies y la densidad de las poblaciones. Por tanto, la gestión debería adaptarse a los cambios. Independientemente de su dinámica de cambio intrínseca, los ecosistemas están acosados por una gama de incertidumbres y posibles "sorpresas" en las esfera, humana, biológica y ambiental. Es posible que los regímenes de perturbaciones tradicionales sean importantes para la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas y puede que sea necesario mantenerlos o restaurarlos. En el enfoque por ecosistemas debe aplicarse la gestión adaptable para prever y tener en cuenta tales cambios y fenómenos y debería aplicarse con precaución cuando se adoptan decisiones que puedan eliminar de antemano algunas opciones, pero al mismo tiempo debería contemplarse la posibilidad de aplicarse medidas de mitigación para hacer frente a cambios a largo plazo como el cambio climático.

Principio 10: En el enfoque por ecosistemas se debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica, y su

¹⁵ Idem página 25

integración..51¹⁶

Motivo: La diversidad biológica es crítica tanto por su valor intrínseco como por la función importante que desempeña en proporcionar el ecosistema y otros servicios de los que en último término todos dependemos. En el pasado había una tendencia a administrar los componentes de la diversidad biológica en términos de protegidos o no protegidos. Es necesario adoptar una actitud más flexible en la que la conservación y la utilización se consideren en su contexto y la totalidad de las medidas se aplique en forma integral desde los ecosistemas estrictamente protegidos a los ecosistemas de factura humana.

Principio 11: En el enfoque por ecosistemas deberían tenerse en cuenta todas las formas de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, indígenas y locales.

Motivo: La información procedente de cualquier fuente es crítica para llegar a estrategias efectivas de gestión de los ecosistemas. Es conveniente conocer mejor las funciones de los ecosistemas y las repercusiones de las actividades humanas. Debería compartirse toda la información pertinente que procede de una zona de interés con todos los interesados directos y participantes, teniéndose en cuenta, entre otras cosas, cualquier decisión que haya de adoptarse en virtud del inciso j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los supuestos en que se basan las decisiones de gestión propuestas deberían ser explícitos y compararse con los conocimientos existentes y las opiniones de los interesados directos.

Principio 12: En el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes.

Motivo: La mayoría de los problemas de gestión de la diversidad biológica son complejos, con muchas interacciones, efectos secundarios e implicaciones y, por consiguiente, se debe contar con los conocimientos especializados necesarios y los interesados directos en los planos local, nacional, regional e internacional, según corresponda”.

2.1.1.6.4.- Orientación operacional para la aplicación del enfoque por ecosistemas

Del punto 7 al 12, correspondientes al literal C) del Anexo de la Decisión V/6 del CDB, de Nairobi 2000, se indica la orientación operacional para la aplicación del enfoque por ecosistemas (ONU, 2000):

“C. Orientación operacional para la aplicación del enfoque por ecosistemas

7. Al aplicar los 12 principios del enfoque por ecosistemas, se proponen como orientación operacional los cinco puntos siguientes..52¹⁷

1. Prestar atención prioritaria a las relaciones funcionales de la diversidad

¹⁶ Idem página 25

¹⁷ Idem página 25

*biológica en los ecosistemas.*¹⁸

8. Los múltiples componentes de la diversidad biológica controlan los depósitos y el flujo de energía, agua y nutrientes dentro de los ecosistemas y proporcionan resistencia frente a importantes perturbaciones. Se requiere un conocimiento mucho más profundo de las funciones de los ecosistemas y de la función que desempeñan los componentes de la diversidad biológica en los ecosistemas, particularmente para comprender,

- I. la capacidad de adaptación del ecosistema y los efectos de la pérdida de la diversidad biológica (a nivel de especies y genético), así como la fragmentación de los hábitats;*
- II. las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica; y*
- III. los determinantes de la diversidad biológica local en las decisiones relativas a la gestión. La diversidad biológica funcional en los ecosistemas proporciona múltiples bienes y servicios de importancia económica y social. Aunque es necesario acelerar los esfuerzos para obtener nuevos conocimientos sobre la diversidad biológica funcional, los ecosistemas han de gestionarse incluso cuando falta tal conocimiento. El enfoque por ecosistemas puede facilitar la gestión práctica a los gestores del ecosistema, sean estas comunidades locales o responsables de la elaboración de políticas nacionales.*

2. Mejorar la distribución de los beneficios

9. Los beneficios que dimanán de la serie de servicios que la diversidad biológica ofrece a nivel de los ecosistemas proporcionan la base de la seguridad del medio ambiente humano y de su sostenibilidad. En el enfoque por ecosistemas se trata de mantener o restablecer los beneficios derivados de esas funciones. En particular, estas funciones deben beneficiar a los interesados directos de su producción y gestión. Esto requiere, entre otras cosas: creación de capacidad, particularmente a nivel de las comunidades locales que administran la diversidad biológica en los ecosistemas; la valoración adecuada de bienes y servicios de los ecosistemas, la eliminación de incentivos perjudiciales que restan valor a los bienes y servicios de los ecosistemas y, en consonancia con las disposiciones del Convenio, su sustitución, cuando proceda, por otros incentivos locales orientados a lograr buenas prácticas de gestión.

3. Utilizar prácticas de gestión adaptables

10. Los procesos y las funciones de los ecosistemas son complejos y variables. Su nivel de incertidumbre aumenta por la interacción con las estructuras sociales, que se deben comprender mejor. Por consiguiente, la gestión de los ecosistemas debe incluir un proceso de aprendizaje que ayude a adaptar las metodologías y prácticas a los modos con que se administran y vigilan estos sistemas. Deben diseñarse programas de aplicación que puedan adaptarse a los imprevistos en lugar de actuar sobre la base de supuestas certidumbres. En la gestión de los

¹⁸ Los subtítulos numerados del 1 al 5 del texto de esta página y de las siguientes, corresponden a objetivos del texto original, que permiten clasificar las orientaciones operacionales para la aplicación del enfoque por ecosistemas. Así consta en la traducción oficial del documento de Naciones Unidas.

ecosistemas es necesario reconocer la diversidad de factores sociales y culturales que influyen en la utilización de los recursos naturales. De modo análogo, es necesario que la elaboración de políticas y la aplicación sean flexibles. A largo plazo, las decisiones inflexibles llevarán probablemente a soluciones inapropiadas o incluso contraproducentes. La gestión de los ecosistemas debe considerarse como un experimento a largo plazo que haga uso de sus resultados a medida que avanza..53¹⁹ Este "aprendizaje en la práctica" servirá también de importante fuente de información para obtener conocimientos acerca de la forma óptima de supervisar los resultados de la gestión y de evaluar si se logran las metas establecidas. A ese respecto, sería conveniente crear o fortalecer la capacidad de vigilancia de las Partes.

4. Aplicar las medidas de gestión a la escala apropiada para el asunto que se está abordando, descentralizando esa gestión al nivel más bajo, según proceda 11. Según lo indicado en la Sección A, un ecosistema es una unidad de funcionamiento a cualquier escala, según el problema o la cuestión de que se trate. Este hecho debería servir para definir el nivel apropiado a que deben adoptarse las decisiones y las medidas de gestión.

11. Frecuentemente, este enfoque entrañará la descentralización a nivel de las comunidades locales. Una descentralización eficaz requiere una delegación adecuada de la autoridad, lo cual implica que los interesados directos gozan tanto de la oportunidad de asumir la responsabilidad como de la capacidad para aplicar las medidas apropiadas, y es necesario que esté apoyada por marcos normativos y legislativos habilitadores. Cuando se trata de recursos de propiedad común, la escala más adecuada para las decisiones y medidas en materia de gestión necesariamente debería ser suficientemente amplia para abarcar los efectos de las costumbres procedentes de todos los interesados pertinentes. Se requerirían instituciones apropiadas para tal toma de decisiones y en caso necesario para la solución de conflictos. En algunos problemas y asuntos puede que sea necesario adoptar medidas a niveles todavía superiores, mediante, por ejemplo, la cooperación transfronteriza e incluso la cooperación a nivel mundial.

5. Asegurar la cooperación intersectorial

12. Como marco primario para las medidas que se adopten en virtud del Convenio, en el enfoque por ecosistemas deberían tenerse plenamente en cuenta el desarrollo y la revisión de las estrategias y los planes de acción nacionales sobre diversidad biológica. También existe la necesidad de integrar el enfoque por ecosistemas en los sistemas agrícolas, pesqueros, silvícolas y otros sistemas de producción que influyen en la diversidad biológica. De conformidad con el enfoque por ecosistemas, la gestión de los recursos naturales exige una comunicación y una cooperación mayor entre sectores a diversos niveles (ministerios gubernamentales, organismos de gestión, y otros). Esto podría promoverse por conducto, por ejemplo, de órganos interministeriales dentro de los gobiernos o mediante la creación de redes para compartir información y experiencias..54²⁰”.

¹⁹ Idem página 25

²⁰ Idem página 25

2.1.1.7.- Fundamentos del enfoque ecosistémico

Las políticas públicas, si bien intentan responder a una visión integral del desarrollo de un país, región o municipio, reflejan visiones de trabajo sectorizadas; es decir no son holísticas²¹. Los diferentes sectores de planificación y gestión (ministerios, agencias, secretarías, gobiernos seccionales, etc.) generan políticas públicas particulares, que en algunos casos son inclusive contradictorias.

¿Pero, cómo lograr Políticas Públicas que tiendan a la integración de sectores, con visiones muchas veces contrapuestas, para ser más eficientes en la adaptación a los Cambios Globales (CG)?

El enfoque ecosistémico o por ecosistemas (EE), constituye una estrategia para dar soluciones viables y sostenibles a los problemas ambientales, sociales y económicos desde una perspectiva integral, en particular para hacer frente a la degradación ambiental (DA), pérdida de la biodiversidad (PB) y a los cambios climáticos (CC).

Permite la generación de políticas integradas hacia la sostenibilidad, mejorando de esta manera, las opciones de adaptación a la DA, PB y CC.

El EE surge como una respuesta a la falta de efectividad en el cumplimiento de los objetivos de la CDB, ya que los enfoques tradicionales de conservación tienen fuertes limitaciones.

2.1.1.8.- Objetivos del enfoque ecosistémico

El EE básicamente persigue:

- La conservación de la biodiversidad a escalas múltiples
- El uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente en general
- La distribución equitativa de los beneficios generados por las prestaciones ambientales (y de las responsabilidades)

El EE optimiza la relación entre el buen funcionamiento de los ecosistemas y la calidad de vida de la población; pone en evidencia en la conciencia social, que una parte

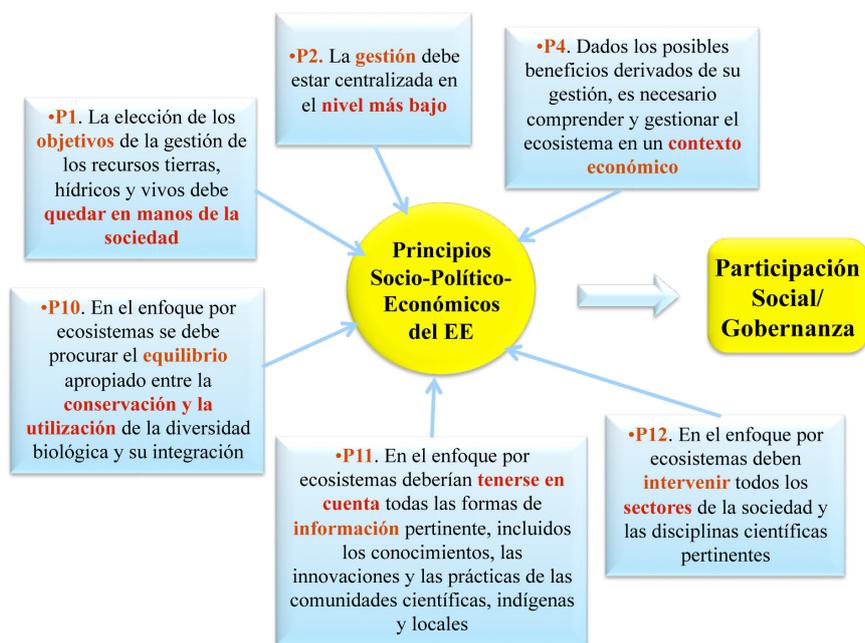
²¹ El Holismo (del griego *ὅλος* (*holos*) que significa «todo», «entero», «total») fue resumido concisamente por Aristóteles; "El todo es más que la suma de sus partes". Se puede definir como un tratamiento de un tema que implica a todos sus componentes, con sus relaciones obvias e invisibles.

significativa de la biodiversidad está aún afuera de las áreas protegidas (AP); cuestiona que el manejo de la biodiversidad se limite a sitios específicos, con dudas en su viabilidad a largo plazo; plantea una adecuada valoración de los servicios ambientales; y propone una visión integral y multisectorial de la conservación y el desarrollo (VIDES, 2009).

2.1.1.9.- Paradigmas del enfoque ecosistémico

Roberto Vides²², en base al contenido de los principios del EE (descritos en el numeral 1.2.3) los clasifica en dos grupos (Gráficos N° 2 y 3); los signados con los números: 1, 2, 4, 10, 11 y 12, los categoriza como Socio-Político-Económicos, planteando que su cumplimiento implica y depende de una participación social y gobernanza activa y permanente que se fortalece en el tiempo. De allí que a este último factor lo considera como el primer paradigma del EE (VIDES, 2009).

Gráfico N° 2 - 001.- PRINCIPIOS SOCIO-POLÍTICO-ECONÓMICOS DEL EE.



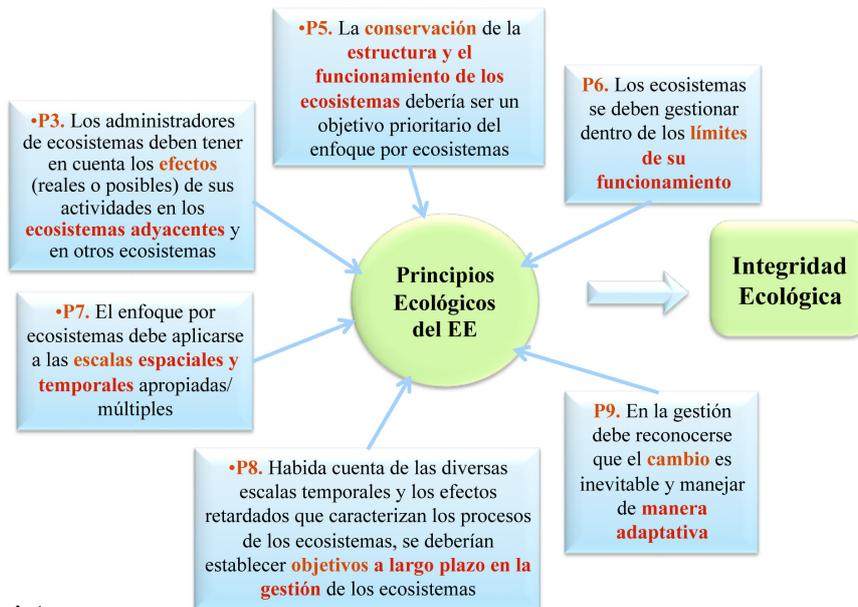
Fuente: Roberto Vides. "El Enfoque Ecosistémico y su impacto en las Políticas Públicas". Foro: "Política – Ciencia sobre los servicios de los ecosistemas y adaptación al cambio climático en Los Andes". Quito – Ecuador.- Agosto del 2.009.

A los principios: 3, 5, 6, 7, 8 y 9 del EE, Vides los categoriza como Principios Ecológicos, que promueven y persiguen la integridad ecológica, partiendo de una visión enfocada en conservación, evoluciona hacia un enfoque más holístico e integrador, a la

²² Roberto Vides.- Vicepresidente para Sudamérica de la Comisión de Manejo Ecosistémico – CEM-UICN.- Coordinador del Proyecto Binacional Bolivia-Paraguay-FCBC-Comisión Europea.

vez que fomenta la participación de la sociedad y la integración de las necesidades socioeconómicas de preservación ambiental. La integridad Ecológica se constituye, por tanto, en un segundo paradigma del EE.

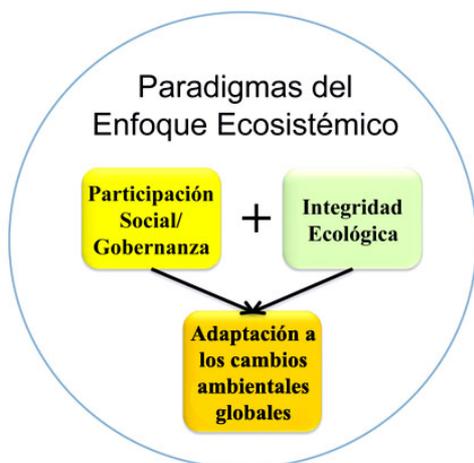
Gráfico N° 2 - 002.- PRINCIPIOS ECOLÓGICOS DEL EE.



Fuente: Idem. Ant.

Para Vides (Vides, 2009), los paradigmas del EE (Gráfico N° 3) conducen a:

Gráfico No 2 – 003 PARADIGNAS DEL EE



Fuente: Idem. Ant.

- Reducción de la vulnerabilidad socio-económica y ambiental de los más pobres;
- Protección de la integridad de los ecosistemas para que mantengan sus servicios fundamentales;
- Claves para estar mejor preparados frente a los cambios climáticos (CC).

2.1.1.10.- Aplicaciones del EE y generación de políticas públicas de cara a la adaptación al cambio global (CG) y al cambio climático (CC)

Roberto Vides señala que en los últimos años se han desarrollado en el mundo, también en América Latina, diferentes estudios de aplicación del EE (entre ellos los citados en el numeral 1 de Antecedentes, páginas 33 y 34 del presente estudio).

De esos y otros trabajos efectuados a nivel mundial, han surgido recomendaciones claves de la aplicación del EE, que sirven para incidir en las políticas públicas; así:

1. Descentralización y participación social;
2. Valoración de los servicios ambientales;
3. Gestión integral del territorio a diferentes escalas;
4. Planificación a largo plazo;
5. Manejo adaptativo; e,
6. Integración de conocimientos (Vides, 2009).

2.1.1.11.- Últimas cumbres mundiales en relación a Desarrollo Sostenible y sus resultados

2.1.1.11.1.- Cumbre de Johannesburgo 2002

En septiembre de 2002 se lleva a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Cumbre de Johannesburgo), la cual tuvo como objetivo revitalizar compromisos globales sobre desarrollo sostenible adquiridos hace diez años en la Cumbre de Río y fortalecer las acciones internacionales para erradicar la pobreza. Para muchos críticos, entre ellos Alexander López²³, ésta no logra satisfacer las expectativas, sobre todo por: la ausencia de acuerdos en materias clave como energía y biodiversidad; la ausencia de plazos y metas; el carácter no vinculante de los acuerdos y un decreciente impacto de la Cumbre. Sin embargo, se logra ampliar la participación de todos los sectores y actores lo que se interpreta como un reconocimiento de la importancia de los temas ambientales y de la necesidad de actuar en conjunto.

López anota:

²³ Alexander López, especialista en relaciones internacionales y profesor e investigador en la Universidad Nacional, es parte del grupo “Environment, Development and Sustainable Peace”, que participó en la Cumbre de Johannesburgo.

“A diferencia de la Cumbre de Río de Janeiro, en 1992, la de Johannesburgo parece haberse guiado más por los temas de desarrollo que por los de ambiente. En efecto, durante su transcurso hubo repetidas acusaciones por parte de representantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en el sentido de que la Cumbre había sido secuestrada por la agenda de comercio y particularmente por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Y, a diferencia también de Río 1992, Johannesburgo 2002 fue escasa en la producción de documentos vinculantes y de compromisos claros en plazos y metas: en 1992 se generó dos convenciones –la de Cambio Climático y la de Diversidad Biológica-, también se generó la Agenda 21 y, asimismo, la Declaración sobre Gestión de Todos los Tipos de Bosques y la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo. En contraste, la Cumbre de Johannesburgo produjo únicamente dos documentos: el Plan de Acción y la Declaración Política, de los que el más importante es el primero, que constituye la estructura para la implementación de los acuerdos e incluye 11 capítulos, siendo el primero la introducción, en que se destacan como elementos centrales un compromiso con los acuerdos de Río, la implementación de la Agenda 21, buena gobernabilidad, la necesidad de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos y la importancia de una visión ética del desarrollo sostenible. La Declaración Política señala el camino recorrido desde Río 1992 hasta Johannesburgo 2002, apunta los principales desafíos, expresa el compromiso con el desarrollo sostenible, enfatiza la necesidad de multilateralismo y la necesidad de implementación.

Los grandes temas de acuerdo y desacuerdo en Johannesburgo fueron:

Energía - El texto final llama a un urgente incremento en el uso de energías renovables y a la formulación de políticas para reducir los subsidios en el sector energético tradicional. Pero la falta de un acuerdo en términos de plazos y metas para el incremento de las energías renovables fue una de las mayores desilusiones de la Cumbre. La Unión Europea había venido presionando para incrementar el uso de energías renovables a un 15% para 2010, sin embargo la férrea oposición de Estados Unidos y los países petroleros, hizo colapsar un eventual acuerdo en esa materia. Respecto de la remoción de subsidios al sector energético, Estados Unidos, con el apoyo del G-77 y China, más Australia, Canadá y Japón, manifestaron su oposición. Por el contrario, la Unión Europea, Noruega, Islandia y Nueva Zelanda expresaron que la remoción de los subsidios es un aspecto esencial para la consecución de una política energética sostenible.

Océanos, recursos marinos (pesquerías) - El punto central aquí fue de nuevo el establecimiento de plazos para recuperar el stock pesquero, establecimiento que fue promovido por la Unión Europea y rechazado por Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, el G-77 y China. En consecuencia, el texto final refleja una posición intermedia, señalándose la necesidad de recuperar el stock pesquero de una manera urgente y siempre que sea posible no después de 2015. Finalmente, otro acuerdo importante es el establecimiento de una red de áreas marinas protegidas para 2012.

Agua y sanidad - Extremadamente vinculados, estos temas se convierten en dos de los principales de la agenda de Johannesburgo. En cuanto al agua se acuerda reducir en la mitad el número de personas sin acceso a agua potable para el año 2015, lo que implica proporcionarla a por lo menos medio billón de personas.

Igualmente, respecto de la sanidad se incluye un acuerdo para reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a tratamiento sanitario para 2015, lo que implica garantizar acceso a al menos 1,2 billones de personas. Es defendible la afirmación de que estas dos áreas constituyeron las de mayor progreso y avance en Johannesburgo.

Cambio climático - Sin mayores acuerdos, el texto urge a los países a ratificar el Protocolo de Kioto a pesar de la oposición de EU, quien reafirmó ésta; mientras, la Unión Europea, Argentina, Costa Rica, Cuba, Islandia, Japón, México, Namibia, Noruega y Uganda señalaron las serias amenazas impuestas por el proceso de cambio climático y la necesidad de ratificar el Protocolo, como ya lo hicieron ellos. Samoa, en representación de los países de las pequeñas islas, realizó un llamado a la ratificación en virtud de la seria amenaza que el cambio climático constituye para éstas. Al final de la Cumbre, Rusia y Canadá anunciaron su decisión de ratificarlo, con lo que, una vez hecha efectiva ésta, el Protocolo entraría en vigencia probablemente en 2003.

Desarrollo - El texto enfatiza la necesidad de buena gobernabilidad (instituciones legítimas, apertura, derechos humanos). Igualmente, hay un apoyo explícito a la agenda de Doha, Qatar y al consenso de Monterrey. EU propugnaba que la buena gobernabilidad fuera requisito para recibir asistencia oficial al desarrollo, lo cual no fue aceptado al final, y también pretendía que las políticas ambientales fueran formuladas y ejecutadas atendiendo a lo acordado en la OMC, lo cual tampoco fue aceptado, pero sí se apoyó explícitamente la agenda de esta entidad. Interesantemente, a diferencia de la Agenda 21, el Plan de Implementación de Johannesburgo reconoce la pobreza como vinculada al acceso a energía y agua y a la distribución equitativa de los recursos naturales –entre otros-, lo que refleja un cambio importante en la manera de percibirla y conceptualizarla: no ya como problema solamente referido al ingreso, sino de una manera más integral, relacionándola con un patrón de vida sostenible.

Biodiversidad - Los dos grandes elementos de discusión en cuanto a biodiversidad fueron un acuerdo para detener en el año 2010 el grado de pérdida de diversidad biológica y el establecimiento de un régimen internacional vinculante para promover la salvaguarda de ésta. Este último aspecto generó una importante polémica ya que México y Canadá propugnaban un régimen vinculante, mientras que Australia, Suiza y EU se oponían y reclamaban la utilización de la palabra arreglo. La preocupación estadounidense estaba referida a los derechos de propiedad intelectual y a los acuerdos dentro de la OMC. Al final, el G-77 y China favorecieron borrar la palabra vinculante pero conservar la palabra régimen, como se ve en el texto final.

Mecanismos institucionales - Se apoya la creación del Fondo de Solidaridad Global para proyectos que tengan un alto impacto en reducción de la pobreza. Sin embargo, la adhesión al mismo es de carácter voluntario. La creación de tal mecanismo fue particularmente adversada por Noruega que consideró que eso implicaba crear otra burocracia internacional y que lo que se necesita fundamentalmente es que los países desarrollados cumplan con la meta del 0,7% del PNB en asistencia oficial al desarrollo –lo cual lo han hecho solo Noruega, Dinamarca, Suecia y Holanda.

Principios de precaución (15 de la Declaración de Río) y de responsabilidades comunes pero diferenciadas (7 de la Declaración de Río) - En el primer caso fue interesante la discusión de si tal principio aplica solo en la esfera ambiental o si debía ser incluido en otras áreas, como por ejemplo la de finanzas. EU, Australia y Japón lo consideraban irrelevante en esa sección, no así el G-77 ni China. En el caso del principio de precaución la discusión se centró en la oposición de EU y Australia de utilizar ese concepto (éste, por cierto, ha sido gran motivo de disidencia de EU en las negociaciones de cambio climático; Australia, por su parte, argumenta que tal principio puede ser utilizado para excluir productos de otros países). Al final, en lugar de utilizar la palabra principio se favorece el uso de la palabra aproximación (approach).” (LÓPEZ, 2002)

2.1.1.11.2.- Cumbre de Copenhague 2009

La XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático se celebra en Copenhague, Dinamarca, desde el 7 al 18 de diciembre de 2009. Denominada COP 15 («15a Conferencia de las partes»), es organizada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), con la meta de preparar futuros objetivos para reemplazar los del Protocolo de Kioto, que terminan en el año 2012. En la conferencia se acreditan 34.000 personas entre delegados de los 192 países miembros de la CMNUCC, expertos en clima, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y prensa. Esta cumbre es la culminación de un proceso de preparación que se inicia en Bali en el año 2007, con una "Hoja de Ruta" adoptada por los países miembros.

El pacto alcanzado como resultado de esta cita cumbre es calificado, con desilusión, como insuficiente; además, no es oficial, pues la Convención de Cambio Climático funciona por consenso y la oposición de un solo país impide la adopción del acuerdo. En éste caso, el pacto alcanzado por Estados Unidos, China y otros 27 países no fue aceptado por unanimidad en la Convención, pues fue rechazado por algunos países como Cuba, Bolivia y Nicaragua así como por los integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), del cual es miembro el Ecuador.

El Acuerdo mantiene el objetivo de que la temperatura global no suba más de dos grados centígrados. Sobre cuándo las emisiones deberán alcanzar su máximo solo se dice que "lo antes posible" y no se establecen objetivos para 2050. Tampoco se ha incluido la recomendación del IPCC de que las emisiones de los países desarrollados deberían reducirse para 2020 entre un 25% y un 40% sobre el nivel que tenían en 1990. (NNUU, 2009)

2.1.1.11.3.- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra – Cochapamba 2010

Ante la cerrazón de los gobiernos de los países más culpables del calentamiento global demostrada durante la XV Conferencia Internacional sobre Cambio Climático celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, de manera inédita, un gobierno, el de Bolivia, promueve una reunión con los movimientos y organizaciones: sociales, indígenas, campesinas, ecologistas, la que se desarrolla en la ciudad de Cochabamba en abril de 2010, para realizar, con bases reales, un diagnóstico descarnado de las posibilidades de vida y futuro que le queda al conglomerado humano.

En el diagnóstico se establecen, entre otros aspectos, el siguiente:

Según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, “es muy posible que decrezca el potencial para producir comida cuando aumente la temperatura 3 grados centígrados”. El panel usa la frase “muy posible” para hablar de una probabilidad de más de 90%. A menos que llegemos a un fuerte acuerdo climático muy pronto, el resultado probable es un aumento de 3 o más grados para fines de siglo. Incluso en latitudes mayores el área de tierra habitable disminuirá conforme se eleve el nivel del mar. El aumento probable para este siglo —tal vez menos de un metro— amenaza sólo a algunas poblaciones pero el proceso no parará en 2100. Durante el periodo interglaciar previo, hace unos 125 mil años, la temperatura global promedio fue de un 1.3 grados mayor que hoy, como resultado de los cambios en la órbita de la tierra alrededor del sol. Un nuevo artículo en la revista “Nature” muestra que los niveles del mar durante ese periodo fueron de entre 6.6 y 9.4 metros más que hoy. Una vez que subió la temperatura, la expansión del agua marina y el derretimiento de los casquetes de hielo en Groenlandia y el Antártico fue imparable.” (GRAIN, 2010)

Se considera que la situación actual:

Son los efectos del robo, privatización y contaminación del agua; del aumento imparable de basureros y sitios de desechos tóxicos, del envenenamiento por industrias y agroquímicos en campos, fuentes de agua y bosques; de la erosión bestial ocasionada por los monocultivos, por la homogenización de especies, la degradación de los suelos y la expulsión de personas y comunidades. Son los criaderos industriales, por su actividad por los productos alimentarios que generan. Son las presas e hidroeléctricas en su alteración radical de los territorios, el trasvase de cuencas y la alteración de los ciclos de agua. Son las mineras en su despanzurramiento general de cerros y montes, más la contaminación extrema de los lixiviados, pero también la forma en que se controlan los minerales mediante ejércitos irregulares, paramilitarización y

guerra extrema, y la utilización de mano de obra semiesclavizada y frágil, como los niños. Es la urbanización salvaje (muchas devastaciones juntas: despojo del agua, basurales, cambio de uso de suelo, alteración climática por las enormes planchas de cemento, proliferación de tiendas de conveniencia, desmantelamiento del comercio local, desarticulación de la vida social y los saberes, delincuencia, inseguridad, precarización, escasez de alimentos, hacinamiento, etcétera)”. ”. (GRAIN, 2010)

Se critican y rechazan cierto tipo de proyectos propuestos para la remediación ambiental, entre ellos los denominados “REDD” (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación), por considerar que:

“Especialmente nocivos son los programas que se anuncian como Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), porque además implican el posible y muy factible enajenamiento del manejo territorial con lo que los comerciantes en carbono lograrían un control creciente sobre los bosques de los pueblos”. (GRAIN, 2010)

Tras Cochabamba, la reflexión colectiva, con la experiencia y los saberes ancestrales de los pueblos de muchas regiones, más el cotejo de investigadores honestos, reafirman la urgencia de que la gente reconstituya su propia historia, impulse su autonomía, asuma un control territorial comunitario, reafirme las prácticas ancestrales y contemporáneas de una agricultura campesina, cuidadosa de la vida y su equilibrio en la Tierra, y defienda el cultivo y la procuración independientes de alimentos propios.

“Las auténticas soluciones implican situar correctamente las causas en quienes emiten los gases con efecto de invernadero, y cuestionar los modelos industriales, en particular la agroindustria y todo el sistema alimentario global que mediante su integración vertical es responsable de la mitad o más de las emisiones. Sobre todo, las soluciones verdaderas implican reivindicar la agricultura campesina, es decir, asumir que hay un complejo modo de vida que está cuidando la existencia mediante el cultivo. Que produce sus alimentos de modo independiente sin pedir permiso a nadie para existir evadiendo en gran medida el sistema alimentario corporativo global. Que tiene un anclaje muy fuerte en tradiciones milenarias de saberes asociados (como el trabajo de preparación de los terrenos, la recuperación de los suelos, los modos de siembra, el vastísimo cuidado de la biodiversidad, el trabajo sin insumos intensivos químico-tóxicos, más el manejo integral del territorio y no sólo de las parcelas). Todo este tejido (que no será posible si no se concreta una justicia real y una reforma agraria integral), conforma una propuesta que, efectivamente, puede contribuir a enfriar el planeta, mientras se hace una conciencia clara de todo lo que hay que considerar y defender en la complejidad de la devastación generalizada para no quedar

atrapados en los vendavales de las crisis actuales. Hoy eso es mucho más claro que nunca antes y abre un horizonte de movilización futura de larguísimo plazo” (GRAIN, 2010).

2.1.1.11.4.- Convención ONU sobre biodiversidad – Nagoya 2010

Del 18 al 29 de octubre del 2010 se desarrolla en la ciudad de Nagoya (Japón), La Convención de la ONU sobre Biodiversidad (COP10), en la que participan negociadores de 193 países. Tanto el Secretario General de la Convención como la ONU admiten, antes del encuentro, el fracaso individual y colectivo en reducir la pérdida de biodiversidad.

En el evento se conoce que el objetivo que se había impuesto la ONU ocho años atrás, en la VI Conferencia de las Partes (COP 6) realizada en La Haya, de frenar la pérdida de especies en todo el mundo hasta el año 2010, no se ha cumplido y que en el momento actual, el planeta sufre una grave crisis en este tema. El diagnóstico que el mundo registra es muy sombrío: *“...sólo quedan 3.200 tigres en su hábitat natural, 300 ballenas francas boreales en todo el mundo y el 99% de las ballenas azules ya han sido exterminadas. Nuestros océanos se están quedando sin peces y estamos perdiendo fuentes únicas de alimentos debido a los enormes monocultivos...”* (SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, 2011). La mayoría de los expertos consideran que estamos dejando escapar la naturaleza de entre nuestras manos y con ello nos estamos perdiendo a nosotros mismos. El resultado: **los animales, plantas, océanos, bosques, tierras y ríos se están asfixiando** bajo las inmensas cargas derivadas de la sobreexplotación y otras presiones.

En la edición del boletín *Perspectiva mundial sobre la diversidad biológica* (GBO por sus siglas en inglés), publicado en mayo de 2010, la afirmación es clara: “no se ha alcanzado esa meta”. Entre las principales conclusiones de dicho informe se destaca:

- “1. Se estima que casi un 25% de las especies vegetales está en peligro de extinción.*
- 2. La abundancia de especies de vertebrados se ha reducido, en promedio, casi en un tercio, y sigue decreciendo a nivel mundial, con descensos graves en los trópicos.*
- 3. Se observan graves disminuciones de los humedales de agua dulce, hábitats de hielo marino, marismas de marea, arrecifes de coral y lechos de algas.*
- 4. La amplia fragmentación y degradación de los bosques y ríos.*

5. *En los sistemas agrícolas continúa disminuyendo la diversidad genética de los diferentes tipos de cultivo y ganado.*

6. *Las cinco presiones principales que impulsan directamente la pérdida de la biodiversidad se mantienen constantes o bien se intensifican (cambio de hábitat, sobreexplotación, contaminación, especies exóticas invasoras y cambio climático).*

7. *La huella ecológica de la humanidad supera la capacidad biológica de la Tierra por un margen muy superior a lo que se acordó al fijar la meta de biodiversidad para 2010.*

Naciones Unidas acordó que, para impulsar el convenio tildaría el año 2010 como el año Internacional de la Biodiversidad. Sin embargo, ni la voluntad política ha sido prolífica para implementar las medidas del Plan Estratégico, ni los medios de comunicación se han hecho eco del serio problema que plantea la pérdida de biodiversidad. La cumbre de Nagoya (del 18 al 29 de octubre de 2010) apenas ha tenido difusión mediática. ¿Por qué sí la tuvo la cumbre de Copenhague, referida al cambio climático? ¿Necesita este viejo problema de una figura equivalente a la de Al Gore?” (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2010).

Como resultado de las negociaciones, en Nagoya se obtiene un protocolo vinculante de recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios (protocolo ABS por sus siglas en inglés), que para algunos participantes de criterio optimista, deja de ser una mera recomendación, en tanto que para otros, más escépticos, es un protocolo en el que no se acuerdan sanciones para quien no lo cumpla.

Uno de los temas claves en la cumbre es el financiamiento para aplicar las medidas. El principal problema es que la preocupación electoral, cortoplacista y la crisis económica, impiden a los gobernantes invertir (financiar) en la conservación del medio ambiente a largo plazo. Se establece como una meta de cara a la COP 11 en la India, en 2012, establecer unos objetivos financieros y cumplir el Plan Estratégico en 2020.

El documento final del COP10, contiene 20 puntos estratégicos para retrasar la extinción de tantos animales. El plan acordado fija un aumento de las áreas protegidas del planeta: 17% de la superficie total de tierra (frente al 13% actual) y 10% de los océanos (contra algo menos del 1% de ahora). Algunos países se sienten desilusionados, pues habían propuesto que el 20% de todo el planeta debería declararse “zona protegida” (SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, 2011).

2.1.1.11.5.- La cumbre de Cancún para el cambio climático 2010

Entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre de 2010 bajo el auspicio de Naciones

Unidas, en la ciudad de Cancún – México, se realiza la Cumbre para el Cambio Climático la que, contra todo pronóstico, logra un acuerdo de mínimos que plantea un porcentaje concreto en la reducción de emisiones de efectos invernadero: entre un 25 y un 40% por debajo de los niveles de 1990.

Los 194 países que acuden a las negociaciones establecen como objetivo, con la reserva de Bolivia, la reducción antes de 2020 de los gases de efecto invernadero entre un 25 y un 40% con respecto a los niveles de 1990. Este compromiso atañe a aquellos países que están vinculados legalmente por el actual Protocolo de Kyoto, que expira en 2012 (Incluye al Ecuador).

En la práctica es un acercamiento hacia una prolongación del protocolo durante ocho años más, aunque los países niegan a renovar automáticamente el tratado. Sin embargo, el llamado "acuerdo de Cancún" es más ambicioso que el tratado de Kioto, firmado en 1997, ya que éste último solo establecía una reducción del 5 por ciento de las emisiones.

La creación de un fondo verde para financiar las políticas de acción contra el cambio climático era uno de los principales retos de la cumbre. En este sentido, se ha acordado la creación de un fondo conjunto de 100.000 millones de dólares (unos 75.000 millones de euros) antes del año 2020, cuyos recursos se centrarán en la protección las selvas tropicales y en el impulso de energías limpias.

Además, gran parte de estos fondos se destinará a los países en desarrollo para que puedan afrontar las consecuencias del cambio climático y adaptar sus economías a procesos más ecológicos. Destaca así la creación de un plan forestal de Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD) en países pobres.

A pesar de las esperanzas puestas en la anterior cumbre de Copenhagen de diciembre de 2009 y de la falta de confianza otorgada a esta última, Cancún ha ido mucho más allá que su predecesora.

En Copenhagen, la principal meta durante las negociaciones previas fue encontrar un acuerdo que sustituyera al protocolo de Kyoto a partir de 2013. No obstante, sólo se pudo llegar a la firma de un tratado no vinculante que ni siquiera establecía unos objetivos claros en cuanto a la reducción de gases de efecto invernadero.

Cancún ofrece, sin embargo, un objetivo claro en la reducción de emisiones cuyos métodos tendrán que ser discutidos durante la reunión de la Convención Marco que tendrá lugar el próximo año en Sudáfrica. (GUTIERREZ, 2010)

Un aspecto importante de relevar es la participación de Ecuador en la Convención, con la presentación de la propuesta: "Yasunni – ITT". Esta original como revolucionaria iniciativa plantea:

- “Combatir el cambio climático, evitando la explotación de combustibles fósiles en áreas de alta sensibilidad biológica y cultural en los países en desarrollo.
- La protección de la biodiversidad en el Ecuador y el apoyo al aislamiento voluntario de las culturas indígenas no contactadas que habitan el Parque Yasuní (Tagaeri y Taromenane).
- El desarrollo social, la conservación de la naturaleza y la implementación de fuentes renovables de energía, en una estrategia encaminada a consolidar un nuevo modelo de desarrollo equitativo y sustentable en el país.
- La comunidad internacional participa con un aporte financiero, creando un fondo de capital que será administrado las Naciones Unidas, con la participación del Estado, la sociedad civil ecuatoriana y los contribuyentes.
- La Iniciativa plantea al mundo paradigmas más justos y equitativos, hacia un modelo basado en el buen vivir y en los derechos de la naturaleza”. (GOBIERNO NACIONAL DEL ECUADOR, 2010)

2.1.1.12.- El enfoque ecosistémico y el ordenamiento territorial

Los teóricos y practicantes del EE coinciden en señalar que toda iniciativa del tipo ASOUT (agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra), como los proyectos que incluyen F/R, REDD y ordenamiento de tierras agrícolas, no están aislados del paisaje y del contexto socio-económico donde están insertados, por lo que deberán re-evaluarse desde la perspectiva del EE, tomando el OT como plataforma de planificación y gestión, promoviendo las políticas públicas necesarias (Gráfico N° 6); en otras palabras recomiendan utilizar el ordenamiento territorial como plataforma para la aplicación del EE y ser más efectivos en la adaptación al CG y al CC. Para ellos, la aplicación de los principios del EE, entre ellos: la participación y nivel de decisión; la visión de largo plazo; la equidad de los beneficios; la integración de los conocimientos; una gestión económica de los ecosistemas; el manejo adaptativo; y, la integridad ecológica, en la planificación y ordenamiento territorial, hace factible la integración sectorial y la valoración correcta de los servicios ambientales para la formulación de políticas públicas que permitan asumir los nuevos retos de adaptación al cambio climático (VIDES, 2009).

Gráfico N° 2 - 004.- EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO BASE DE APLICACIÓN DEL E.E. PARA LA ADAPTABILIDAD A LOS CAMBIOS AMBIENTALES GLOBALES.



Fuente: Roberto Vides. "El Enfoque Ecosistémico y su impacto en las Políticas Públicas". Foro: "Política – Ciencia sobre los servicios de los ecosistemas y adaptación al cambio climático en Los Andes". Quito – Ecuador.- Agosto del 2.009.

2.1.2.- El Ordenamiento Territorial

2.1.2.1.- El Ordenamiento y la Planificación Territorial

La Ordenación del Territorio es, para Domingo Gómez Orea²⁴: “...la proyección espacial de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad” (Gómez Orea, 2008:21); en tanto que la Planificación Territorial, para el mismo autor, es la última fase del proceso de elaboración de un plan de ordenación del territorio que básicamente consiste 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” (GÓMEZ

²⁴ Domingo Gómez Orea.- Catedrático de Medioambiente y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid, ha sido galardonado con el premio Augusto González de Linares de Medio Ambiente 2009, en reconocimiento a su trayectoria vital y profesional a favor de la defensa de los valores ambientales del entorno físico y cultural de España e Iberoamérica. Es autor único de 16 obras, autor principal de 12 y coautor de 3 libros, así como autor de 45 capítulos de libros, 12 estudios o planes ubicados en forma de libro, 52 artículos técnicos y 68 ponencias a congresos publicadas, ha llevado a cabo varias líneas de investigación como la evaluación del impacto ambiental (EIA), la ordenación y desarrollo territorial, la planificación del desarrollo sostenible en general y el desarrollo rural en particular, la integración ambiental de planes, proyectos y actividades, o la recuperación de espacios degradados.

OREA, 2008:451).

La Planificación Territorial constituye por tanto, una herramienta dirigida a la ordenación del territorio sobre la base de un análisis técnico, un consenso ciudadano y un compromiso político, que tiene por objeto organizar la ocupación racional del suelo, respetando y garantizando un desarrollo humano sostenible, sustentable y justo.

Angel Massiris Cabeza²⁵ complementa y amplía estos conceptos al tiempo que los vincula al de “modelo de desarrollo económico dominante” de cada país; así anota:

“Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

Lo anterior pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país” (MASSIRIS, 2004).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)²⁶ inscribe a la planificación territorial en el “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”:

“Asimismo es necesario ubicar a planificación territorial en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa definido como el conjunto de organismos y dependencias de la función ejecutiva, entidades que integran los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Consejos Nacionales para la Igualdad, y procedimientos de planificación que interactúan en el establecimiento de las prioridades del desarrollo territorial, la producción y acceso a información para la toma de decisiones, la asignación de recursos, la gestión de las políticas públicas y la evaluación de resultados en cada uno de los niveles de organización territorial del país.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se expresa en normas y procedimientos de observancia general en todos los instrumentos de planificación del desarrollo sectorial y territorial que se orienten al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional” (SENPLADES, 2008).

²⁵ Angel Massiris Cabeza.- Profesor de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-. Director del Programa de Estudios de Maestría en Geografía, convenio UPTC-Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

²⁶ SENPLADES, organismo técnico responsable de la planificación nacional, constituido de la fusión de la ex ODEPLAN y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación; creado mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 del 12 de febrero del 2004.

Además, la SENPLADES diferencia al Plan de Desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial, no obstante que los reconoce como “productos integrados”; de otro lado, conceptualiza la “planificación del desarrollo”, el “plan de desarrollo territorial” y el modelo territorial deseado” cuando indica:

“Hay dos herramientas fundamentales para la gestión pública para los gobiernos nacional y subnacionales:

- plan de desarrollo

- plan de ordenamiento territorial

La estrecha relación que existe entre el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo lleva a la conclusión de que un proceso, que determine productos integrados, que regulen la inversión pública y el ordenamiento territorial, sobre la base de una gestión financiera cohesionada y una participación ciudadana directa, resultará más eficiente y eficaz. Por esta razón se propone la siguiente definición del proceso y sus productos:

*La **planificación del desarrollo** Proceso en el cual se diseñan y establecen estrategias, objetivos y acciones para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se puede presentar y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado. Considera los conflictos y potencialidades del nivel respectivo, de manera horizontal o transsectorial en función de la calidad de vida de sus ciudadanos.*

Incorpora entonces en su análisis y formulación de propuesta con igual interés y detalle, el ámbito social, económico y ecológico.

*El **plan de desarrollo territorial** (nacional, regional, cantonal...) es el producto principal de un proceso de planificación del desarrollo sobre la base de un modelo territorial deseado.*

*El **modelo territorial deseado** es la imagen simplificada del futuro sistema territorial deseado, que representa al consenso o la negociación y acuerdos (entre las entidades públicas, privadas y ciudadanas y dentro de los distintos sectores de la gestión pública) sobre el equilibrio entre la población, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y se distribuyen.*

A pesar de la integración de ambos procesos en un solo, se mantendrá la terminología de planificación del desarrollo – PD – como marco integrador de la gestión pública, y de ordenamiento territorial – OT – como enfoque específico, a la organización espacial de las actividades e intervenciones humanas” (SENPLADES, 2008).

2.2.- MARCO JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El marco legal de la Planificación y el Ordenamiento Territorial está constituido,

básicamente, por la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD; y el Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas. En el primer instrumento se exponen los principios básicos, mientras que en los segundos se plantean la aplicación en los ámbitos político administrativo y de planificación económica.

2.2.1.- Disposiciones constitucionales

El Ecuador ha iniciado una nueva etapa en el diseño e instrumentación de escenarios estructurales y territoriales que se proyectan hacia un orden territorial basado en la descentralización, la democracia participativa, la reestructuración de la organización territorial, el desarrollo sostenible y armónico, el desarrollo social, el respeto a la diversidad cultural así como a la preservación ambiental. En este contexto, la Carta Política del país, en el Título V, correspondiente a “Organización territorial del Estado”, Capítulo primero, relativo a “Principios generales”, artículos 238 al 241, señala:

“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

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

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales” (ASAMBLEA NACIONAL, 2008).

La “Constitución de Montecristi” -como se denomina a la carta política del Estado en vigencia- consagra la obligatoriedad del ordenamiento territorial en todos los gobiernos descentralizados, así como a la planificación, como garantía para su formulación:

“Art. 241- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (ASAMBLEA NACIONAL, 2008).

La participación de los gobiernos descentralizados autónomos en el proceso de planificación se encuentra claramente establecida en el texto constitucional, en el que se dispone la creación de un “Sistema Nacional de Planificación”, integrado por: el Consejo Nacional de Planificación, presidido por el Presidente de la República; la Secretaría Nacional de Planificación, los Consejos de Planificación de los gobiernos descentralizados autónomos y los Consejos Consultivos conformados por los representantes de los organismos estatales pertinentes y la sociedad civil.

En el Capítulo Segundo de “Planificación participativa para el desarrollo”, correspondiente al Título VI de “Régimen de Desarrollo”, el artículo 279 de la Constitución señala:

“Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la 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” (ASAMBLEA NACIONAL, 2008).

También el Carta Política del Estado define el “Plan Nacional de Desarrollo”:

“Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (ASAMBLEA NACIONAL, 2008).

La construcción del nuevo orden territorial implica la formulación de una Política Nacional de Ordenamiento, expresada en el Plan Nacional de Desarrollo, como estrategia de manejo integral de la ocupación del territorio, que señala directrices,

planes e instrumentos que coadyuvan a la solución de los graves problemas de pobreza, violencia, deterioro de recursos naturales y de integración y desarrollo económico regional que afectan, de manera significativa, al territorio nacional.

La planificación del desarrollo y la formulación de los planes de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno, debe ser articulada, así lo determinan expresamente las disposiciones constitucionales que se transcriben a continuación:

“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: ...

4. La planificación nacional”.

“Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

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

“Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

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

“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”.

“Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias...”.

“Art. 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” (ASAMBLEA NACIONAL, 2008).

No obstante de la asignación de competencias, no se excluye un ejercicio concurrente y

una acción coordinada y complementaria entre los diferentes niveles y órganos de gobierno para la solución de la problemática del país, especialmente vinculada a la prestación de servicios públicos.

“Art. 260.- 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” (ASAMBLEA NACIONAL, 2008).

2.2.2.- Disposiciones legales

2.2.2.1.- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

En el suplemento del Registro Oficial No. 303 de octubre 19 del 2010 se publica el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado por la Asamblea Nacional el 11 de agosto de igual año, que sustituye, entre otras normas legales, a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Este código cambia la agenda de descentralización y autonomía planteada en los años noventa, que conjugaba una doble faceta: la de una dinámica de transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, reduciendo las funciones del Estado central, a unas de carácter mínimo; y la de un impulso de la globalización, con la apertura y liberalización de los mercados comerciales y financieros internacionales, por una recuperación de los roles efectivos estatales, con la intención de impulsar el desarrollo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos, ligados a un modo de desarrollo que relaciona al Estado, a la sociedad, al mercado y a la naturaleza. A la vez, el COOTAD incluye una agenda sustantiva orientada a democratizar el sistema político y racionalizar la acción de la institución pública.

El COOTAD desarrolla, entre otros aspectos, los conceptos que definen la autonomía política, administrativa y financiera para su reconocimiento, así como la organización territorial establecida en la constitución, que comprende regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, determinando las regulaciones específicas para los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial: fines, composición, competencias, etc. Dentro del marco constitucional reconoce además a los regímenes especiales como son: los

distritos metropolitanos y las circunscripciones étnico culturales, como formas de gobiernos y administración del territorio, constituidas por razones de: población, cultura, raíces étnicas o de conservación ambiental, como parte de la organización político – administrativa del Estado.

2.2.2.1.1.- Disposiciones del COOTAD relacionadas con las atribuciones de ordenamiento territorial de los niveles de gobiernos autónomos descentralizados

En lo concerniente al ordenamiento territorial, en concordancia con las disposiciones constitucionales, el Capítulo I del COOTAD señala:

A) A nivel regional

a) Como atribución del gobierno autónomo descentralizado regional (Artículos 31, literal “e”)

“e) Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado regional (Artículos 32, literal “a”)

“a) Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Como atribuciones del consejo regional

Artículo 34, literal “j”:

“j) Aprobar el plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo regional de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 34, literal “k”:

“k) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado

regional, que deberá guardar concordancia con el plan regional de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 34, literal “n”:

“n) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución, la ley y la normativa regional que se expida para el efecto;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

d) Como atribuciones del gobernador(a) regional

Artículo 36, literal “f”:

“f) Dirigir la elaboración del plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y de la sociedad, para lo cual impulsará y presidirá las sesiones del consejo regional de planificación y promoverá la conformación de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 36, literal “g”:

“g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del consejo regional para su aprobación;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 36, literal “o”:

“o) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

B) A nivel provincial

a) Como atribución del gobierno autónomo descentralizado provincial (Artículos 41, literal “d”)

“d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado provincial (Artículos 42, literal “a”)

“a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Como atribuciones del consejo provincial

Artículo 47, literal “d”:

“d) Aprobar el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo provincial de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 47, literal “e”:

“e) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado provincial, que deberá guardar concordancia con el plan provincial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 47, literal “g”:

“g) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan provincial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se expidan para el efecto;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

d) Como atribuciones del prefecto(a) provincial

Artículo 50, literal “f”:

“f) Dirigir la elaboración del plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento

territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores de los sectores públicos y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo provincial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 50, literal “g”:

“g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan provincial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del consejo provincial para su aprobación;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 50, literal “o”:

“o) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

C) A nivel cantonal

a) Como atribución del gobierno autónomo descentralizado municipal (Artículo 54, literal “e”)

“e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal (Artículos 55, literal “a”)

“a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Como atribuciones del concejo municipal

Artículo 57, literal “e”:

“e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 57, literal “g”:

“g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 57, literal “i”:

“i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

d) Como atribuciones del alcalde(sa)

Artículo 60, literal “f”:

“f) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 60, literal “g”:

“g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 60, literal “h”:

“h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

D) A nivel parroquial

a) Como atribución del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural (Artículo 64, literal “d”)

“d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural (Artículos 65, literal “a”)

“a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Como atribuciones de la junta parroquial rural

Artículo 67, literal “b”:

“b) Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 57, literal “c”:

“c) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural, en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 57, literal “e”:

“e) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan parroquial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución y la ley;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

d) Como atribuciones del Presidente(a) de la junta parroquial

Artículo 70, literal “e”:

“e) Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan cantonal y provincial de desarrollo, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 70, literal “f”:

“f) Elaborar participativamente el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración de la junta parroquial para su aprobación;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 60, literal “g”:

“g) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

E) A nivel de los distritos metropolitanos

a) Como atribución del gobierno del distrito autónomo metropolitano (Artículo 84, literal “e”)

“e) Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b.- Como atribución del concejo metropolitano

Artículos 87, literal “e”:

“e) Aprobar el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial elaborados participativamente con la acción del concejo metropolitano de planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 87, literal “f”:

“f) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo metropolitano, que deberá guardar concordancia con el plan metropolitano de desarrollo y de ordenamiento territorial y garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos del distrito en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 87, literal “g”:

“g) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstas en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Como atribuciones del Alcalde(sa) metropolitano(a)

Artículo 90, literal “f”:

“f) Dirigir la elaboración del plan distrital de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del concejo metropolitano de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 90, literal “g”:

“g) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Artículo 90, literal “h”:

“h) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma del presupuesto institucional conforme al plan metropolitano de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados

en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo metropolitano para su aprobación; (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

2.2.2.1.2.- Disposiciones del COOTAD relacionadas con el ejercicio de competencias constitucionales

El COOTAD en el título V, capítulo cuarto, establece normas para la organización y ejercicio de las competencias constitucionales en los diferentes niveles de gobierno, haciendo énfasis en que estos procesos deberán tener como marco una planificación articulada y concurrente para la implementación de obras, infraestructura y servicios, con objetivos concretos, para resolver problemas estructurales y no meramente coyunturales; así:

- Ejercicio de la competencia de vialidad, artículo 129;
- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, artículo 130;
- Ejercicio de la gestión de la cooperación internacional, artículo 131;
- Ejercicio de la competencia de gestión de cuencas hídricas, artículo 132;
- Ejercicio de la competencia de riego, artículo 133;
- Ejercicio de la competencia de seguridad alimentaria, artículo 134;
- Ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, artículo 135;
- Ejercicio de la competencia de gestión ambiental, artículo 136;
- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios, artículo 137;
- Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación, artículo 138;
- Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios, artículo 139;
- Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos, artículo 140;
- Ejercicio de la competencia de explotación de materiales de construcción, artículo 141;
- Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad, artículo 142;

- Ejercicio de la competencia de otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales, artículo 143;
- Ejercicio de la competencia de preservar mantener y difundir el patrimonio cultural, artículo 144;
- Ejercicio de la competencia de infraestructura física, equipamiento y espacios públicos de la parroquia rural, artículo 145;
- Ejercicio de las competencias de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de servicios públicos, artículo 146;
- Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda, artículo 147;
- Ejercicio de las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia, artículo 148.

La asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno para una acción concurrente que se establecen en los temas específicos precedentes, evita una superposición de funciones y un desgaste innecesario de recursos.

2.2.2.1.3.- Disposiciones del COOTAD en relación al plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial y planes operativos anuales

Otro aspecto importante que determina el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los artículos 233 y 234, es que los planes operativos anuales (POA), que deberán preparar los gobiernos autónomos descentralizados, observarán las prioridades y programas establecidos en el plan de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial correspondientes:

“Artículo 233.- Plazo.- Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y bajo los principios de la participación definidos en la Constitución y la ley.

Artículo 234.- Contenido.- Cada plan operativo anual deberá contener una descripción de la magnitud e importancia de la necesidad pública que satisface, la especificación de sus objetivos y metas, la indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento.

Los programas deberán formularse en función de los planes de desarrollo y de

ordenamiento territorial.

A fin de hacer posible su evaluación técnica, las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán presentar programas alternativos con objetivos de corto, mediano y largo plazo” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

Igualmente el COOTAD establece que los planes de: desarrollo y de ordenamiento territorial definan:

a) Los lineamientos para las prioridades anuales de inversión (artículo 238)

“Artículo 238.- Participación ciudadana en la priorización del gasto.- Las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. El cálculo definitivo de ingresos será presentado en el mismo plazo del inciso anterior, por el ejecutivo, en la asamblea local como insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente.

La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Los objetivos y metas a ser considerados para la aprobación de los proyectos presupuestarios de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 245)

“Artículo 245.- Aprobación.- El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.

La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias.

Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia

de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Ejecución del presupuesto (artículo 250)

“Artículo 250.- Programación de actividades.- Una vez sancionada la normativa presupuestaria, los responsables de los programas, subprogramas o proyectos elaborarán con las unidades de planificación y financiera la programación de actividades de los gobiernos autónomos descentralizados y someterán a consideración del ejecutivo del gobierno autónomo un calendario de ejecución y desarrollo de actividades, detalladas por trimestres, el mismo que se conocerá en el seno de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. Esta programación guardará coherencia con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

d) Responsabilidades para la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras (artículo 274)

“Artículo 274.- Responsabilidad.- Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, en lo que fuere aplicable, de las intervenciones entre los distintos actores públicos y de la sociedad de su territorio.

Los usuarios de los servicios públicos prestados y de las obras ejecutadas por los gobiernos autónomos descentralizados serán corresponsables de su uso, mantenimiento y conservación. Se aplicarán modalidades de gestión que establezcan incentivos y compensaciones adecuadas a la naturaleza de sus fines.

Los gobiernos autónomos descentralizados deberán obligatoriamente zonificar la infraestructura de la prestación de los servicios públicos que sean proporcionados a la comunidad a fin de evitar desplazamientos innecesarios para acceder a ellos” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

e) Ejecución de proyectos de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial rural con la participación de actores públicos y de la sociedad (artículo 294)

“Artículo 294.- Participación pública y social.- Se propiciará la participación de actores públicos y de la sociedad, relacionados con la economía social y solidaria, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, para la ejecución de proyectos de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial rural previstos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, especialmente en aquellos donde se requiera la reserva

del uso del suelo” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

2.2.2.1.4.- Disposiciones del COOTAD en relación al desarrollo y el ordenamiento territorial

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el capítulo III del Título VII hace referencia específica a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial determinando:

a) El contenido y procesos de formulación y aprobación de los planes de desarrollo (artículo 295)

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

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

a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;

b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;

c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,

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

Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y este Código.

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado por mayoría absoluta. La reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que para su aprobación” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Contenido formulación y regulación del ordenamiento territorial (artículo 296)

“Artículo 296.- Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial comprende

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

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

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

Los instrumentos de planificación complementarios serán definidos y regulados por la ley y la normativa aprobada por los respectivos órganos de legislación de los gobiernos autónomos descentralizados.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Objetivos del ordenamiento territorial (artículo 297)

“Artículo 297.- Objetivos del ordenamiento territorial.- 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.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

d) Directrices de la planificación (artículo 298)

“Artículo 298.- Directrices de planificación.- 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.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

e) Obligación de coordinación (artículo 299)

“Artículo 299.- Obligación de coordinación.- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

La ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de los gobiernos autónomos descentralizados establecerá las disposiciones que garanticen la coordinación interinstitucional de los planes de desarrollo.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

f) Los Consejos de Planificación (artículo 300 y 301)

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

Los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes. Su conformación y atribuciones serán definidas por la ley.

Artículo 301.- Sesiones de los consejos de planificación.- Las sesiones de los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados serán convocadas y presididas por la máxima autoridad electa y funcionarán conforme a la Ley.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

2.2.2.1.5.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y los actos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados

“Artículo 323.- Aprobación de otros actos normativos.- El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados, sin perjuicio de disponer su publicación en cualquiera de los medios determinados en el artículo precedente, de existir mérito para ello.

En las juntas parroquiales rurales se requerirá de dos sesiones en días distintos para el debate y aprobación de acuerdos y resoluciones en los siguientes casos:

- a) Aprobación del plan de desarrollo parroquial y de ordenamiento territorial;*
- b) Aprobación del plan operativo anual y su presupuesto, previo criterio favorable del consejo de planificación; y,*
- c) Acuerdos que impliquen participación en mancomunidades o consorcios.*

Una vez aprobados se dispondrá su publicación y difusión a fin de asegurar que puedan ser conocidos por toda la población de la parroquia.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

2.2.2.1.6.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y las prohibiciones de los gobiernos autónomos descentralizados

Artículo 328.- Prohibiciones a los órganos legislativos.- Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados: ...

- d) Aprobar el presupuesto anual si no contiene asignaciones suficientes para la continuación de los programas y proyectos iniciados en ejercicios anteriores y contenidos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y si no se asigna como mínimo el diez por ciento del presupuesto para programas de desarrollo con grupos de atención prioritaria;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).*

2.2.2.1.7.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de ordenamiento territorial y los procedimientos para declaratorias de utilidad pública

“Artículo 447.- Declaratoria de utilidad pública.- Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación.

Las empresas públicas o mixtas de los gobiernos autónomos descentralizados que requirieran la expropiación de bienes inmuebles, la solicitarán a la máxima autoridad ejecutiva correspondiente, con los justificativos necesarios.

Si el gobierno parroquial requiriera la expropiación de bienes inmuebles, solicitará documentadamente la declaratoria de utilidad pública al alcalde o alcaldesa del respectivo cantón. Dichos inmuebles, una vez expropiados, pasarán

a ser de propiedad del gobierno parroquial.

Si se expropiare una parte de un inmueble, de tal manera que resulte de poca o ninguna utilidad económica al propietario, la conservación de la parte no afectada, éste podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio.

En caso de necesidades emergentes, el gobierno autónomo descentralizado declarará la expropiación para ocupación inmediata, previo el depósito del diez por ciento (10 %) del valor del bien ante la autoridad competente.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

2.2.2.1.8.- Disposiciones del COOTAD en relación a los gobiernos municipales y metropolitanos

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el Título IX establece disposiciones especiales para los gobiernos metropolitanos y municipales; particularmente en la Sección Primera del Capítulo I del mismo, indica:

a) Atribuciones de los gobiernos municipales y metropolitanos en el ordenamiento territorial (artículo 466)

Artículo 466.- Atribuciones en el ordenamiento territorial.- 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.

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.

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. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras.

El ordenamiento del uso de suelo y construcciones no confiere derechos de indemnización, excepto en los casos previstos en la ley.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Expedición y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento

territorial (artículo 467)

Artículo 467.- Ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.- Los planes de desarrollo y de ordenamiento se expedirán mediante ordenanzas y entrarán en vigencia una vez publicados; podrán ser actualizados periódicamente, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión.

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 gobierno autónomo descentralizado.

Con el objeto de evaluar los logros y avances del Plan Nacional de Desarrollo y optimizar las intervenciones públicas en el territorio, los gobiernos autónomos descentralizados informarán semestralmente, a la Secretaría Técnica del Sistema Nacional el avance o logro de las metas establecidas.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

c) Diferentes trámites administrativos en los que se tendrá como referente el plan de ordenamiento territorial correspondiente (artículos 468, 469, 471, 474, 475, 483, 486 y 487)

“Artículo 468.- Edificaciones preexistentes.- Los edificios e instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación del plan de ordenamiento territorial y de las zonas urbanas de promoción inmediata que resultaren en oposición de éstos, se califican comprendidos en dicho plan o zonas. En consecuencia, no podrán realizarse en ellos obras de reparación, mejoramiento u otras de mantenimiento que eleven el valor de la propiedad, salvo pequeñas reparaciones, que exigieren la higiene o el ornato de los mismos, y aún estas, se efectuarán bajo las siguientes condiciones y que no excedieren del diez por ciento (10%) del costo de la construcción. El concejo podrá autorizar, previo informe de los responsables de planeamiento del ordenamiento territorial del municipio del cantón o distrito, usos y obras de carácter provisional (ornamentales, comerciales, folclóricas) que habrán de demolerse una vez cumplido el plazo y cuando lo resuelva el concejo, sin derecho de indemnización. Esta autorización aceptada por los propietarios, deberá protocolizarse e inscribirse en el registro de la propiedad.

Excepcionalmente, cuando el edificio haya sido concluido o adquirido poco antes de la aprobación del plan y de las zonas que lo afecten y no estuviere prevista la expropiación o demolición en el respectivo programa de ejecución, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de reparación o reconstrucción, siempre que el propietario renuncie al cobro del valor de aquellas obras, en caso de expropiación o se comprometa a efectuar la demolición tan pronto como lo resuelva el concejo. Tales renunciaciones o compromisos serán protocolizados e inscritos como se indica en el inciso primero del presente artículo.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

“Artículo 469.- Enajenación de predios afectados.- El que enajenare terrenos o

edificios afectados por el plan de ordenamiento territorial deberá hacer constar esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación, así como los compromisos que hubiere adquirido con la municipalidad o distrito metropolitano.

El precio que se pacte no podrá ser superior al catastral, y en caso de acuerdo contrario, éste se considerará colutorio y no se tomará en cuenta para futuros actos o transacciones, manteniéndose la obligación de denunciarlos.

En los actos de enajenación de terrenos en proceso de urbanización, deberán consignarse los compromisos que el propietario hubiere asumido cuyo cumplimiento esté pendiente.

La infracción de cualquiera de estas disposiciones, facultará al adquirente para resolver el contrato en el plazo de un año a contar desde la fecha de su otorgamiento y exigir la indemnización de los daños y perjuicios que se le hubiere irrogado.

Si no hiciera uso de este derecho en este plazo, las obligaciones serán exigibles al comprador.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

“Artículo 471.- Fraccionamiento agrícola.- Considerase fraccionamiento agrícola el que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria. De ninguna manera se podrá fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles de conformidad con la ley o que posean una clara vocación agrícola.

Esta clase de fraccionamientos se sujetarán a este Código, a las leyes agrarias y al plan de ordenamiento territorial cantonal aprobado por el respectivo concejo.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

“Artículo 474.- Proyectos de fraccionamiento o reestructuración de lotes.- Aprobado un proyecto de urbanización conforme al plan de ordenamiento territorial, los propietarios de lotes de terreno comprendidos en el mismo, podrán formular proyectos de fraccionamiento o solicitar al alcalde la reestructuración de lotes.

La aprobación de un proyecto de reestructuración de lotes producirá automáticamente, la compensación de los lotes antiguos con los nuevos, hasta el límite de los mismos. Esta compensación no causará ningún gravamen.

Cuando la antigua propiedad no llegue a la superficie mínima a que se refiere el inciso anterior, se obligará al propietario a cederlo en la parte proporcional, por su valor comercial. (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

“Artículo 475.- Suspensión de autorizaciones.- El concejo podrá acordar la suspensión hasta por un año, del otorgamiento de autorizaciones de fraccionamiento de terrenos y de edificación, en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar actualizaciones en los planes de ordenamiento territorial.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

“Artículo 483.- Integración de lotes.- El ejercicio de la potestad administrativa de integración o unificación de lotes, a través de resolución expedida por el órgano legislativo del gobierno municipal o metropolitano correspondiente, tiene como fin la consolidación de dos o más lotes de terreno en uno mayor que cumpla con

las normas e instrumentos técnicos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos municipales o metropolitanos.

En caso de integración voluntaria de lotes, el o los propietarios colindantes, podrán solicitar a la administración municipal o metropolitana la inscripción en el catastro correspondiente, de la unificación que voluntariamente hayan decidido, de sus lotes adyacentes.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

“Artículo 486.- Potestad de partición administrativa.- Cuando por resolución del órgano legislativo del gobierno descentralizado autónomo municipal o metropolitano, se requiera regularizar barrios ubicados en su circunscripción territorial, el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, podrá, de oficio o a petición de parte, ejercer la potestad de partición administrativa, siguiendo el procedimiento y reglas que a continuación se detallan:

a) El órgano responsable del ordenamiento territorial del gobierno metropolitano o municipal emitirá el informe técnico provisional de regularización del barrio, determinando el criterio de partición del bien pro indiviso, los beneficiarios conocidos, dejando a salvo los derechos de aquellos beneficiarios que no fueren identificables. Para la elaboración de este informe, la administración podrá levantar la información de campo que considere pertinente, para lo que contará con la colaboración de los interesados y de todo órgano u organismo público, tales como el registro de la propiedad, notarias, entre otros, sin limitación de ninguna especie.

El extracto de este informe será notificado a los interesados, mediante una sola publicación en la prensa, a costa de la municipalidad.

Las personas que acrediten legítimo interés podrán presentar observaciones al informe técnico provisional, que se mantendrá a disposición de los interesados, en su versión íntegra, en las dependencias de la municipalidad, en el plazo de tres días contados desde la fecha de publicación.

El órgano responsable del ordenamiento territorial, con las observaciones aportadas y justificadas dentro del procedimiento, emitirá el informe técnico definitivo;” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

“Artículo 487.- Ejecución de los proyectos.- Para la realización de los diferentes proyectos que constan en los planes de ordenamiento territorial, la municipalidad o distrito metropolitano coordinará la participación de los propietarios de terrenos, sean estas personas naturales o jurídicas, que hubieren sido afectados por las acciones que prevén dichos planes o que tengan interés en el desarrollo de las mismas, para lo cual impondrá a los propietarios la obligación de ceder gratuitamente los terrenos comprendidos en el sector en que se han de ejecutar obras municipales de urbanización en las siguientes proporciones:

a) Cuando se trate de ensanchamiento de vías y de espacios abiertos, libres o arborizados o para la construcción de acequias, acueductos, alcantarillados, a ceder gratuitamente hasta el cinco por ciento de la superficie del terreno de su propiedad, siempre que no existan construcciones.

Si excediere del cinco por ciento mencionado en el inciso anterior, se

pagará el valor del exceso y si hubiere construcciones, el valor de éstas, considerando el valor de la propiedad determinado en la forma prevista en este Código; y,

b) Cuando se trate de fraccionamientos, a ceder gratuitamente la superficie de terreno para vías, espacios abiertos, libres y arborizados y de carácter educativo, siempre que no exceda del treinta y cinco por ciento de la superficie total.” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

2.2.2.1.9.- Disposiciones del COOTAD en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y el gobierno de la provincia de Galápagos

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece mandatos en relación al Gobierno de la provincia de Galápagos, las que constan entre las disposiciones generales, de las cuales, las vinculadas al plan de desarrollo y al de ordenamiento territorial son las siguientes:

a) Entre las atribuciones del Concejo del Gobierno de Galápagos (disposición transitoria vigésimo octava, literal c, d y e)

“VIGÉSIMO OCTAVA.- Atribuciones del Consejo de Gobierno de Galápagos.- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 258 de la Constitución de la República del Ecuador; y, hasta que se expida la ley correspondiente, el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos ejercerá las siguientes atribuciones para el cumplimiento de sus fines:

c) Planificar el desarrollo provincial y formular el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos, de manera coordinada con la planificación nacional, cantonal y parroquial, las políticas y la legislación nacional. el cual deberá contener los principios y las políticas de planificación, ordenamiento territorial, control de residencia, movimiento migratorio y poblacional, ingreso de vehículos, entre otros;

d) La formulación y ejecución del Plan estará a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos;

e) Cumplir y hacer cumplir el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos, las políticas y planes establecidos para la provincia de Galápagos;...” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).

b) Creación de la Secretaría Técnica del Concejo de Gobierno de la provincia de Galápagos y atribuciones del Secretario o Secretaria General (disposición transitoria vigésimo novena)

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA VIGÉSIMO NOVENA.- Secretaría Técnica del

Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos.- Hasta que se expida la ley correspondiente, créase la Secretaría Técnica del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, como una dependencia del Consejo de Gobierno, con domicilio en Puerto Baquerizo Moreno, cantón San Cristóbal, Provincia de Galápagos.

Hasta que se establezca el subsistema de clasificación, manuales institucionales y genéricos de descripción, valoración y clasificación de puestos, establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público, el Secretario o Secretaria Técnica será nombrado por el Consejo de Gobierno del Régimen Especial, de una terna presentada por su presidente.

El secretario o secretaria técnica tendrá bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- a) Organizar, dirigir, programar y evaluar la ejecución de sus competencias y las actividades encomendadas a la secretaría técnica;*
- b) Ejecutar las resoluciones adoptadas por el Consejo de Gobierno, e informar sobre su cumplimiento cuando su ejecución concierna a otras entidades;*
- c) Elaborar y presentar al Consejo de Gobierno para su aprobación, la propuesta de Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos, así como las modificaciones al mismo; ...” (ASAMBLEA NACIONAL, Ago. 2010).*

Uno de los aciertos que puede ser atribuido al COOTAD es el de reconocer a la estructura jurisdiccional político administrativa del país, constitucionalmente determinada, como un todo orgánico, para normar las competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno en un cuerpo legal único y de esta manera generar una acción coordinada, complementaria y concurrente. Cabe recordar que la existencia de cuerpos legales para cada nivel de gobierno (Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal y Ley Orgánica de Juntas Parroquiales), había dado lugar a una superposición de funciones y en muchos casos, a una subutilización de personal, infraestructura y recursos. La descoordinación y duplicación de acciones en la prestación de servicios, lejos de apoyar a la solución estructural de los problemas sociales, había acentuado un desequilibrio en los beneficios de la población, al concentrar la atención en algunos sectores y prácticamente abandonar a su suerte a otros.

No obstante, es preciso aceptar que los cambios anotados son parte de un proceso en marcha, que se debe perfeccionar en el tiempo, por lo que es evidente que los nuevos cuerpos legales que se están generando aún mantienen falencias.

En el caso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y específicamente en lo relacionado a la planificación y el ordenamiento territorial, es factible inferir de la normativa antes transcrita, que a pesar de que, entre otros aspectos, define y determina el contenido de los planes de desarrollo; en el caso de los planes de ordenamiento territorial no lo hace, limitándose a establecer su concepto y objetivos. Esta y otras omisiones se corrigen en otro cuerpo legal que se formula casi de manera simultánea y que relaciona de mejor manera la planificación y el ordenamiento territorial con aspectos financieros.

2.2.2.2.- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es aprobado por la Asamblea Nacional el 14 de octubre del 2010 y entra en vigencia a partir de su publicación en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre del mismo año.

Persigue el funcionamiento integrado de la planificación, las finanzas públicas y la construcción de políticas públicas en todos los niveles de gobierno estableciendo responsabilidades concurrentes.

Determina explícitamente la vinculación entre la planificación y el presupuesto; consolida y dota de instrumentos a la gestión fiscal plurianual; establece los mecanismos para una adecuada planificación y preparación de la contratación de la deuda pública; incorpora un nuevo concepto de recursos públicos; agiliza y flexibiliza la gestión fiscal; crea competencias, procedimientos e instrumentos para una adecuada gestión integrada de la liquidez y operativiza el marco constitucional para el manejo del endeudamiento público como instrumento para el desarrollo.

2.2.2.2.1.- Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y los niveles de gobiernos autónomos descentralizados

a) En relación al ámbito de aplicación, los numeral 2 y 4 del artículo 4 señalan:

“Art. 4.- Ámbito.- Se someterán a este código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República.

Se respetará la facultad de gestión autónoma, de orden político, administrativo, económico, financiero y presupuestario que la Constitución de la República o las leyes establezcan para las instituciones del sector público.

Para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las instituciones del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados aplicarán las normas de este código respecto de:

2. La coordinación de los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, en todos los niveles de gobierno; ...

4. La coordinación de los procesos de planificación con las demás funciones del Estado, la seguridad social, la banca pública y las empresas públicas, con el objeto de propiciar su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, según corresponda.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

b) En relación a los presupuestos participativos en los niveles de gobierno el artículo 8 dice:

“Art. 8.- Presupuestos participativos en los niveles de gobierno.- Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

2.2.2.2.2.- Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

El Libro I del Código en referencia trata sobre la “Planificación participativa para el desarrollo” y en el Capítulo Primero del Título I indica:

a) En cuanto a la planificación del desarrollo (título I, capítulo primero, artículo 9)

“Art. 9.- Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

b) En relación a la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados (título I, capítulo primero, artículo 12)

“Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los

gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

c) En relación a las políticas públicas (título I, capítulo segundo, artículo 15):

Art. 15.- De las políticas públicas.- La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

Para la definición de las políticas se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, las leyes, en los instrumentos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en el reglamento de este código.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

d) En relación a los instructivos metodológicos (título I, capítulo segundo, artículo 17):

“Art. 17.- Instructivos metodológicos.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

e) En relación a las atribuciones de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (título II, capítulo primero, sección segunda, artículo 26 numeral 10):

“Art. 26.- La Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa será ejercida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Para efecto de la coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo tendrá las siguientes atribuciones: ...

10. Asistir técnicamente los procesos de formulación de los planes de desarrollo y

de ordenamiento territorial, cuando lo requieran los gobiernos autónomos descentralizados;” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

f) En relación a las funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados (título II, capítulo primero, sección tercera, artículo 29 numerales 2, 3, 4 y 5):

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

2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;

3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;

4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;

5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno;” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

2.2.2.2.3.- Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a la observancia del Plan Nacional de Desarrollo

Art. 34.- Plan Nacional de Desarrollo.- El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.

El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.

Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social.

Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional

de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

2.2.2.2.4.- Disposiciones del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

El Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en la sección tercera del capítulo tercero, señala importantes disposiciones que desarrollan y norman los conceptos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en complemento a las disposiciones contenidas en el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; así:

“SECCIÓN TERCERA DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Art. 41.- Planes de Desarrollo.- Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos 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.

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

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

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

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

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados

considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.

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

Art. 44.- Disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.- Sin perjuicio de lo previsto en la Ley y las disposiciones del Consejo Nacional de Competencias, los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados observarán los siguientes criterios:

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 definan 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.

Art. 45.- Mecanismos de coordinación.- La Ley definirá los procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central.

El gobierno central podrá formular instrumentos de planificación territorial especial para los proyectos nacionales de carácter estratégico. Dichos instrumentos establecerán orientaciones generales que deberán ser consideradas en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno respectivos.

Art. 46.- Formulación participativa.- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 47.- Aprobación.- Para la aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado. De no alcanzar esta votación, en una nueva sesión se aprobará con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes.

Art. 48.- Vigencia de los planes.- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente.

Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

Art. 49.- Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.

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

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

Art. 51.- Información sobre el cumplimiento de metas.- Con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del Art. 272 de la Constitución los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

2.2.2.2.5.- Disposición del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a la observancia de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable

“Art. 68.- Gestión de la cooperación internacional no reembolsable.- La gestión de la cooperación internacional no reembolsable, ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados, se orientarán por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

2.2.2.2.6.- Disposición del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación a asistencia técnica que debe brindar la SENPLADES para los procesos de planificación y ordenamiento territorial

“TERCERA.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados, proporcionarán la asistencia técnica necesaria para la formulación de instrumentos y metodologías necesarias para los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

2.2.2.2.7.- Disposición del Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas en relación al plazo para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

“CUARTA.- Hasta el 31 de diciembre de 2011, los gobiernos autónomos descentralizados, deberán formular los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial conforme las disposiciones constantes en la presente norma, o adecuarán los contenidos de desarrollo y de ordenamiento territorial en los instrumentos vigentes que tengan, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código. Cumplido este plazo, los gobiernos autónomos descentralizados no podrán aprobar proformas presupuestarias si no han sido aprobados los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos.

Mientras los gobiernos autónomos descentralizados adecuan los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en los términos y plazos previstos en este

código, regirán los planes existentes y aprobados”. (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

Se han revisado las disposiciones constitucionales y legales que determinan: la obligatoriedad para el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de realizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; las definiciones, objetivos, contenido, procesos de formulación y aprobación de cada uno de ellos; competencias y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno en este campo; y principalmente, la importancia que tendrá en el futuro la planificación y el ordenamiento territorial, en tanto sus correspondientes planes y las políticas que en éstos se establezcan, serán los referentes, entre otros aspectos, para la inversión y ejecución de la obra pública.

Otro aspecto fundamental que es factible inferir de la normativa constitucional y legal analizada es que los planes referidos deberán ser elaborados observando los principios de coordinación, complementariedad y subsidiaridad, a fin de que su contenido y ejecución estén directamente ligados al Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación se analizan los lineamientos metodológicos para la elaboración de los planes de desarrollo y especialmente de ordenamiento territorial, planteados por los órganos oficiales del Estado y expertos en la materia.

CAPÍTULO III

3.- LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

3.1.- LINEAMIENTOS OFICIALES

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, ha elaborado tres instrumentos que contienen directrices para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, dirigidas al cumplimiento de las regulaciones constitucionales y legales así como los objetivos antes indicados; éstos son:

- “Lineamientos metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial (Documento de Discusión).- 2008;
- “Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial”.- 2010; y,
- “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”.- 2011.

Cabe recordar que el rol de la indicada institución gubernamental sobre la materia ha sido recientemente ratificado en la disposición transitoria tercera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en la que se determina:

“TERCERA.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados, proporcionarán la asistencia técnica necesaria para la formulación de instrumentos y metodologías necesarias para los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial.” (ASAMBLEA NACIONAL, Oct. 2010).

Esto significa que los lineamientos metodológicos que proporciona la SENPLADES, constituyen la guía oficial para desarrollar los planes de desarrollo y de ordenación territorial. De hecho, todos los GADs del país se están basando en estos instrumentos para elaborar sus planes.

3.1.1.- Lineamientos metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial

La SENPLADES, en el mes de diciembre del 2008 publica el documento: “Lineamientos metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial”, en el que, partiendo de conceptos generales de ordenamiento territorial, destaca algunos conceptos

básicos necesarios para la elaboración de sus correspondientes planes, entre ellos, los de: proceso, enfoque trans sectorial y sustentabilidad, así como otros derivados de los anteriores, para luego hablar de los componentes y etapas del plan. Aborda además la temática de los niveles de gobierno y las herramientas de desarrollo territorial; dentro de este último punto señala los instrumentos de planificación y las atribuciones y competencias para el ordenamiento territorial; para finalmente concluir con un glosario de términos.

3.1.1.1.- Conceptos generales de ordenamiento territorial

El estudio de la SENPLADES en una conceptualización general del ordenamiento territorial destaca que la actual Constitución define a la planificación y a la política pública, como instrumentos que garantizan el ejercicio y cumplimiento de los derechos del buen vivir, a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas, lo que a su vez constituye el objetivo principal de la acción estatal. Además posiciona al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento que coordina las competencias y en general la acción gubernamental. Define al plan de desarrollo y al plan de ordenamiento territorial como herramientas fundamentales para la gestión pública.

3.1.1.2- Conceptos básicos

En un segundo capítulo y como conceptos básicos, la SENPLADES cita: el de proceso y como parte de éste habla del “*dinamismo en las herramientas de OT*”, planteando que el ordenamiento territorial “*responde a un ciclo de planificación en el cual el diagnóstico crítico y la gestión del territorio requieren de procesos permanentes de monitoreo, ajuste y evaluación, con el objetivo de orientar la localización de las actividades humanas*” (SENPLADES, 2008); también hace referencia a la “*integración con los procedimientos de la planificación del desarrollo*”, señalando que en la elaboración de instrumentos del OT y su implementación se reconoce una estructura cíclica, en clara correspondencia con los principios de la planificación estratégica.

El segundo concepto básico que se aborda es el de “*enfoque transectorial*”, en el que se plantea que tanto el ordenamiento territorial como la planificación del desarrollo parten de una base conceptual común: el “*desarrollo humano sostenible*”; entonces destaca que los tres pilares en los que se sustenta el desarrollo humano sostenible: lo social, lo

económico y lo ecológico, que se constituyen en ejes “verticales” de análisis y propuestas y sus correspondientes subcategorías, deben ser cruzados por los ejes transversales de la planificación del desarrollo estratégico especialmente vinculados a los recursos financieros, humanos y espaciales, a los que agrega el de planificación territorial, como parte integrada del procedimiento de la planificación del desarrollo y con el objeto de establecer un equilibrio entre los ejes principales en el espacio físico.

El segundo concepto básico que la SENPLADES plantea es el de “sustentabilidad”, aunque al reconocer que se lo utiliza como sinónimo de “sostenible”, diferencia los dos términos, así:

“- sostenible, refiere a una dimensión trans-generacional; ... un tipo de desarrollo que se pueda sostener a largo plazo, y que entonces no pone en riesgo la capacidad de futuras generaciones para atender a sus propias necesidades

- sustentable, refiere a la capacidad del medio físico, en ese momento, de dar sustento, soporte a las actividades que se desarrollan sobre el”. (SENPLADES, 2008)

Luego indica que se debe entender al territorio como un conjunto de tres elementos que interactúan y se influyen entre sí: la población, las actividades y el medio físico, los que dan lugar al “sistema territorial”; y que:

“Un modelo de desarrollo sólo puede ser sostenible si respeta la sustentabilidad del contexto físico actual. El concepto de la sustentabilidad ayuda entonces a aclarar de forma cualitativa y cuantitativa las relaciones entre la población si sus actividades por un lado, y el medio físico por el otro”. (SENPLADES, 2008)

Como conceptos relacionados señala los de: capacidad de acogida e indica:

“Para cualquier actividad es necesario conocer a priori los valores intrínsecos del área y su vulnerabilidad ante la actividad humana. La capacidad de acogida debe asegurar la no superación de unos umbrales máximos de impactos negativos y que se alcancen unos niveles mínimos de aptitud. En otras palabras, que actividad es lo más oportuna en cada parte del territorio, tomando en cuenta la sustentabilidad”. (SENPLADES, 2008)

Al respecto la SENPLADES destaca la necesidad de analizar los ecosistemas en relación a: la aptitud y potencialidad, valoración de la capacidad de acogida, impacto y fragilidad, procesos activos y riesgos naturales. Sugiere la adopción de una clasificación de los suelos del territorio en términos de usos agrícolas y de servicios ambientales, sin descartar el análisis de capacidad de acogida para otros temas, dependiendo de las actividades predominantes de cada sector. En este punto señala algunos índices que

sirven para el efecto tales como: clima, pendiente, tipos de suelo, capacidad de drenaje, etc.

Otro concepto relacionado que se indica es el de: “*capacidad de carga*”. Al respecto anota:

“El Ordenamiento Territorial como punto de partida, debe asegurar una buena sintonización entre el uso y la capacidad: esto significa que toda la población tiene acceso - bajo cierta normativa – a empleo y servicios, basado en un uso eficiente de los recursos públicos”. (SENPLADES, 2008)

En este tema la SENPLADES señala la importancia de confrontar ciertos indicadores o “*criterios cuantitativos*” para establecer la capacidad de carga:

“Existen varios criterios cuantitativos que expresan la capacidad de carga de un territorio. El peso poblacional por ciudad (por el acceso a servicios públicos: educación, salud...), tasas de contaminación de aire, suelo y agua (versus las capacidades de auto-purificación), ritmo de explotación (versus la capacidad de regeneración)...”. (SENPLADES, 2008)

La Secretaría Nacional de Planificación indica que la capacidad de carga está directamente ligada a la distribución de la población, por lo cual plantea dos categorías para la identificación de los asentamientos humanos:

“Entre las diferentes formas de asentamientos humanos podemos diferenciar dos categorías básicas: concentración y dispersión. Esas dos dan motivo a diferentes maneras de relacionar el uso con la capacidad:

- ciudad compacta: una densidad mínima

- área de influencia: conectividad”. (SENPLADES, 2008)

Al hablar de la ciudad compacta y de área de influencia la SENPLADES cita algunos “*criterios cuantitativos*” que permiten valorar la calidad de atención de los servicios hacia la ciudadanía y establecer un equilibrio en los diferentes sectores; así:

“- número de alumnos por docente

- número de habitantes por cama de hospital general

- número de habitantes por cama de hospital especializado

- frecuencia de transporte público por habitante

- número de viviendas por hectárea de centro urbano...”. (SENPLADES, 2008)

De otro lado la SENPLADES señala como componentes que definen el funcionamiento

del territorio y que por lo tanto deben ser considerados como ejes estructurales en el ordenamiento territorial a cualquier nivel de gobierno, los de:

- “- ecológico-ambiental*
- actividades económicas*
- asentamientos humanos*
- infraestructura de transporte y comunicación”* (SENPLADES, 2008)

No obstante, se aclara:

“Es importante que los responsables de la elaboración del OT de un espacio físico específico tomen la responsabilidad y la libertad de complementar lo que prescriben los lineamientos metodológicos con elementos que responden a las particularidades territoriales”. (SENPLADES, 2008)

3.1.1.3.- Etapas del proceso de planificación

En un tercer capítulo del estudio en referencia, la SENPLADES señala como etapas del proceso de planificación las siguientes:

- “- el DIAGNÓSTICO*
- la FORMULACIÓN de PROPUESTAS*
- la GESTIÓN”.* (SENPLADES, 2008)

Para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el diagnóstico es la etapa de formulación del *“Modelo Territorial Existente”*, es decir una imagen simplificada del sistema territorial, señalando fundamentalmente cuatro componentes esenciales que son:

- “- el sistema ecológico-ambiental (incluido las amenazas naturales)*
 - el sistema de las actividades económicas*
 - el sistema de los asentamientos humanos*
 - el sistema de la infraestructura de transporte y de comunicación”*
- (SENPLADES, 2008)

A los indicados componentes agrega un quinto:

“Adicionalmente se hace un análisis del contexto institucional que da o puede dar apoyo a la planificación del desarrollo territorial.” (SENPLADES, 2008)

Las definiciones y lineamientos que la SENPLADES hace en relación a los citados

componentes son los siguientes:

“EL SISTEMA ECOLÓGICO-AMBIENTAL

El sistema ecológico-ambiental es el conjunto de los ecosistemas con énfasis en el análisis según las cuencas hidrográficas. La descripción debe tener un enfoque sistémico, en el sentido que enfatiza no solamente las coberturas, sino todas las relaciones y flujos que existen entre los varios elementos naturales del territorio. El encadenamiento que existe entre varios ecosistemas a través de corredores es un ejemplo evidente.

EL SISTEMA DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Sobre la economía se puede hablar de diferentes maneras. Estamos muy acostumbrados a ver tablas y gráficos que nos tratan de mostrar las tendencias y las perspectivas económicas. Es evidente que la economía tiene un impacto alto en el manejo del territorio. En este componente queremos obtener un entendimiento de la dinámica territorial de estas fuerzas económicas: ¿Donde se concentran?; ¿Con qué están vinculadas?; ¿Por qué están donde están? etc.

EL SISTEMA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Se entiende por asentamiento humano las varias formas de ocupación territorial desde la perspectiva de la vivienda. Incluye evidentemente a las ciudades como nodos de concentración de población, de servicios y de equipamientos, pero de igual manera considera las formas más dispersas como son las áreas rurales y sub-urbanas. El sistema de los asentamientos humanos define una categorización de los centros poblados, las relaciones entre ellos y sus áreas de influencia.

EL SISTEMA DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y DE COMUNICACIÓN

Entre la movilidad y la organización territorial hay una relación fuerte. La dispersión de actividades hace que la movilidad no solo sea deseable sino también indispensable.

Una nueva infraestructura como por ejemplo: un nuevo terminal terrestre, la ampliación de un aeropuerto o una nueva vía genera más movilidad y es el medio de la estructuración de actividades. En ciertos lugares, sobre todo en grandes zonas urbanas, el incremento de movilidad ha generado problemas como la congestión en las vías, problemas ambientales, etc”. (SENPLADES, 2008)

En cuanto a la siguiente etapa del proceso de planificación, es decir la de formulación de propuestas, la SENPLADES indica:

“La etapa de formulación se basa en una valuación del modelo territorial existente con una mirada hacia el futuro. A través de un análisis FODA (u otra herramienta parecida) se identifican los conflictos y las oportunidades principales del desarrollo territorial.

Parte de la identificación de conflictos y potencialidades es la elaboración de escenarios. Se necesita mínimo un escenario tendencial y unos escenarios alternativos. El escenario tendencial simula el sistema territorial futuro sin intervención específica; es decir, una continuación de las tendencias vigentes. Los escenarios alternativos presentan un conjunto coherente de medidas e hipótesis para un sistema territorial futuro. Se imagina supuestos futuros sobre las variables y componentes más representativas y determinantes del sistema territorial.

Sobre la base de esa investigación prospectiva se formulan los objetivos para el modelo territorial deseado. El horizonte para esta proyección futura es a mediano o largo plazo: 10 – 20 años. El MODELO TERRITORIAL DESEADO presenta de manera simplificada el sistema territorial futuro deseado, tanto a través de textos descriptivos como de forma gráfica”. (SENPLADES, 2008)

En lo que respecta a la última etapa del proceso de planificación: “la gestión”, La SENPLADES transmite las definiciones y “tareas” que el Dr. Domingo Gómez Orea plantea en su obra Ordenación Territorial²⁷, así:

“Es la fase ejecutiva en la que se materializan las propuestas de acuerdo con lo establecido y en seguir y controlar la forma de su ejecución, todo ello de acuerdo con lo previsto en el plan.

Comporta las siguientes tareas:

- Diseño de un ente gestor o asignación de la responsabilidad gestora a una entidad ya existente. Se trata de definir una organización capaz de conducir la materialización del plan.

- Sistema de gestión: flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento.

- Indicadores para la gestión.

- Fase de puesta en marcha: diagrama de flujos y cronograma que define la forma en que se suceden las intervenciones, así como instrucciones para iniciar y materializar las propuestas.

- Fase de seguimiento y control: indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas y comprobar en que grado las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto; definición de señales de alerta que denuncien las separaciones inaceptables de lo previsto y las medidas a adoptar en tal caso, según un proceso de adaptación continua; criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan y procedimiento a seguir.

- Presupuesto para la gestión.

En esta fase, se debe analizar la realidad de forma continua para adaptar las

²⁷ Domingo Gómez Orea, 2008, Ordenación Territorial 2da edición, p 179-180

determinaciones del plan a la realidad cambiante". (SENPLADES, 2008)

3.1.1.4.- Niveles de gobierno

En un cuarto capítulo del estudio en análisis, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo destaca los cinco niveles de gobierno determinados en la Constitución, es decir: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, así como los de regímenes territoriales especiales como son: los distritos metropolitanos y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. A continuación destaca algunos conceptos importantes para entender los objetivos de dichos niveles, tales como los de: desconcentración, descentralización y subsidiaridad.

A la descentralización se la define como la: *“Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel regional, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.”* (SENPLADES, 2008); en tanto que, como descentralización se conceptúa a la *“transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el Nivel de Gobierno Nacional hacia los otros niveles de gobierno (subnacionales). El proceso de descentralización se sustenta en tres ámbitos: administrativo, político y fiscal”*. En cuanto a la subsidiaridad se indica que: *“es un principio según el cual el nivel nacional, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel regional o local. La subsidiariedad busca entonces un equilibrio de un lado entre autonomía local para un mayor eficiencia de la gestión pública y del otro lado jerarquía para garantizar equidad y solidaridad en el desarrollo.”* (SENPLADES, 2008); planteando que la subsidiaridad conduce a una mayor eficiencia, solidaridad y equidad.

3.1.1.5.- Herramientas del desarrollo territorial

En el capítulo quinto del estudio, la SENPLADES plantea dos matrices en las que se resumen las herramientas de planificación del desarrollo territorial:

“La primera – la matriz de instrumentos – da un resumen de los contenidos e insumos de las herramientas de planificación de desarrollo territorial para cada uno de los niveles de gobierno.

La segunda – la matriz de competencias – distribuye las competencias en el área

de OT (como parte integral del PDT) de manera horizontal (entre las entidades sectoriales, por ejemplo los ministerios) y de manera vertical (entre los niveles de gobierno)”. (SENPLADES, 2008)

En cuanto a la primera matriz, la SENPLADES señala los planes de desarrollo territorial de los diferentes niveles de gobierno que responden a sendos modelos territoriales deseados y cómo éstos deben ser articulados y complementarios a fin de que el producto final sea el plan nacional de desarrollo:

- “- el plan nacional de desarrollo territorial – PNDT*
- el plan regional de desarrollo territorial – PRDT*
- el plan provincial de desarrollo territorial – PPDT*
- el plan cantonal de desarrollo territorial – PCDT*
- el plan parroquial de desarrollo territorial – PQDT”.* (SENPLADES, 2008)

Se indican además la características generales que deben ser establecidas para cada uno de ellos; así: el estilo y principios del plan; los requerimientos de información (tema y escala); contenidos, punto este último en el que explica que el modelo territorial deseado está compuesto de varios sub-sistemas territoriales (ecológico-ambiental, de las actividades económicas, de los asentamientos humanos; de la infraestructura de transporte y de comunicación); requerimientos de recursos financieros y humanos; instrumentos de intervención específica; e instrumentos integrados de gestión ambiental y gestión de riesgos.

Con respecto a la matriz de competencias, se explica que ésta incluye una propuesta para la división de responsabilidades para la preparación de sub-productos (por componente) y su articulación en una propuesta integrada, definiendo las relaciones interinstitucionales que se derivan de cada plan, concretándose los principios de subsidiariedad, de solidaridad y equidad inter-territorial, en términos de directrices vinculantes desde-arriba hacia- abajo y al revés.

La SENPLADES indica que competencia *“es un conjunto de acciones o actividades institucionales que en forma exclusiva o compartida le corresponden realizar legítimamente a uno o varios niveles de gobierno. Son los componentes de un sector en los cuales una institución o nivel de gobierno tiene capacidad o potestad de ejercicio”.* (SENPLADES, 2008)

Se plantean cuatro ámbitos básicos del ordenamiento territorial, que están en correspondencia con los cuatro sistemas territoriales que integran el Modelo Territorial:

- “- el OT del sistema ecológico-ambiental (SEA)*
- el OT del sistema de actividades económicas (SAE)*
- el OT del sistema de los asentamientos humanos (SAH)*
- el OT del sistema de la infraestructura de transporte y de comunicación (SITC).” (SENPLADES, 2008)*

A éstas se agrega una quinta competencia que es de integración de los diferentes componentes.

También se indica que las competencias tienen atribuciones que asignan tareas para cada caso; se determinan la atribuciones para las competencias de “integración de los componentes” y las “competencias por componente”; así:

“LA COMPETENCIA INTEGRACIÓN DE LOS COMPONENTES

La matriz propuesta contiene las siguientes atribuciones:

- Recopilar y sintetizar los análisis sectoriales, y territorializarlos. Los análisis sectoriales pueden ser elaborados por los diferentes ministerios o ministerios coordinadores. Lo importante es tomar estos insumos sectoriales, territorializarlos y juntarles en el territorio.*
- Comunicar la síntesis del análisis sectorial territorializada a las entidades responsables para el OT. De esta manera, las entidades responsables pueden tomar en cuenta el resumen global en sus propuestas.*
- Integrar las estructuras parciales (SEA, SAE, SAH e SITC) en el Modelo Territorial Deseado. Las propuestas de los diferentes sistemas territoriales deben ser integradas.*
- Sistematizar el Modelo Territorial Deseado para formar parte del Plan de Desarrollo. En esta fase se decide sobre los proyectos a ejecutar (con compromisos y no un banco de datos de proyectos que se puede ejecutar) y se puede incluir esto también en el Plan de Desarrollo.*
- Sistematizar y comunicar las directrices de OT para los niveles inferiores. El nivel superior debe desarrollar directrices para garantizar el interés común, pero debe limitarse a estos que garantizan el interés común: solidaridad y equidad entre las entidades de nivel inferior.*

LAS COMPETENCIAS POR COMPONENTE

En el ordenamiento territorial del SEA, SAE, SAH y del SITC tenemos las siguientes atribuciones:

- Analizar las áreas de interés ecológica / las actividades económicas (por sector) / los centros poblados / las redes de transporte y de comunicación. Consiste en un diagnóstico por sistema territorial: un diagnóstico territorial del estado actual y de las tendencias vigentes por componente.

- Proponer la estructura territorial del SEA, SAE, SAH y del SITC. La elaboración de los diferentes sistemas territoriales como parte del Modelo Territorial Deseado. Cabe indicar que eso es un proceso interactivo.

- Definir requerimientos transsectoriales sobre la base del sistema territorial por componente: es la anticipación de la síntesis entre los sistemas territoriales, poniendo en evidencia el posible impacto en los otros sistemas.

- Redactar directrices del SEA, SAE, SAH y del SITC para el PDT de niveles inferiores. El nivel superior debe desarrollar directrices para garantizar el interés común, pero debe limitarse a estos que garantizan el interés común: solidaridad y equidad entre las entidades de nivel inferior.

Ejemplo: La inversión en un área de actividad económica de importancia nacional implica directrices para la provincia / los cantones en donde se ubicará esta actividad”. (SENPLADES, 2008)

En un segundo punto del capítulo quinto la SENPLADES aborda el tema de las “*relaciones interseccionales*”, explicando cómo se integran la subsidiaridad, equidad y solidaridad en la matriz de competencias.

En un tercer punto del mismo capítulo se tratan las “*relaciones transsectoriales*”; al respecto se explica que:

“Los diferentes insumos sectoriales deben ser resumidos y territorializados como insumos para el desarrollo de los diferentes sistemas territoriales, y los diferentes sistemas territoriales deben ser integrados en el Modelo Territorial Deseado del plan de desarrollo territorial. Esto implica que al interior de cada nivel de gobierno debe establecerse una división de responsabilidades para cada uno de los ejes del OT y para su integración. En el caso del gobierno nacional son diversos ministerios, en el caso de los niveles intermedios son diversos departamentos de su administración”. (SENPLADES, 2008)

En el cuarto punto del capítulo quinto, la SENPLADES hace referencia al marco legal e indica:

“Parte de las directrices que regulan los procesos de OT y su integración en la PD resultan directamente de los procesos mismos (las relaciones entre los

diferentes niveles seccionales); otra parte son normas – de contenido y de procedimiento – que se imponen a cada proceso de OT y que tienen carácter de ley”. (SENPLADES, 2008)

De otro lado se explica que la aparente superposición de competencias y atribuciones que se puede observar en la matriz de competencias y atribuciones en los diferentes niveles de gobierno, se desvanece cuando se determina el “alcance” para cada caso.

3.1.1.6.- Glosario de términos

Finalmente, en el estudio “*Lineamientos metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial*”, la SENPLADES incluye un “*glosario de términos*” que debe ser cuidadosamente revisado y observado en los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

3.1.2.- Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

En el mes de julio del 2010, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Programa ART/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno Vasco, publican el documento: “Lineamientos para la planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial”, en el que se plantea, por una parte, la necesidad fortalecer al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, diferenciando y clarificando competencias y funciones bajo principios de progresividad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social; y en segundo lugar, la construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en una visión del territorio, en base a cinco grandes desafíos asociados a:

- 1) La territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población;
- 2) La planificación y el ordenamiento territorial;
- 3) El reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir;

- 4) El reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y,
- 5) El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias. (SENPLADES, 2010)

Para abordar los indicados desafíos, la SENPLADES considera que se requiere una etapa de transición, que presupone la aplicación del nuevo marco constitucional y la generación de nuevos cuerpos legales que constituyan el sustento jurídico de los procesos de gestión territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a cuyo efecto plantea una hoja de ruta de acciones técnicas y políticas que se requieren para transitar hacia el nuevo modelo de planificación (Gráfico No. 3 -001).

HOJA DE RUTA ESTRATÉGICA																																				
INSTANCIAS	AÑO 2010												AÑO 2011												AÑOS 2012/2013/2014											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	Transición: de planes estratégicos a planes de desarrollo y ordenamiento territorial.																																			
	Ciclo de la planificación (información, diagnóstico, propuesta, gestión y aprobación).																								Implementación del PD y OT.											
ASAMBLEA NACIONAL	COOTAD.																																			
	CÓDIGO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS.																																			
	LEY DE GESTIÓN DEL SUELO, HÁBITAT Y VIVIENDA.																																			
SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	Mecanismos de coordinación de la Función Ejecutiva en el territorio.																																			
	Estrategia de producción y gestión de la información para la planificación.																																			
	Estrategia de transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades para los PD y OT.																																			
	Estrategia de seguimiento y evaluación.																																			
	Estrategia de cooperación internacional.																																			

Gráfico No. 3 - 001 .- Hoja de ruta estratégica para la P D O T.

Fuete: SENPLADES.- “Lineamientos para la planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial”.- 2010

Como objetivos, la SENPLADES en el documento en referencia señala:

- Implementar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

- Definir lineamientos y mecanismos de articulación, como orientaciones indispensables para la formulación de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Definir y consensuar estrategias que faciliten el tránsito hacia el nuevo modelo de planificación y que constituyan un punto de partida para orientar los espacios de coordinación entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. (SENPLADES, 2010)

En lo que respecta al contenido del estudio, cabe señalar que en éste se analizan:

- Los fundamentos constitucionales de la planificación nacional y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- Lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y
- Estrategias para la consolidación y el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de la relación SENPLADES - Gobiernos Autónomos Descentralizados. (SENPLADES, 2010)

A) Fundamentos Constitucionales

En la sección “Fundamentos Constitucionales” del documento “Lineamientos para la planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial”, se sintetizan los mandatos de la Constitución del 2008, que orientan los procesos de la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial y que constan en el siguiente articulado: Art. 3 num. 5, Art. 85, Art. 95, Art. 100, Art. 141, Art. 147 num. 2, 3, 7, 8, Art. 148, Art. 154, num. 1, Art. 227, Art. 241, Art. 248, Art. 250, Art. 256, Art. 257, Art. 258, Art. 261 num. 4, 5, 6, Art. 272, Art. 275 inc. 2, Art. 277 num. 2, Art. 278 num. 1, Art. 279, Art. 280, Art. 289, Art. 293, Art. 294, Art. 297, Art. 304, Art. 310, Art. 339 inc. 2do, Art. 340, Art. 419, Disposición Transitoria 2da.

En base a estas disposiciones constitucionales, se hace referencia a tres aspectos:

- a) Rol y atributos de la planificación;

- b) Fortalecimiento del rol de rectoría del Estado en relación a la planificación y política pública; y,
- c) Los instrumentos de planificación del desarrollo garantizan el ejercicio de los derechos constitucionales.

a) Rol y atributos de la planificación

Se determina que la planificación es un ejercicio concertado y responsable del poder público y del poder ciudadano; y como atributos se indica que la planificación es participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, con enfoque territorial y de diversidad cultural y natural. (SENPLADES, 2010)

b) Fortalecimiento del rol de rectoría del Estado en relación a la planificación y política pública.

Al respecto se destaca que, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es el conjunto articulado de principios, procesos, relaciones, entidades, instrumentos, información y demás componentes que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para planificar el desarrollo y ejecutar acciones públicas en todos los niveles territoriales de gobierno; que la planificación nacional es competencia exclusiva del Gobierno Central, la que se ejercerá a través del Plan Nacional de Desarrollo; y que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la que se ejercerá a través de sus planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales. (SENPLADES, 2010)

c) Los instrumentos de planificación del desarrollo garantizan el ejercicio de los derechos constitucionales

Como instrumentos de planificación del desarrollo se indican:

- Las políticas públicas, que se dividen en dos grupos: la política pública nacional, que la define y ejerce la Función Ejecutiva y las políticas locales, que las desarrollarán y ejecutarán los Gobiernos Autónomos Descentralizados;

- El Plan Nacional de Desarrollo, que es la máxima directriz político-estratégica y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos de planificación. Es formulado participativamente por el Consejo Nacional de Planificación.
- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que son instrumentos que organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes; y ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales. (SENPLADES, 2010)

B) Lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En la sección segunda del documento en análisis, la SENPLADES indica cinco lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- **Lineamiento 1.** Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.
- **Lineamiento 2.** Coordinación y gestión transectorial (coordinación horizontal).
- **Lineamiento 3.** Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno).
- **Lineamiento 4.** Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Lineamiento 5.** Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades. (SENPLADES, 2010)

C) Estrategias para la consolidación y el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de la relación SENPLADES - Gobiernos Autónomos Descentralizados

En la tercera sección del documento: “Lineamientos para la planificación del Desarrollo

y el Ordenamiento Territorial” se proponen seis estrategias:

- Desarrollo normativo.
- Promoción y difusión del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, concertada entre todos sus actores.
- Producción y gestión de información para la planificación.
- Transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, incluyéndose la propuesta y ejecución de acciones para fortalecer los espacios de planificación participativa.
- Seguimiento, evaluación y retroalimentación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Cooperación internacional. (SENPLADES, 2010)

a) Desarrollo normativo

Se impulsará un proceso colectivo entre todas las entidades del Sistema, que permita el desarrollo de la normativa y que facilite su consolidación y fortalecimiento. Para ello, se requiere poner en marcha acciones coordinadas con la Función Ejecutiva, la Asamblea Nacional y los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para garantizar el conocimiento y aprobación de dichas normas en una lógica secuencial y concertada. (SENPLADES, 2010)

b) Producción y gestión de información para la planificación

La información facilita la identificación de aquellos problemas socio-culturales, económicos, ambiental-territoriales y políticos, que constituyen obstáculos para la transformación deseada de una realidad particular. La información contribuye, asimismo, a proveer los elementos necesarios para mejorar el diseño de las acciones formuladas y la asignación de los recursos. En el ámbito local, favorece el empoderamiento de las comunidades, permitiéndoles asumir el control sobre las posibilidades de bienestar y desarrollar al máximo sus potencialidades; las vuelve más activas y participativas; en general, las involucra en los procesos de cambio que se

quieren propiciar.

Partiendo de estos criterios, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo se encuentra implementando el Sistema Nacional de Información (SNI), el cual busca satisfacer las necesidades de datos e información de los distintos niveles de gobierno y transparentar la gestión pública y los avances en la construcción de la Sociedad del Buen Vivir. (SENPLADES, 2010)

c) Transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades

El desarrollo metodológico constituye uno de los objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, pues permite alcanzar niveles de homologación de los procesos, para facilitar su comparabilidad, replicabilidad y articulación. El fortalecimiento de capacidades es un proceso más amplio y profundo que aspira a fortalecer los conocimientos conceptuales y prácticos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para la sostenibilidad y eficiencia de los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. (SENPLADES, 2010)

d) Estrategia de seguimiento, evaluación y retroalimentación

Las entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa desarrollarán metodologías, baterías de indicadores y herramientas técnicas que permitan la construcción de procesos coordinados de seguimiento y evaluación, entre la planificación nacional y la planificación de los distintos niveles territoriales, incorporando mecanismos de veeduría ciudadana, rendición de cuentas y control social. (SENPLADES, 2010)

e) Estrategia de cooperación internacional

Entre las estrategias de cooperación internacional se contempla:

- a) El fortalecimiento de las mesas de cooperación para el apoyo técnico a los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- b) El fortalecimiento institucional de la gestión descentralizada de la cooperación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;

- c) El diseño de procesos e instructivos financieros y presupuestarios para la gestión descentralizada de la cooperación internacional;
- d) El diseño de procesos de registro y metodologías de seguimiento de la intervención de la cooperación internacional en el territorio; y,
- e) El diseño metodológico para la articulación de la planificación con la gestión descentralizada de la cooperación internacional. (SENPLADES, 2010)

Para cada una de las estrategias referidas se establecen “líneas de acción” e “hitos importantes” que permiten evaluar el avance de la hoja de ruta.

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

3.1.3.1.- Formulación

Una vez que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) entran en vigencia (octubre de 2010), y definen diversos aspectos vinculados tanto al contenido de los Planes como a sus procesos de formulación participativa, de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo procede a efectuar los ajustes y modificaciones pertinentes, en orden a sus estipulaciones y mandatos y desde luego, a los de la Constitución y en el mes de febrero del 2011 publica el documento: “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”, al que le auto define como una guía, señalando: *“Esta Guía es de contenidos y procesos, propone, en algunos casos, recomendaciones metodológicas que pueden ser útiles, en especial para los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD. Sus contenidos en esencia responden tanto a los mandatos y disposiciones que la Constitución y los dos Códigos mencionados estipulan para el efecto, conceptos y técnicas de planificación, reconocidas actualmente como válidas y apropiadas”*. (SENPLADES, 2011)

De otro lado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo aclara que: *“Esta Guía es un instrumento referencial por consiguiente no obligatorio para que los GAD y los actores territoriales puedan formular sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento*

Territorial. Se considera que el contenido de esta Guía, si bien es producto de un proceso intenso de construcción, es un instrumento aún perfectible, pero suficiente y válido para que los GAD puedan utilizarlo como referente para la formulación de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Precisamente de los resultados que se vayan derivando de su aplicación se extraerán lecciones que permitirán mejorar, complementar o ampliar de modo continuo, tanto los contenidos como los procesos que ahora se presentan”. (SENPLADES, 2011)

3.1.3.2.- Contenido

El estudio en referencia comprende cinco capítulos: el primero, es un 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. El segundo capítulo señala los 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. El capítulo tercero indica el proceso para la formulación de los Planes, que en su mayoría de pasos es común a los tres tipos de Planes. En el cuarto y último capítulo se plantean referentes y herramientas, que pueden aplicarse para la formulación de los Planes.

Considerando que en el presente documento se han analizado en detalle los mandatos constitucionales y legales, el marco conceptual, así como los objetivos y lineamientos de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y, tomando en cuenta el tema de la Tesis en desarrollo, se estima pertinente hacer especial referencia al contenido del capítulo tres.

3.1.3.1.1.- Capítulo tres

“2. LOS PLANES CANTONALES

Los contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que se presentan a continuación pueden ser calificados como mínimos necesarios desde un punto de vista técnico. Para lograr formular Planes que cumplan con estos requisitos se requieren capacidades, recursos, información y experiencia que posiblemente no sean comunes o accesibles a la generalidad de los gobiernos municipales del país.

Las eventuales carencias señaladas no impiden, sin embargo, que esos gobiernos formulen los planes respectivos con todos los componentes que las leyes citadas

establecen como obligatorios. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo de un municipio de 5.000 habitantes no puede dejar de tener un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión independientemente de sus capacidades y disponibilidades. Lo que va a marcar diferencias, como se señala en el Capítulo I, es el alcance o grado de profundidad en el tratamiento de los temas de esos componentes. En el caso del ejemplo, el Plan de Desarrollo de ese municipio podría partir de la identificación y análisis (diagnóstico) de la situación de uno o varios aspectos que se consideren prioritarios, y la definición de objetivos y soluciones (propuesta) para su resolución y la puesta en marcha de mecanismos de gestión (modelo) que permitan su concreción en el menor tiempo posible. Posteriormente se podrían ir incorporando otros objetivos y metas, hasta contar con instrumentos de planificación que aborden, con la profundidad debida, todos los componentes. Lo propio puede aplicarse a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Una de las carencias que algunos gobiernos municipales ponen de manifiesto como un obstáculo para formular sus Planes es la falta de información geográfica y estadística. En efecto, es un limitante para la toma de decisiones técnicamente adecuadas. Sin embargo, en muchos casos, se ha podido comprobar que existen fuentes de información de entidades del nivel desconcentrado, instrumentos de planificación de territorios vecinos o provinciales que pueden proveer información confiable, que aunque no sea la ideal, sí permite estructurar la situación o diagnóstico e instrumentar propuestas válidas. De igual manera, los procesos de planificación pueden irse completando conforme la disponibilidad de información se incrementa.

También en algunos casos de municipios con menores recursos técnicos, se pueden construir situaciones con base en el conocimiento de los actores territoriales, que si bien no pueden aportar datos estadísticos, pueden calificar con notable acierto situaciones deficitarias o potencialmente favorables, tendencias y causalidades sobre aspectos vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial.

No hay entonces justificación para no iniciar los procesos de formulación, reajuste o complementación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, independientemente de la capacidad institucional de los gobiernos municipales o de la información disponible.

Desde otro punto de vista, cualquiera que sea el nivel de profundidad que un GAD otorgue a sus instrumentos, sus contenidos no pueden desligarse de los que señalan los instrumentos de sus vecinos ni de los de las provincias o parroquias. Por el contrario, los responsables de los gobiernos municipales deben aportar a la formulación de esos instrumentos y retroalimentar el contenido de los suyos, con base en los acuerdos y decisiones a los que lleguen.

2.1. PLANES CANTONALES DE DESARROLLO

En orden al mandato de ley identificado en el marco referencial de esta Guía, el plan de desarrollo debe contener tres componentes:

*El diagnóstico,
La propuesta, y*

El modelo de gestión.

Se presentan a continuación sus contenidos de detalle.

2.1.1. EL DIAGNÓSTICO

En esencia el diagnóstico es el soporte técnico para la toma de decisiones o formulación de las propuestas de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. En tal sentido, se debe mostrar la situación que atraviesa un territorio y su población medida por sus deficiencias o carencias, pero especialmente por sus potencialidades. Debe reunir además dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones en el mediano o largo plazo; así como la causalidad, es decir los factores positivos o limitantes que originaron la situación actual. La primera característica permitirá instrumentar medidas que se adecuen a las realidades cambiantes que se den en el futuro y la segunda, eliminar las deficiencias o potenciar las condiciones favorables.

Metodológicamente, se debe estructurar el diagnóstico estratégico, a partir²⁸, que se deriva del análisis interrelacionado de los denominados sistemas de entrada: ambiental, económico, sociocultural, político - institucional, como un grupo más vinculado al desarrollo; y de asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad que se relacionan con el ordenamiento territorial.

A. DIAGNÓSTICO POR SISTEMAS

Como paso previo e insumo para elaborar el Diagnóstico Estratégico Cantonal se identificará la situación estratégica que se da en cada uno de los siguientes sistemas y las causas específicas que las generaron. Se presenta agrupados los sistemas según su mayor grado de relación con el desarrollo o el ordenamiento territorial, sin perjuicio de que entre todos ellos existen y deben identificarse interrelaciones e interdependencias. Mayores detalles sobre sus componentes, subcomponentes, relaciones institucionales y otros detalles se pueden consultar en el numeral 2 del Capítulo IV, Referentes y herramientas.

Sistemas vinculados al desarrollo integral:

- Sistema ambiental: corresponde al patrimonio natural que sostiene y determina las diversas actividades de la población. También puede denominarse como sistema biofísico. Se debe establecer la situación general del medio ecológico o físico natural del cantón, en el marco del diagnóstico ambiental provincial: sus potencialidades y limitaciones para el desarrollo de las actividades de la población; las condiciones de sustentabilidad; las amenazas naturales y socio naturales existentes y potenciales; y las opciones y condiciones para acoger las actividades y a la población. Los principales componentes son clima, ecosistemas, agua, suelo, aire, recursos naturales no renovables. Una vez identificados estos componentes, es necesario caracterizar su gestión, biodiversidad y categorías de protección, incluyendo un análisis de riesgos y seguridad.*
- Sistema económico: comprende al conjunto e interrelación de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio y las*

²⁸ En el texto original hay una omisión, debería decir: a partir de diagnóstico por sistemas, que se

opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir.

Debe establecerse la situación general de la economía del cantón: condición económica de la población; opciones de desarrollo endógeno; opciones para el desarrollo de emprendimientos que generen trabajo y empleo; potencialidades y recursos con los que puede contarse; factores de concentración y redistribución de la riqueza. Los principales componentes son:

- *Actividades agroproductivas, forestales, pesqueras, extractivas, industriales, manufactureras, servicios, turísticas, entre otras.*
- *El sistema económico reconoce las diversas formas de organización de los modos de producción*
- *Disponibilidad de infraestructura de apoyo, los principales mercados*
- *Situaciones de riesgo presente y futuro, determinadas por la vulnerabilidad del territorio (social, física, económica) frente a amenazas identificadas.*
- *Sistema sociocultural: la parte social comprende la dinámica poblacional, las características demográficas, las formas de organización de los actores sociales, el aporte a la cogestión del territorio; lo cultural se refiere al conjunto de valores que componen la identidad y cultura de la población.*

Debe aclarar la movilidad social, el ritmo de crecimiento demográfico; las características del tejido social, la capacidad de las organizaciones sociales para el trabajo en redes y las posibilidades de incorporarse en los procesos de gestión del territorio.

Se debe establecer el nivel de consolidación de valores patrimoniales tangibles e intangibles y la identidad cultural.

- *Sistema político - institucional: comprende el campo del desarrollo organizacional general, tanto de la institución municipal (y sus actores territoriales) cuanto de las instancias desconcentradas de gobierno, para cumplir con las competencias y roles que les asignan la Constitución y las leyes pertinentes.*

En relación con el diagnóstico político institucional del GAD, se debe establecer su capacidad para la gestión del territorio, entendido este último como la conjunción entre las actividades de la población, en todos sus órdenes, sobre el medio físico natural. En tal sentido se debe analizar el modelo de gestión actual en todos sus aspectos, focalizando el tema de la planificación y gestión del territorio.

En relación con el diagnóstico de las instituciones desconcentradas se debe establecer el comportamiento o apertura a colaborar o participar junto al GAD en los temas de sus competencias.

En relación con los actores sociales, ya se expuso en el punto precedente, la situación que debe identificarse.

Sistemas vinculados al ordenamiento territorial:

- *Sistema de asentamientos humanos: correspondiente a las formas de distribución y ocupación del territorio por parte de la población, (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional); los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, la accesibilidad a los servicios sociales y básicos, la calidad del hábitat (seguro, equitativo, inclusivo) y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de actividades. Para el efecto, debe identificarse al menos como referentes para el diagnóstico del equipamiento cantonal:*
 - *La distribución espacial de la población (poblamiento) en relación con la capacidad de alojamiento que brinda el territorio.*
 - *Las principales tendencias de movilidad social de la población en el cantón (migración entre áreas urbanas o rurales-urbanas, asentamientos atractivos y/o expulsores de población, migración intracantonal, entre otros cantones o entre provincias.*
 - *Políticas y formas del uso y ocupación del suelo en el área cantonal y en los centros poblados (cabeceras de cantón y parroquias).*
 - *La situación de riesgo de la población ante amenazas de carácter natural y social (exposición a amenazas, vulnerabilidad de las estructuras).*
 - *Tipos de vínculos funcionales entre los distintos asentamientos del cantón: relaciones de complementariedad e interdependencias (insumo para el modelo territorial).*
 - *Características de los asentamientos urbanos (densidad, tipologías urbanas, espacio público, etc.).*
 - *Accesibilidad de la población urbana y rural a los servicios básicos y sociales y la relación entre los equipamientos y la ubicación de la población en relación con los servicios municipales de recreación, áreas verdes, aprovisionamiento (mercados, camales) de seguridad ciudadana, entre otros.*
 - *Normatividad vigente en relación con asentamientos humanos.*
- *Sistema de movilidad, energía y conectividad: está constituido por redes y flujos que permiten articular y dinamizar los demás sistemas. Comprende respectivamente:*
 - *Infraestructura vial, sistemas de transporte, tránsito y seguridad vial.*
 - *La capacidad de vinculación de los centros poblados y las áreas de actividad económica del cantón con los mercados locales, provinciales o regionales.*
 - *La capacidad y calidad de los sistemas del desplazamiento de la población y de los bienes producidos en el territorio cantonal y en los centros poblados, cuando su tamaño lo amerite.*
 - *Redes y sistemas de telecomunicaciones, la capacidad de acceso de la*

población a servicios de telecomunicaciones.

- Equipamientos y redes de interconexión energética, disponibilidad, en el territorio, de energía para atender la demanda doméstica y de las actividades productivas.

- Sistemas de riego que atraviesan el territorio cantonal, en coordinación con el Gobierno Provincial, en tanto suelen ser elementos vertebradores para la organización del territorio cantonal.

- Se debe establecer las características actuales de cobertura y los posibles niveles riesgos a los que estos sistemas están expuestos.

B. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

El diagnóstico estratégico debe establecer la situación actual y tendencial del territorio, entendida como el nivel de desarrollo (Buen Vivir) que se ha alcanzado en lo social, económico, ambiental e institucional, y su grado de sostenibilidad; , esta información constituye la base o soporte técnico para posteriormente tomar decisiones tanto para el desarrollo cuanto para el correspondiente ordenamiento territorial, debe considerar al menos los siguientes aspectos:

- La situación deficitaria general que se da en el territorio, como producto de las deficiencias o carencias de los distintos sistemas o de los resultados derivados de su interacción; las causas que las generan y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio.*
- Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio cantonal y parroquial.*
- La posibilidad y los requerimientos para que el cantón responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir (Plan Nacional de Desarrollo) y la Estrategia Territorial Nacional.*
- Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible.*
- Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales, así como los impactos y efectos ambientales y socioeconómicos de las mismas.*
- Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros (exposición, fragilidad y resiliencia) frente a eventos potencialmente dañinos (amenazas).*
- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes, y los que pueden derivarse de los que se haya previsto implementar en el territorio del cantón o en su entorno.*
- Las relaciones del territorio cantonal con los territorios circunvecinos y con los del nivel parroquial; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.*

- *El modelo territorial actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas y las políticas expresas o tácitas que se aplican en el territorio.*
- *Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes y estará directamente relacionada con el Sistema de Indicadores que proporcione el Sistema Nacional de Planificación.*

El diagnóstico estratégico es el resultado del análisis de las interacciones que se producen en el territorio cantonal entre los distintos sistemas a los que se hace referencia en el punto anterior. El diagnóstico no es, por tanto, una recopilación de datos inconexos, sino que debe permitir una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad actual y proyectada del cantón.

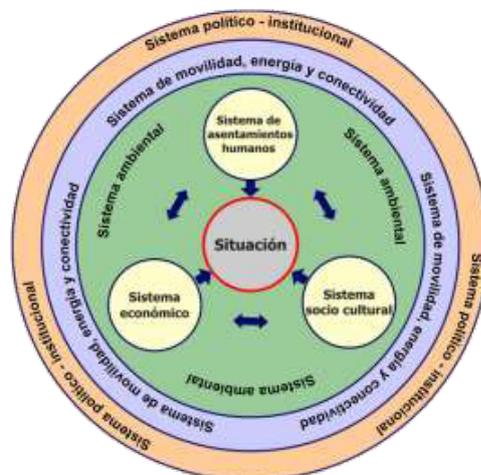
El diagnóstico cantonal es un referente para las parroquias del cantón y debe a su vez nutrirse de los diagnósticos de estas. También se relaciona con los diagnósticos provinciales, de los cuales puede extraer insumos u otorgar información. Ello permite identificar prioridades de intervención y demandar la presencia de representantes de los gobiernos provinciales y parroquiales. (Por ejemplo: cuencas o ríos contaminados en varias parroquias que generen riesgos a la población o las actividades; influencia de proyectos provinciales, regionales o nacionales que incidan en el territorio cantonal, etc.)

Recomendaciones metodológicas para estructurar el diagnóstico estratégico a partir de las situaciones propias de cada sistema y para la coordinación técnica de su formulación.

Los sistemas interactúan entre sí para generar la situación o diagnóstico estratégico general. El gráfico que se presenta a continuación señala la forma típica en el que se dan esas relaciones. El grado de interdependencia y el modo de relación puede variar según las realidades de cada cantón.

**Gráfico N° 3 - 002.-
ESTRUCTURACIÓN DEL
DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO
AMBIENTALES GLOBALES.**

Fuente: SENPLADES.- “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”. Quito –



Para el efecto se deben analizar las afectaciones, relaciones y grados de dependencia que guarda la situación general de cada sistema con las de los demás, y en qué medida determinan o contribuyen a estructurar una situación que afecte a la generalidad de la población o del territorio.

Por ejemplo, se puede partir del análisis del sistema ambiental y establecer que varias zonas o áreas naturales están amenazadas por el avance de los procesos de expansión y urbanización y por el avance de la frontera agrícola sobre los bosques protectores; dentro del sistema económico, y también como ejemplo, se ha establecido que las actividades industriales se desarrollan en zonas que generan deterioro ambiental pero generan empleo directo o indirecto para un alto número de personas; también puede confluir el hecho de que los sistemas de movilidad, energía y conectividad no responden a los requerimientos de las actividades económicas agropecuarias e industriales y que los servicios de infraestructura son insuficientes etc. Este tipo de síntesis permitirá construir la situación estratégica del cantón en el contexto provincial, regional (a futuro) o nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, es muy importante señalar la conveniencia de utilizar la propia percepción (el saber) que los distintos actores tienen de su territorio y de los procesos que ahí acontecen. La conjunción de los resultados derivados del análisis técnico por sistemas y el conocimiento de la situación derivada de la experiencia y percepción propia de los actores es, sin duda, un procedimiento que fortalecerá la integralidad del diagnóstico estratégico. Esta opción demanda el que el gobierno cantonal identifique un mapa de actores territoriales que representen a organizaciones de segundo o tercer grado o que sean de ámbito cantonal.

Siempre debe tenerse en cuenta que el diagnóstico estratégico es la base que sustentará la toma de decisiones (propuesta) orientadas al logro de los objetivos del Buen Vivir y al ordenamiento eficiente del territorio.

El diagnóstico por sistemas implica la inserción de temas que no son solo de responsabilidad de los GAD cantonales sino de las instancias desconcentradas del gobierno nacional en los territorios y que tienen una proyección en ellos, es decir que constituyen demandas de la población y el territorio. En las matrices que constan en el Capítulo IV se abre un abanico de especificidades que pueden considerarse para la construcción de los diagnósticos de cada sistema como una referencia técnica.

La gestión de riesgo de desastres forma parte indisoluble de los procesos de planificación del territorio y demanda atención y decisiones en varios de los componentes de todos los sistemas considerados para el análisis. La coordinación con la entidad rectora de esta materia la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) es indispensable para la formulación del diagnóstico de cada sistema.

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores identificados en la Fase I del proceso, a partir de una versión preparada por el equipo técnico de planificación, deben aplicar los conocimientos y saberes que poseen de su territorio para ubicar zonas o identificar situaciones deficitarias, relaciones inadecuadas, potencialidades u oportunidades desaprovechadas del territorio.

Es un primer aporte colectivo orientado a la apropiación del Plan. Se recomienda el uso de coremas para lograr la construcción del modelo y facilitar los niveles de aportación.

C. MODELO TERRITORIAL ACTUAL

Es la forma de organización del territorio que rige al momento de efectuar el diagnóstico y debe mostrar el nivel de equilibrio que guardan los asentamientos poblacionales, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y se distribuyen. El modelo debe evaluar la calidad de las relaciones que guardan los distintos sistemas y componentes con el medio físico; buscar los niveles de afectación entre esos sistemas y además, establecer en qué medida facilita o apoyan el logro del Buen Vivir, es decir el desarrollo social, económico y la sostenibilidad ambiental.

D. ESCENARIOS

En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que un cantón identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se deben identificar escenarios de desarrollo, que incluyan lo tendencial y lo probable identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, las que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico. Esos escenarios deben ser los siguientes:

- *El escenario tendencial: establece la situación que se daría si se mantienen las tendencias detectadas en el diagnóstico, por ejemplo: crecimiento demográfico tendencial; tendencias en la situación económica del cantón; el nivel de deterioro de la situación ambiental (deterioro o pérdida del patrimonio natural, contaminación, déficit hídrico) que se alcanzaría si se siguen dando actividades de sobre explotación de madera, mal uso de cauces y quebradas, uso de sustancias tóxicas, etc.; incremento de demandas de servicios por crecimiento de la población; consolidación o incremento de las amenazas socio ambientales y de los factores y niveles de riesgo entre otros.*
- *El escenario probable: es el que ocurriría de la acción de factores externos y previsibles. Para esto, se debe identificar los posibles efectos que podrían suceder de algunos factores exógenos, que modificarían el escenario tendencial.*
- *El escenario consensuado: corresponde al escenario que se considera más conveniente para el cantón, considerando tanto las posibilidades y limitaciones propias como las nuevas opciones y condicionantes generadas por el escenario general probable, de manera que se aprovechen las oportunidades potenciales y se mitiguen los posibles efectos adversos. La construcción de este escenario debe ser factible para el cantón.*

E. MAPAS, CUADROS O FIGURAS DERIVADOS DEL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS

La situación de cada sistema también debe expresarse de manera gráfica y estadística mediante el uso de mapas, cuadros o figuras que registren la proyección de esas situaciones en el territorio. Estos documentos son el insumo para identificar el modelo de ordenamiento territorial con el que está actualmente operando o funcionando el cantón; los cuadros y sus datos cuantitativos serán la base para dimensionar el alcance de programas y proyectos de la propuesta. Algunos de estos mapas, cuadros o figuras pueden ser

ampliaciones o especificaciones de los recomendados en las matrices que se presentan en el Capítulo IV; a continuación se señalan los más importantes:

- *Mapa, cuadro o figura de áreas ambientalmente prioritarias: Delimitación de áreas que requieren manejo ambiental prioritario para proteger el patrimonio natural y garantizar la oferta ambiental (zonas con alta biodiversidad, bosques naturales, zonas vulnerables por procesos de erosión o desertificación, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, áreas de manejo de cauces, etc.).*
- *Mapa, cuadro o figura de amenazas naturales y socioambientales: Ubicación y delimitación indicativa de las áreas que presentan situación de amenaza por eventos naturales o socioambientales (inundación, deslizamiento, avalancha, sismo, erupción volcánica).*
- *Mapa de áreas de usos y ocupación de los suelos: Según áreas concentradas y dispersas que se dan en el territorio cantonal y los elementos (redes y equipamientos) que los vinculan entre sí y con otros territorios.*
- *Mapa o cuadro de proyectos estratégicos: Ubicación geográfica si es posible, y señalamiento indicativo de áreas de influencia de proyectos estratégicos provinciales, regionales y nacionales.*
- *Mapa, cuadro o figura de cadenas productivas: Localización y definición del ámbito de influencia en el territorio, de las cadenas productivas y de valor derivadas de los mapas provinciales.*
- *Mapa, cuadro o figura de los asentamientos del cantón: Señalamiento de las relaciones que se dan entre los distintos asentamientos del cantón, las áreas de actividad y las redes o flujos que los vinculan.*
- *Mapas, cuadros o figuras sociales: Caracterización espacial de los indicadores de coberturas de servicios básicos (infraestructura, servicios sociales, etc.).*
- *Mapas, cuadros o figuras culturales: Señalamiento (delimitación indicativa) de territorios étnicos en el cantón.*
- *Mapa de relaciones funcionales: Ubicación y relaciones espaciales de las vinculaciones que se dan con otros territorios y las dependencias o complementariedades que por diversas actividades económicas productivas se generan con ellos y tienen posibilidad de expresarse en el territorio).*
- *Mapa, cuadro o figura indicativa de riesgos: Ubicación de las zonas de riesgo, correspondientes a actividades productivas, asentamientos y/o infraestructuras ubicadas en zonas de amenaza". (SENPLADES, 2011)*

El objeto de transcribir los lineamientos metodológicos que la SENPLADES establece para la formulación de de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal, es el de posibilitar que el lector tenga una información completa del marco metodológico oficial vigente para este tipo de estudios; sin embargo, tomando en cuenta

que la misma SENPLADES lo conceptúa como una guía de contenidos mínimos; es decir, que puede ser ampliado en base a requerimientos específicos, como en este caso, para considerar el planteamiento de incorporación del Enfoque Ecosistémico en la elaboración de los PDOT, se estima importante analizar otros lineamientos metodológicos, que eventualmente podrían ajustarse de mejor manera al objetivo de la presente Tesis, complementando a los lineamientos oficiales. Con este propósito, a continuación se indican algunos lineamientos metodológicos de expertos en Planificación y Ordenamiento Territorial.

3.2.- Lineamientos metodológicos de expertos en relación a las etapas para la formulación y aplicación de un Plan de Ordenamiento Territorial

Diferentes expertos plantean fases o etapas que, desde sus particulares puntos de vista, comprenden el proceso de elaboración y aplicación de un Plan de Ordenamiento Territorial. En el presente estudio se analizan tres planteamientos por considerar que están en armonía con los lineamientos metodológicos dictaminados por el Gobierno Nacional a través de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.

3.2.1.- Planteamiento del Dr. Domingo Gómez Orea

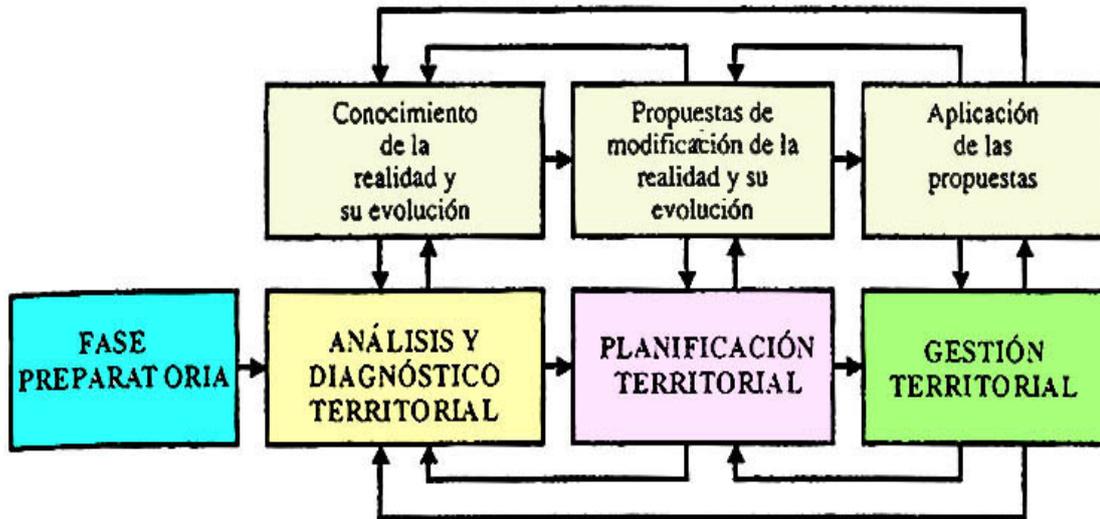
Uno de los expertos en Ordenamiento Territorial, reconocido a nivel internacional y que ha sido contratado por el Gobierno ecuatoriano para que supervise el proceso de planificación y ordenamiento territorial del país, es el Dr. Domingo Gómez Orea, autor de múltiples publicaciones sobre el tema, de las cuales ha sido considerada, para el presente análisis, la obra intitulada: “Ordenación Territorial”²⁹, en la que el citado autor explica en detalle las fases o etapas que se deben cumplir para la elaboración y aplicación de un Plan de Ordenamiento Territorial.

Según GÓMEZ OREA, 2008, la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial comprende cuatro fases:

- Fase preparatoria;
- Análisis y diagnóstico territorial;
- Planificación territorial; y ,
- Gestión Territorial.

²⁹ “Ordenación Territorial”, obra de la autoría del Dr. Domingo Gómez Orea, Ediciones Mundi-Prensa.- Madrid – Barcelona – México.- 2da. Edición.- 2007.

Gráfico N° 3 - 003.- FASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN



Fuente: Domingo Gómez Orea.- “Ordenación Territorial”.- Madrid – Barcelona – México.- 2da. Edición.- 2007, Pág. 137

3.2.1.1.- Fase Preparatoria

Para GÓMEZ OREA, 2008, “esta fase puede entenderse como el « proyecto del plan », es decir, un documento en el que se plantea el espacio objeto del plan y las intenciones de la entidad que lo promueve, la problemática y las oportunidades a tratar, la filosofía con que se va a enfocar el tema, la figura legal en su caso, contenido y alcance del plan a realizar en función de las características y problemática, la forma en que se va a trabajar, el equipo que desarrollará el trabajo, el programa y el presupuesto requerido para la elaboración del plan. La importancia de esta fase para la calidad y economía del plan es comparable a la de un proyecto con respecto a una obra”.

3.2.1.2.- 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 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.

La elaboración del análisis y diagnóstico territorial, de los objetivos y de las propuestas, debe apoyarse tanto en una serie de datos y de conocimientos científico-técnicos, como de un empapamiento de la realidad, adquirido por una especie de ósmosis, mediante el equipo de trabajo en la zona objeto del

planteamiento; éste observará los elementos del sistema, la forma en que evolucionan, conversa con la población de manera más o menos informal para conocer cómo ésta percibe la situación real, los problemas y las oportunidades, su disposición al cambio, su capacidad para llevarlo a cabo, etc.; aplica técnicas de análisis y de síntesis y así va conformando una imagen o modelo de la situación actual, sus tendencias, sus valores, sus disfunciones y las posibilidades de cambio”

3.2.1.3.- Fase de planificación

GÓMEZ OREA, 2008, hace referencia a una sub fase de carácter preparatorio para acceder a la fase de planificación, en la que fundamentalmente se debe efectuar el análisis DAFO (en Ecuador más conocido como FODA), la prospectiva y la formulación del sistema de objetivos. En el caso ecuatoriano cabe señalar que en las últimas décadas, con énfasis en las dos anteriores, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Gobiernos Seccionales) han elaborado los “planes de desarrollo” que incluyen las actividades e información antes indicada, no obstante, ésta debe ser actualizada y fundamentalmente ajustada a las políticas, objetivos y metas que el Gobierno Central establece en el Plan Nacional de Desarrollo en vigencia, denominado “Plan Nacional del Buen Vivir”.

En todo caso, para el Dr. Gómez Orea la fase de planificación debe comprender:

- La definición y análisis de objetivos;
- La identificación de propuestas y medidas; y,
- La instrumentación de la alternativa seleccionada. (GÓMEZ OREA, 2008)

3.2.1.3.1- Definición y análisis de objetivos

“Esta tarea consiste en la expresión formal de la voluntad de resolver los problemas actuales, prevenir los futuros, aprovechar las oportunidades y satisfacer las demandas de la población, así como cumplir las directrices del rango superior, si existen, y las previsiones de niveles institucionales de rango inferior al del ámbito en estudio.” (GÓMEZ OREA, 2008)

3.2.1.3.2- Identificación de propuestas y medidas

“Esta tarea consiste en la búsqueda de soluciones dirigidas a conseguir los objetivos planteados en la fase anterior. Para ello tan importante como « lo que hay que hacer » es « lo que no hay que hacer » y cómo se va a hacer; por tanto hay tres clases de medidas; de regulación (que luego se traducen en normas), de intervención (que se hacen operativas a través de otros planes, programas y proyectos) y de gestión (que operan a través de un ente gestor y de un sistema de gestión).” (GÓMEZ OREA, 2008).

En esta fase se presentan dos actividades importantes que son:

- Generación de alternativas; y,
- Evaluación de alternativas y selección de una de ellas.

La generación de alternativas implica el diseño de imágenes objetivo alternativas y la evaluación para seleccionar una de ellas; así como un conjunto de propuestas para la consecución de cada una.

La evaluación de alternativas y selección de la consensualmente considerada como la más conveniente, mide el comportamiento de cada una de las alternativas en relación a una serie de criterios, para seleccionar la mejor. (GÓMEZ OREA, 2008).

3.2.1.4.- Instrumentación de la alternativa seleccionada

Consiste en decidir qué no se hace, qué se hace, cuándo se hace, cómo se hace, quién lo hace. quién lo financia y quién lo controla, de tal manera que la alternativa seleccionada pueda ser puesta en práctica. (GÓMEZ OREA, 2008).

3.2.1.5.- Fase de Gestión

La fase de gestión implica establecer los recursos, medios y requerimientos necesarios para llevar a la práctica el Plan de Ordenamiento Territorial.

Esta fase, según GÓMEZ OREA, 2008, comprende tres subfases o momentos que son:

- Puesta en marcha, seguimiento y control;
- Evaluación “ex post”; y,
- Revisión del plan.

3.2.1.5.1.- Puesta en marcha, seguimiento y control

“Consiste en pasar a la fase ejecutiva en la que se materializan las propuestas de acuerdo con lo establecido en las determinaciones antes citadas y en seguir y controlar la forma de su ejecución, todo ello de acuerdo a lo previsto en el plan.” (GÓMEZ OREA, 2008).

3.2.1.5.2.- Evaluación “ex post”

“Se refiere a la valoración del comportamiento a medida que se va materializando el plan. Esta tarea puede estar encomendada al ente gestor, cuando existe, o a una comisión de seguimiento creada al efecto, con funciones de

control, la cual ha de evaluar dicho comportamiento del plan”. (GÓMEZ OREA, 2008).

3.2.1.5.3.- Revisión del Plan

Prevé la obligatoria revisión y actualización del plan en base a los plazos y causas previstas en el programa de seguimiento. (GÓMEZ OREA, 2008).

Gráfico N° 3 - 004.- FASES Y CONTENIDO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN POT

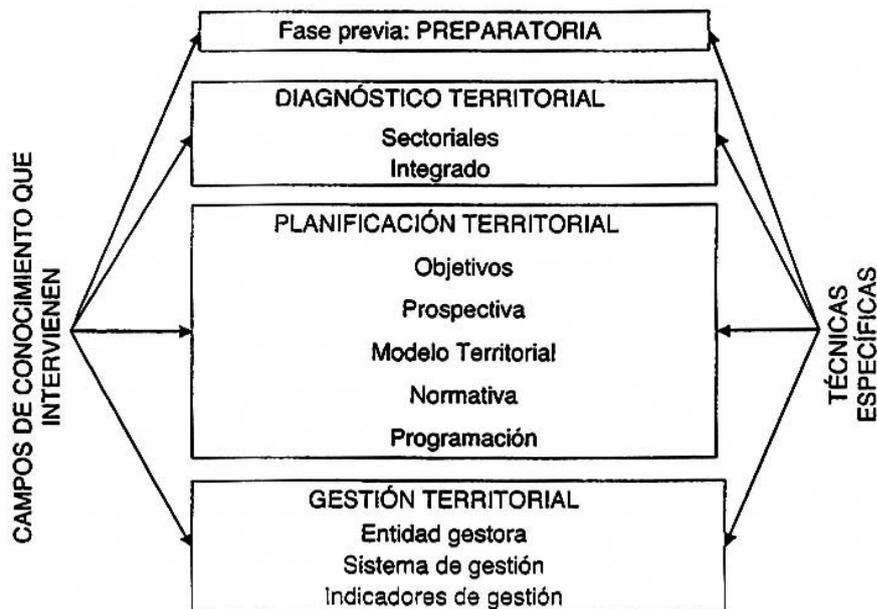
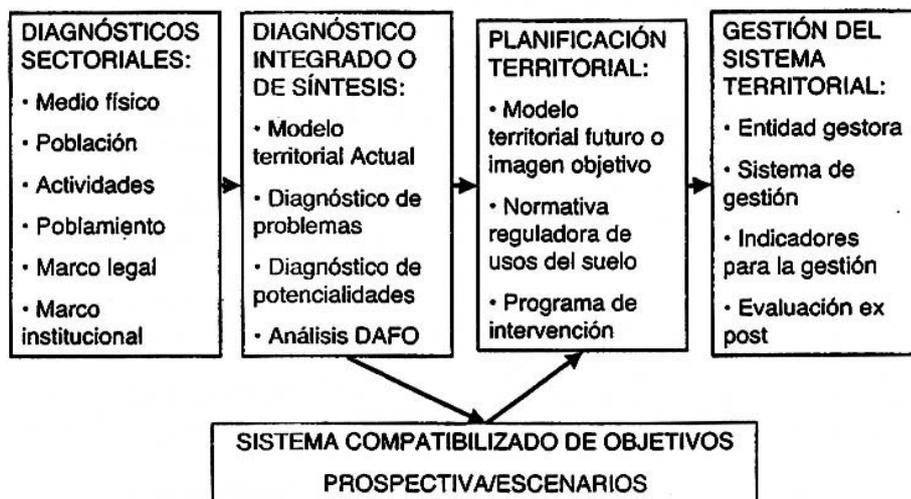


Figura III.8a. Fases y contenido del proceso de elaboración de un plan de ordenación territorial.

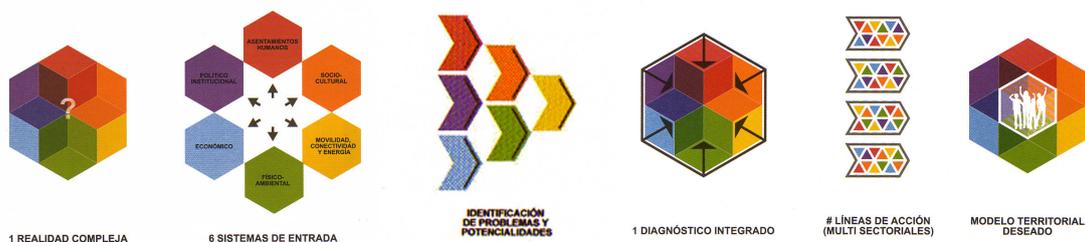


Fuente: Domingo Gómez Orea.- “Ordenación Territorial”.- Madrid – Barcelona – México.- 2da. Edición.- 2007, Pág. 150

3.2.2.- Planteamientos de Tom Leenders³⁰ y Tomas De Leus³¹

En el marco del proyecto PLANTEL PLUS –WOB 2008-2010 y con el auspicio de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) y la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica. Comunidad de Flandes. Bélgica (WOB), los expertos: Ing. Arq. Tom Leenders e Ing. Tomas De Leus, publican el estudio “Considerando Territorio”, que constituye un resumen de las ponencias del “Encuentro de Planificación Territorial” realizado en Quito los días 29 y 30 de enero del 2008, con el objeto de “Propiciar un espacio de reflexión que contribuya a la construcción de políticas públicas, instrumentos y herramientas de planificación territorial en el Ecuador y que aporte a la estructuración del Sistema Nacional de Planificación” (DE LEUS - LENDERS, 2009)

Gráfico N° 3 - 005.- PROCESO PARA LA FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: Ing. Arq. Tom Leenders e Ing. Tomas De Leus.- “Considerando Territorio”.- Quito - Ecuador.- 2009, Págs. 50 - 51

³⁰ Tom Leenders.- Nacido en Bélgica en 1973, es Ingeniero Civil y Arquitecto, especialista en Ordenamiento Territorial. Ha trabajado en varios contextos académicos y prácticos y es autor de varias revistas y publicaciones. En el marco del proyecto Plan Tel y luego PLANTEL PLUS, ha desarrollado conceptos, esquemas y mapas, teóricos y prácticos para los lineamientos metodológicos, los planes de desarrollo territorial a nivel intermedio (zonas piloto del proyecto Plan Tel), provincial y nacional. También ha contribuido como docente en la Maestría de Desarrollo Regional y Planificación Territorial de la PUCE, en la Escuela de Ciencias Geográficas.

³¹ Tomas De Leus.- Ingeniero civil electro-mecánico nacido en Bélgica en 1968. Tiene una Maestría en Manejo de Recursos Hídricos y es especialista en la relación entre base de datos y el sistema de información geográfica (SIG). Desde 1998 hasta el 2001 labora en la Universidad de Cuenca (Ecuador); luego trabaja en África y Europa. En el 2005 regresa a Ecuador (Quito) para apoyar el componente SIG y base de datos en el Proyecto Plan Tel de la WOB (Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica. Comunidad de Flandes. Bélgica). Ha formulado aportes sustanciales en las discusiones metodológicas del proyecto PLANTEL PLUS.

En dicho trabajo, los autores consideran que: “El documento técnico de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial consta de tres partes: diagnóstico, propuesta y plan de gestión”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.1.- Diagnóstico

Según DE LEUS - LENDERS, 2009, “*El diagnóstico debe establecer la situación actual que se da en el territorio, entendida como el nivel de desarrollo (buen vivir) que se ha alcanzado y su grado de sostenibilidad; esa situación debe identificar entre otros los siguientes aspectos:*

- *La situación deficitaria que se da en el territorio, las causas que las generan y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio.*
- *Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del buen vivir en el territorio.*
- *La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.*
- *Las condiciones de seguridad del territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros (exposición y vulnerabilidad) frente a eventos potencialmente dañinos (amenazas).*
- *Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macro proyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio o en su entorno.*
- *Las relaciones del territorio con los territorios circunvecinos y con los de otros niveles municipal y parroquial; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad”.*

“El diagnóstico es la síntesis del conjunto de interacciones que se producen en el territorio, entre componentes de variada índole”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

Para DE LEUS - LENDERS, 2009, el diagnóstico debe ser formulado considerando seis sistemas o conjuntos de elementos relacionados que facilitan el proceso de formulación de los planes, siendo éstos:

- Sistema físico – ambiental;
- Sistema económico;
- Sistema socio cultural;

- Sistema de asentamientos humanos;
- Sistema de movilidad, energía y conectividad; y,
- Sistema de gestión.

3.2.2.1.1.- Sistema físico - ambiental

“Constituye en esencia el patrimonio natural y contiene los siguientes elementos:

- *El agua, con sus cuencas hidrográficas y los recursos marino costeros.*
- *El suelo, su forma de usos y los niveles de conflicto que pueden derivarse de él.*
- *El aire, su calidad y niveles de afectación a los asentamientos humanos.*
- *El clima.*
- *La biodiversidad.*
- *Los recursos naturales renovables y no renovables.*
- *Las categorías de protección, como áreas naturales protegidas, bosques protectores.*
- *La condición de seguridad: amenazas, riesgo y vulnerabilidad”.* (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.1.2.- Sistema económico

“El sistema económico comprende al conjunto de aspectos vinculados con el desarrollo de la economía integral y las opciones y potencialidades que pueden aprovecharse.

Deben considerarse los siguientes:

- *Actividades económicas que abarcan: agroproducción, industria, actividades extractivas, servicio a la producción y comercio.*
- *Trabajo y empleo.*
- *Formas de organización de la producción, que describan la propiedad de los medios de producción y los encadenamientos y los modos de redistribución de la riqueza.*
- *Mercado de capitales y financiación de las inversiones. (Clima de negocios).*
- *Infraestructura de apoyo a la producción, canales de riego, ciencia y*

tecnología aplicadas a la producción.” (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.1.3.- Sistema socio cultural

“El sistema socio – cultural comprende las características sociales de la población, su capacidad de organización y los valores que componen su identidad y cultura. Los temas que deben tomarse en cuenta son los siguientes:

- *La demografía.*
- *La caracterización socioeconómica de su población.*
- *Organización de los tejidos sociales, con énfasis en la capacidad de aportar a la gestión del territorio.*
- *La composición étnica.*
- *La identidad cultural”.* (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.1.4.- Sistema de asentamientos humanos

“El sistema de asentamientos humanos refiere al modo de ocupación del territorio por parte de la población, a los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, a las tensiones que generan con el medio natural y a la capacidad de alojamiento de la población. Se deben considerar los siguientes temas:

- *El poblamiento y las tendencias de distribución espacial de la población.*
- *Tenencias del suelo.*
- *El acceso de la población a los servicios básicos incluido el de vivienda.*
- *Los roles y funciones que desempeñan los distintos asentamientos.*
- *La infraestructura y los equipamientos que permiten brindar los servicios:*
 - *Básicos: agua segura, alcantarillado, desechos sólidos, electricidad.*
 - *Sociales: educación, salud, vivienda, aprovisionamiento, seguridad civil, bienestar social.*
 - *Recreación y encuentro: espacio público”.* (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.1.5.- Sistema de movilidad, energía y conectividad

“Sistema que está constituido por redes y flujos que permiten articular y dinamizar las redes viales y de transporte, redes de energía, redes de comunicación”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.1.6.- Sistema de gestión

“El sistema de gestión considera el marco legal e institucional. Debe entenderse como el sistema que establece y controla las reglas del juego que intervienen en el sistema de planificación territorial, la normativa y la capacidad de la institución pública y también los actores privados y organizaciones sociales que impulsan y guían o promueven los procesos orientados al desarrollo y a la gestión del territorio.

Son necesarios considerar los siguientes temas:

- *Marco normativo que da sustento a la gestión institucional.*
- *Capacidad de gestión institucional para promover procesos orientados al desarrollo integral de sus territorios.*
- *Alianzas público privadas.*
- *Impacto de planes de otros niveles.*

Para completar el diagnóstico, se requieren integrar los sistemas analizados. Una vez que se han identificado las distintas situaciones de cada sistema, se debe proceder a identificar las interacciones que se dan entre sistemas para generar la situación o diagnóstico integrado del territorio”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

El modelo territorial actual es la síntesis de los elementos mas importantes y sus interrelaciones en base a los mapas síntesis de los sistemas de entrada.

3.2.2.2.- Propuesta

“La propuesta de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada nivel de gobierno deberá considerar algunos contenidos mínimos de acuerdo a las competencias establecidas en la Constitución”.

“La propuesta contiene los siguientes elementos:

- *Visión (a donde quiero ir con el territorio a largo plazo).*
- *Objetivo general: una descripción objetiva y concisa de que se pretende alcanzar con el plan. Es el aporte del plan actual a la visión.*
- *Objetivos específicos que aportan al logro del objetivo general.*

- *Líneas de acción que deben implementarse para alcanzar los objetivos específicos planteados.*
- *Indicadores y metas en función de los objetivos específicos y las líneas de acción planteadas.*
- *Modelo territorial deseado.*” (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.2.1.- La visión

“La visión define el futuro deseable a largo plazo a donde queremos ir con el territorio. Esto sirve de rumbo y estímulo para orientar el objetivo y los objetivos específicos del plan”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.2.2.- El objetivo general

“Es una visión objetiva y concisa que se pretende alcanzar con el plan. Ya que la visión es orientadora, su logro puede extenderse fuera del contexto (tanto temporal que en el contenido) del plan”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.2.3.- Objetivos específicos

“El objetivo específico detalla, desglosa y define con mayor precisión lo que se pretende alcanzar con el plan...” (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.2.4.- Líneas de Acción

“Deben entenderse como líneas de acción a las actividades gruesas, generales que permitirán alcanzar un objetivo específico.” (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.2.5.- Metas e indicadores

“Entendidas como los avances hacia el logro de los objetivos, que se deben alcanzar para asegurar los objetivos en el largo plazo”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

“Indicador: variables usadas para medir el progreso logrado con respecto a las metas”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.2.6.- Modelo territorial deseado

“El modelo territorial deseado es la imagen simplificada del futuro sistema territorial deseado, que representa al consenso o la negociación y acuerdos

(entre las entidades públicas, privadas y ciudadanas y dentro de los distintos sectores de la gestión pública) sobre el equilibrio entre la población, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y se distribuyen". (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.3.- Plan de gestión

"Son los mecanismos de gestión que permiten concretar el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. En este caso, llevar a la práctica implica la necesidad de contar con una instancia y varios mecanismos que en conjunto se conviertan en la herramienta idónea para la gestión del territorio por parte de la institución y las organizaciones ciudadanas del mismo ámbito". (DE LEUS - LENDERS, 2009)

En el plan de gestión se deben definir:

- Instancia responsable de la ejecución del plan.
- Programas y proyectos prioritarios.
- Presupuesto y cronograma de ejecución.
- Decisiones normativas.
- Sistema de seguimiento y evaluación.
- Estrategia de promoción y difusión del plan. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.3.1.- Instancia responsable de la ejecución del plan

"Para que la ejecución y seguimiento del plan se realice en condiciones de eficiencia se establece la necesidad de conformar una instancia responsable de la ejecución". Es claro que deben tomarse en cuenta factores como la representatividad y competencias de los diferentes agentes o actores". (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.3.2.- Programas y proyectos prioritarios

"Los programas y proyectos, son los instrumentos que permitirán concretar – bajar a tierra – a lo largo del tiempo, lo previsto en las líneas de acción. Serán identificados y calificados con base a un orden de prioridad consensuado entre los actores locales, que relacione el nivel de urgencia e importancia con las capacidades institucionales y territoriales". (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.3.3.- Presupuesto y cronograma de ejecución

“Después de haber definido los proyectos que están a cargo del propio GAD, se debe definir el presupuesto y cronograma de ejecución de éstos. En esta parte del plan, se especifica lo que ejecutará el propio GAD en el territorio” (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.3.4.- Decisiones normativas

“Deben contener las disposiciones que normarán entre otros aspectos:

- El desarrollo de las actividades que se dan en el territorio;*
- El señalamiento de restricciones o condiciones para la ocupación y el desarrollo de actividades en áreas de preservación ambiental o susceptibles a amenazas.*
- El señalamiento de restricciones o condiciones para la ocupación y el desarrollo de actividades en áreas de influencia de macro proyectos regionales y nacionales.*
- La operación del sistema de asentamientos humanos en especial referido a la conformación de núcleos o nodos.*
- Los mecanismos o procedimientos para lograr una adecuada coordinación y articulación entre planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.*
- Los mapas que serán vinculantes y que formarán parte de la ordenanza.” (DE LEUS - LENDERS, 2009)*

3.2.2.3.5.- Sistema de seguimiento y evaluación

“Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del plan y tomar con base a la información que se genere y analice, las decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas del plan.

El sistema de seguimiento y control debe establecer el mecanismo controlador que integra la planificación de representantes calificados de los actores del territorio.

Se debe definir los indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de los programas y proyectos y como se comprobará en qué grado las realizaciones se aproximan o alejan a los previsto o alejan de lo previsto. Esto incluye la definición de señales de alerta que denuncien las separaciones

inaceptables de los previstos y las medidas a adoptar en tal caso. Criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

3.2.2.3.6.- Estrategia de promoción y difusión del plan

“Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas por el plan y su plan de ejecución se logre un crecimiento del nivel de aprobación por parte de la ciudadanía. Con este propósito es preciso formular una estrategia de promoción del plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Este plan deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permitirá transmitir a la globalidad de la población, los objetivos, los resultados y procedimientos que deben instaurarse para motivar su plena identificación con el PDO”. (DE LEUS - LENDERS, 2009)

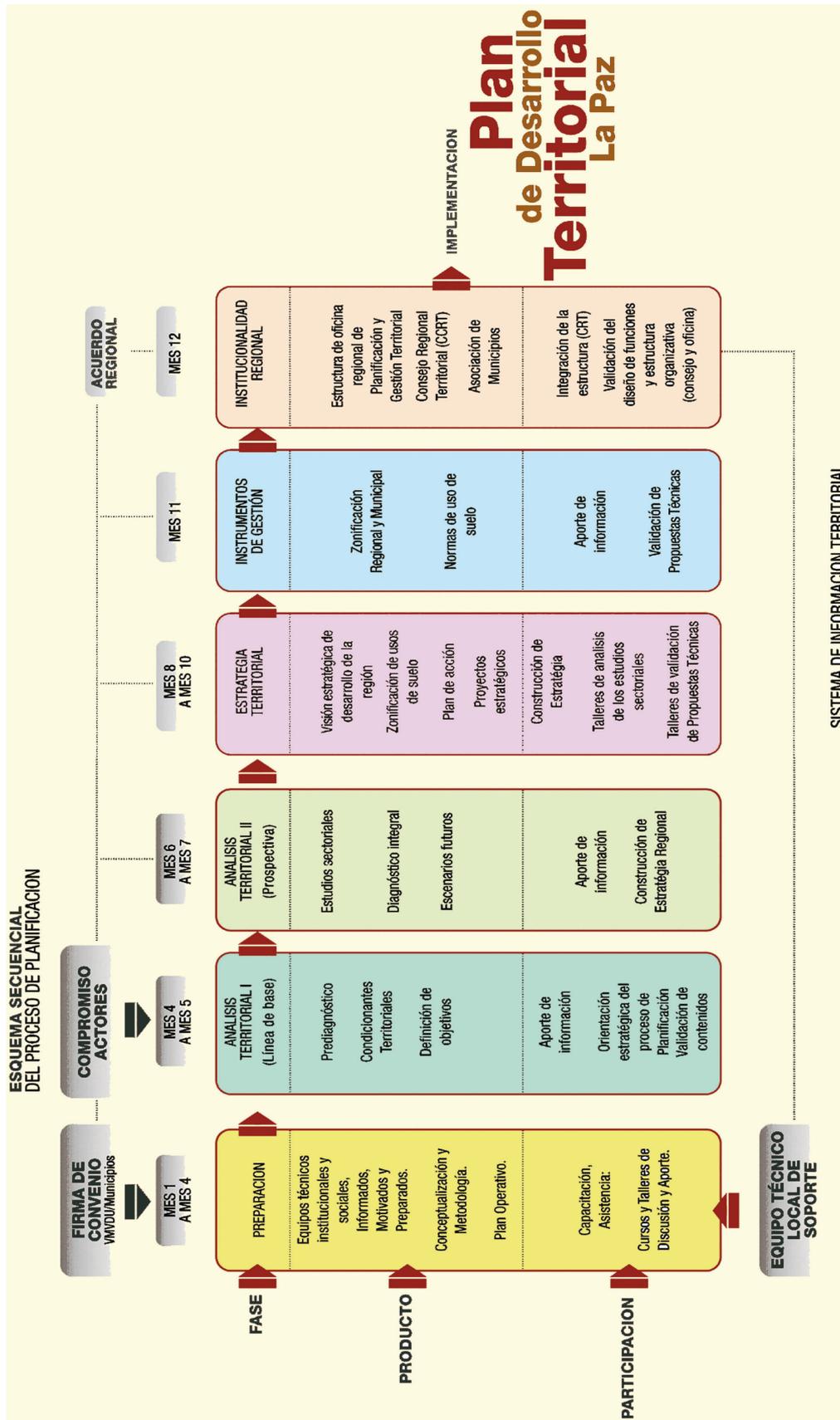
3.2.3.- Planteamientos de la GTZ

La Agencia de Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) comunmente reconocida como GTZ, entre los años 2007 y 2009, ha realizado diferentes proyectos en Centro América y el área andina, relacionados con el Ordenamiento Territorial; lo que le ha permitido desarrollar una metodología para la elaboración de los planes de Ordenamiento Territorial. Uno de ellos es el “Proyecto Regional Cuencas Andinas”, que forma parte del “Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de la GTZ Perú, que se cumple en coordinación con diferentes estamentos gubernamentales del vecino país del sur. En el documento: “Diálogo Políticas 4: Ordenamiento Territorial: Una herramienta para el desarrollo”³² (GTZ – PERÚ, 2007), se indica que se han reconocido varias etapas del proceso de OT, siendo éstas las de:

- Preparación;
- Diagnóstico;
- Planificación;
- Consulta ciudadana;
- Aprobación legal; y,
- Implementación.

³² “Diálogo Políticas 4: Ordenamiento Territorial: Una herramienta para el desarrollo”. Documento que presenta la metodología de OT que fue desarrollando el Proyecto Regional Cuencas Andinas en cooperación con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de GTZ-Perú y otras instituciones como SNV, COSUDE y AECl.

Gráfico N° 3 - 006.- ESQUEMA SECUENCIAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN



Fuente: GTZ.- “Dialogo Políticas 4: Ordenamiento Territorial: Una herramienta para el desarrollo”.- Perú.- 2007

3.2.3.1.- Preparación

“En esta etapa se deben adelantar los siguientes pasos. Revisión de marco jurídico, revisión de las políticas y objetivos de desarrollo, identificación de los actores sociales y gestores de desarrollo que impulsaran el proceso y creación del equipo técnico de profesionales, investigadores, asesores y técnicos. El equipo debe ser multidisciplinario (que las diferentes áreas del conocimiento estén cubiertas), interdisciplinario (integralidad en el análisis) y transdisciplinario (existencia de un nivel de conocimiento mínimo de las restantes disciplinas por todos los miembros del equipo)” (GTZ – PERÚ, 2007)

Cabe destacar que la GTZ plantea la realización de un diagnóstico sistémico a cuyo efecto propone el estudio de cuatro sistemas básicos:

- Sistema biofísico;
- Sistema sociocultural;
- Sistema económico; y
- Sistema político administrativo.

3.2.3.1.1.- Sistema biofísico

“El análisis del sistema biofísico se realiza mediante: Zonificación ambiental, Inventario de los recursos naturales, Identificación de ecosistemas estratégicos, y Análisis de amenazas, vulnerabilidad y riesgo de desastres naturales y antrópicos”. (GTZ – PERÚ, 2007)

3.2.3.1.2.- Sistema sociocultural

“El análisis integral del sistema sociocultural comprende: Identificación y caracterización del sistema de asentamientos, y análisis del sistema de infraestructura física: sistema de vivienda, vial y de espacio público, servicios y equipamientos”. (GTZ – PERÚ, 2007)

3.2.3.1.3.- Sistema político administrativo

“Este análisis se ocupa de la estructura administrativa, de las instituciones gubernamentales y el sistema de planeación y gestión pública”. (GTZ – PERÚ, 2007)

3.2.3.2.- Planificación

“Luego de la etapa de diagnóstico se identifican y evalúan las posibles alternativas de desarrollo. En esta etapa se socializa, se concerta, se negocia y se toman acuerdos sobre el reordenamiento del territorio, aterrizando todas las ideas en proyectos concretos”. (GTZ – PERÚ, 2007)

3.2.3.3.- Consulta Ciudadana

“A través de un proceso de consulta público se procede a la concertación y probación del POT por todos los actores mediante representantes, organizaciones e instituciones”. (GTZ – PERÚ, 2007)

3.2.3.4.- Aprobación Legal

“En esta etapa se establece el respaldo de las normas jurídicas al plan, dada la vital importancia de éstas para lograr la eficacia del mismo”. (GTZ – PERÚ, 2007)

3.2.3.5.- Implementación

“En esta etapa se materializan las actividades que conforman el POT. Simultáneamente con la ejecución se debe hacer el seguimiento y evaluación del plan, de tal forma que se puedan justificar y realizar los posibles ajustes necesarios”. (GTZ – PERÚ, 2007)

3.3.- Conclusiones de los lineamientos metodológicos

Al revisar los lineamientos metodológicos establecidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, entidad oficial que, de conformidad a la disposición transitoria segunda del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es la encargada de formular los instrumentos y metodologías necesarias para los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial; así como los determinados por expertos como el Dr. Domingo Gómez Orea, el Ing. Tomas De Leus, el Ing. Arq. Tom Leenders y personal técnico de la GTZ; se puede inferir que éstos son en esencia similares; no obstante de que formalmente se presentan distintos.

En el Cuadro No. 4 – 001, se puede apreciar, por una parte, que la SENPLADES identifica tres componentes o etapas para el proceso de elaboración del “Plan Cantonal de Desarrollo”, siendo éstos: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión; luego, como se observa en el Cuadro No. 4 - 002, agrega dos componentes adicionales para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal: Estrategias Territoriales e Instrumentos y Mecanismos de Gestión del Territorio. Evidentemente hay que recordar que la misma SENPLADES manifiesta que los contenidos que dicha Institución presenta, pueden ser calificados como: *“mínimos necesarios desde el punto de vista técnico”* (SENPLADES, 2011), abriendo la posibilidad de que su esquema pueda ser ampliado.

Cuadro No 3 - 001

FASES O COMPONENTES PARA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PLAN CANTONAL DE DESARROLLO SEGÚN SENPLADES					
DIAGNÓSTICO	<table border="1"> <tr> <td>Sistemas vinculados al desarrollo</td> <td>Sistema ambiental Sistema económico Sistema sociocultural Sistema político - institucional</td> </tr> <tr> <td>Sistemas vinculados al ordenamiento territorial</td> <td>Sistema de asentamientos humanos Sistema de movilidad, energía y conectividad</td> </tr> </table>	Sistemas vinculados al desarrollo	Sistema ambiental Sistema económico Sistema sociocultural Sistema político - institucional	Sistemas vinculados al ordenamiento territorial	Sistema de asentamientos humanos Sistema de movilidad, energía y conectividad
	Sistemas vinculados al desarrollo	Sistema ambiental Sistema económico Sistema sociocultural Sistema político - institucional			
	Sistemas vinculados al ordenamiento territorial	Sistema de asentamientos humanos Sistema de movilidad, energía y conectividad			
	<p>La situación deficitaria general que se da en el territorio</p> <p>Restricciones, potencialidades y oportunidades</p> <p>Fortalecimiento del enfoque humano</p> <p>La posibilidad y los requerimientos para que el cantón responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir</p> <p>Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible</p> <p>Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales, así como los impactos y efectos ambientales y socioeconómicos de las mismas</p> <p>Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros</p> <p>Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes, y los que pueden derivarse de los que se haya previsto implementar en el territorio del cantón o en su entorno</p> <p>Las relaciones del territorio cantonal con los territorios circunvecinos y con los del nivel parroquial; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad</p> <p>El modelo territorial actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas y las políticas expresas o tácitas que se aplican en el territorio</p> <p>Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes y estará directamente relacionada con el Sistema de Indicadores que proporcione el Sistema Nacional de Planificación</p>				
	<p>Debe mostrar el nivel de equilibrio que guardan los asentamientos poblacionales, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y se distribuyen.</p> <p>El modelo debe evaluar la calidad de las relaciones que guardan los distintos sistemas y componentes con el medio físico; buscar los niveles de afectación entre esos sistemas y además, establecer en qué medida facilita o apoyan el logro del Buen Vivir, es decir el desarrollo social, económico y la sostenibilidad ambiental</p>				
	<table border="1"> <tr> <td>Escenario tendencial</td> <td rowspan="3">En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que un cantón identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se deben identificar escenarios de desarrollo, que incluyan lo tendencial y lo probable identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, las que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico</td> </tr> <tr> <td>Escenario deseado</td> </tr> <tr> <td>Escenario consensuado</td> </tr> </table>	Escenario tendencial	En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que un cantón identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se deben identificar escenarios de desarrollo, que incluyan lo tendencial y lo probable identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, las que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico	Escenario deseado	Escenario consensuado
	Escenario tendencial	En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que un cantón identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se deben identificar escenarios de desarrollo, que incluyan lo tendencial y lo probable identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, las que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico			
	Escenario deseado				
	Escenario consensuado				
	<p>Mapa, cuadro o figura de áreas ambientalmente prioritarias: Delimitación de áreas que requieren manejo ambiental prioritario para proteger el patrimonio natural y garantizar la oferta ambiental (zonas con alta biodiversidad, bosques naturales, zonas vulnerables por procesos de erosión o desertificación, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, áreas de manejo de cauces, etc.)</p> <p>Mapa, cuadro o figura de amenazas naturales y socioambientales: Ubicación y delimitación indicativa de las áreas que presentan situación de amenaza por eventos naturales o socioambientales (inundación, deslizamiento, avalancha, sismo, erupción volcánica).</p> <p>Mapa de áreas de usos y ocupación de los suelos: Según áreas concentradas y dispersas que se dan en el territorio cantonal y los elementos (redes y equipamientos) que los vinculan entre sí y con otros territorios.</p> <p>Mapa o cuadro de proyectos estratégicos: Ubicación geográfica si es posible, y señalamiento indicativo de áreas de influencia de proyectos estratégicos provinciales, regionales y nacionales.</p> <p>Mapa, cuadro o figura de cadenas productivas: Localización y definición del ámbito de influencia en el territorio, de las cadenas productivas y de valor derivadas de los mapas provinciales.</p> <p>Mapa, cuadro o figura de los asentamientos del cantón: Señalamiento de las relaciones que se dan entre los distintos asentamientos del cantón, las áreas de actividad y las redes o flujos que los vinculan</p> <p>Mapas, cuadros o figuras sociales: Caracterización espacial de los indicadores de coberturas de servicios básicos (infraestructura, servicios sociales, etc.)</p> <p>Mapas, cuadros o figuras culturales: Señalamiento (delimitación indicativa) de territorios étnicos en el cantón.</p> <p>Mapa de relaciones funcionales: Ubicación y relaciones espaciales de las vinculaciones que se dan con otros territorios y las dependencias o complementariedades que por diversas actividades económicas productivas se generan con ellos y tienen posibilidad de expresarse en el territorio.</p> <p>Mapa, cuadro o figura indicativa de riesgos: Ubicación de las zonas de riesgo, correspondientes a actividades productivas, asentamientos y/o infraestructuras ubicadas en zonas de amenaza.</p>				
<p>La situación social, económica y ambiental deseada o que se busca alcanzar en un periodo determinado</p> <p>La calidad de vida que se debe alcanzar medida en el contexto de un hábitat seguro, eficiente y sostenible.</p> <p>El rol del territorio en el contexto provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.</p> <p>La forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión</p>					
<p>Objetivo integral la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado, que debe sintetizar y resaltar al menos los siguientes aspectos</p>					
<p>Otras Decisiones</p>					
<p>Situaciones que se deben alcanzar</p>					
<p>Las políticas públicas que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el objetivo integral y que van a orientar la definición de los objetivos específicos o resultados de desarrollo y también las determinantes que permitirán definir el modelo deseado de ordenamiento territorial.</p> <p>Los objetivos específicos o resultados particulares que deben alcanzarse para afianzar y viabilizar el logro del objetivo integral. Estos objetivos específicos deben definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias o aprovechen potencialidades de uno o varios de los sistemas considerados por el diagnóstico; esta interacción va a contribuir a conferir el carácter integral del gran objetivo de desarrollo y facilitar la gestión institucional. También para cada uno de estos objetivos específicos deben estructurarse indicadores que serán los que orienten los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del Plan y lo vinculen con los objetivos nacionales de desarrollo</p> <p>La sostenibilidad del sistema ambiental y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza.</p> <p>La precautelación de la seguridad de los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre, entendida como parte integrante del desarrollo sostenible.</p> <p>La consolidación de la calidad de vida en el territorio acceso a los servicios sociales y básicos, a espacios democráticos, al uso y ocupación adecuados del suelo por medio de un sistema eficiente de asentamientos humanos y la posibilidad de que personas y bienes se movilicen fluidamente en el territorio</p> <p>La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de los productores pequeños y medianos</p> <p>El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.</p> <p>La articulación y aporte del cantón a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible en su nivel de gobierno como en el resto de los niveles de gobierno.</p>					
<p>Las estrategias de largo plazo que deben ponerse en marcha en el territorio para viabilizar o facilitar el logro de los resultados. Contemplan alianzas, acuerdos, asignación de prioridades, preparación de condiciones favorables para la inversión, fomento de proceso mancomunados, concreción de apoyos externos, entre otras medidas, que viabilizarán la puesta en marcha del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Las metas, entendidas como los avances de las situaciones intermedias que deben alcanzarse entre el inicio del proceso de aplicación del Plan y su horizonte. Estas situaciones o metas a alcanzar pueden ser quinquenales o coincidentes con los periodos administrativos según lo establezca la Ley, y se deben medir con base en los mismos indicadores de los resultados u objetivos específicos.</p> <p>El rol que debe desempeñar el territorio en el contexto provincial, con base en las características del escenario más probable que puede devenir en el corto, mediano o largo plazo. Deben identificarse además las responsabilidades de los gobiernos del nivel parroquial (quién hace qué en el territorio cantonal) para evitar superposiciones e interferencias.</p>					
<p>DECISIONES TERRITORIALES: "modelo territorial deseado"; la forma de organización del territorio que permitirá que se lleven a cabo de la manera más adecuada (sostenible, segura, equitativa y eficiente), la ocupación y todas las actividades de la población en el territorio; y que se fortalezcan los vínculos espaciales entre los asentamientos y entre estos y el medio natural. En tal sentido, deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico y aprovechar las potencialidades</p>					
<p>Sistemas que se incorporan en forma de polígonos o manchas en los diversos mapas, correspondientes a áreas o zonas del territorio que se delimitan y diferencian por efectos ambientales, socioeconómicos o culturales, tales como</p> <p>Sistemas que estructuran o vinculan funcional y socialmente los polígonos o manchas enunciados anteriormente por ejemplo: sistemas o redes de infraestructura, de movilidad, energía y conectividad que se representan generalmente como líneas y puntos en los mapas</p>					
<p>Zonas que pertenecen a la base natural (sistema ambiental) correspondientes a áreas de protección, áreas de manejo especial debido a condiciones de vulnerabilidad, o que requieren un manejo especial por estar expuestas a condiciones de amenaza presente o potencial, áreas de mitigación de impactos de macroproyectos, entre otras.</p> <p>Áreas correspondientes a actividades y usos productivos: agropecuaria, forestal, minera o extractiva, industrial turística, infraestructura cantonal y con referencia a los niveles parroquial, provincial, regional/nacional, de ser el caso.</p> <p>Zonas étnico-culturales</p> <p>Áreas de asentamientos poblacionales y sus superficies de expansión</p> <p>Circunscripciones territoriales</p>					
<p>Las determinantes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo, así como también en los resultados previstos para cada sistema.</p> <p>La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.</p> <p>Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas zonas que conforman el territorio.</p> <p>Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios a establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.</p>					
<p>DECISIONES ORGANIZACIONALES: EL MODELO DE GESTIÓN</p> <p>Para la elaboración del modelo de gestión, los GAD 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" (COPFP, art. 42)</p>					
<p>El Consejo o Asamblea Ciudadanos Según las opciones que brinda el inciso final del art. 100 de la Constitución, y que debe cumplir las funciones ahí previstas, que se contienen en el Capítulo III del Título VII, "Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación", y con mayor especificidad lo que contempla el art. 304 del COOTAD y en general con las disposiciones de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.</p> <p>El Consejo de Planificación Cantonal Se conformará según lo dispuesto en el art. 28 del Código de Orgánico Planificación y Finanzas Públicas</p>					
<p>Conformación de las instancias responsables de la formulación del Plan</p>					
<p>Otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas:</p>					
<p>Una instancia interna (por ejemplo la Oficina del Plan) a cuyo cargo estará la facilitación del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Estaría conformada al menos por:</p> <p>- Un técnico del gobierno cantonal, vinculado al desarrollo económico y/o territorial que actuará como coordinador del proceso de formulación del Plan, con dedicación exclusiva, como parte de la Dirección de Planificación o en su ausencia, bajo directa dependencia de la alcaldía del cantón.</p> <p>Un Comité Consultivo del Plan que estaría conformado por:</p> <p>-Representantes de todas las direcciones o departamentos, que se reunirán al menos una vez al mes para tratar temas vinculados al Plan. Son especialmente importantes las direcciones o departamentos de ambiente, financiera, de obras públicas, de participación ciudadana, asesoría jurídica y de compras públicas.</p> <p>-Ocasionalmente y en orden a las características del proceso, se pueden incorporar representantes de las organizaciones sociales y privadas que estén participando en la formulación de los Planes.</p> <p>-Ocasionalmente por representantes de los sectores (delegaciones provinciales de los ministerios) involucrados en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.</p>					
<p>En orden a lo que dispone el COOTAD se debe contemplar la participación del Sistema de Participación para que ejerza las facultades de control y veeduría de la aplicación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de modo conjunto con las instancias recomendadas en el punto precedente.</p> <p>Adicionalmente, cuando se vea necesario efectuar modificaciones a los contenidos del Plan, debe intervenir el Consejo Cantonal de Planificación para validar aquellas propuestas de cambio que sean propias de su competencia.</p> <p>La conformación de estas instancias consta en el Capítulo III. Proceso participativo para la formulación y aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial</p>					
<p>Los programas y proyectos que se desarrollarán a lo largo del periodo de vigencia del Plan, acorde a:</p> <p>-Desarrollo, que abarcarán los campos de lo social, lo económico y lo ambiental en tanto son los pilares del desarrollo integral.</p> <p>-Ordenamiento territorial, que contemplarán los relacionados con: - Asentamientos humanos (poblamiento, usos y ocupación del suelo, servicios sociales, básicos y municipales); - Movilidad, energía y conectividad (vías, transporte y tránsito, flujos y redes).</p> <p>- Gestión del territorio, fortalecimiento GAD y de las organizaciones sociales que pueden asumir la gestión del territorio.</p> <p>Programas y proyectos, a nivel de perfil, que sean calificados como prioritarios y que deberán ser ejecutados, según las metas previstas, en el corto plazo (cinco años) o en su defecto en el tiempo correspondiente al periodo administrativo, también organizados según los grupos referidos en el punto anterior.</p> <p>Cronograma de ejecución de los programas, proyectos y acciones del quinquenio o meta correspondientes que deberá incluir el tiempo estimado que tomará la planificación hasta el nivel de factibilidad de esos proyectos y los tiempos de licitación de las obras. Estos cronogramas servirán para la elaboración de los planes operativos anuales y serán sometidos a consideración del Consejo Cantonal para su aprobación</p> <p>El presupuesto de inversión que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma, incluirá costos de planificación en detalle y las fuentes de financiamiento que garanticen la transferencia de recursos efectivos para la ejecución de todos y cada uno de los proyectos priorizados</p> <p>Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del Plan y con base en la información que se genere y analice, facilitará la toma de decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas.</p> <p>El sistema debe permitir la verificación del cumplimiento y el nivel de avance del Plan</p>					
<p>Identificación de programas y proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimados</p>					
<p>Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.</p> <p>Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas por el se logre un adecuado nivel de apropiación por parte de la ciudadanía. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de promoción del Plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Esta estrategia deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la globalidad de la población, los objetivos, resultados y procedimientos a ser instaurados para así fomentar su plena identificación con el Plan.</p>					
<p>Fuente: "Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias".- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011 Quito - Ecuador</p>					
<p>Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez</p>					

Cuadro No 3 - 002

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES CANTONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN SENPLADES

PLAN PARROQUIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL		LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES CANTONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN SENPLADES													
LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES	Son las decisiones y medidas (políticas públicas) que adopta el GAD municipal para articular las directrices y orientaciones que surgen de los objetivos de desarrollo con las potencialidades, características del territorio y su forma de utilización y organización	LA ESTRATEGIA DE POBLAMIENTO	<p>Los lugares de asiento de la población según su dinámica demográfica y los patrones deseados de localización espacial y capacidad de acogida no solo de la población sino además de todas las áreas de actividad general. La estrategia debe orientarse a fomentar, desalentar o proponer nuevas opciones frente a esas tendencias en orden, a consideraciones como las siguientes: sostenibilidad ambiental; posibilidad de explotación de recursos, seguridad; aprovechamiento de posibilidades estratégicas de mediano y largo plazo.</p> <p>La demanda de servicios que se generará a lo largo del período de vigencia de los Planes por parte de la población. La estrategia debe contemplar las posibilidades de proveer de manera sostenibles los servicios que demanda la población en dónde se va a situar, así como los equipamientos requeridos.</p> <p>Estímulos o desincentivos que deberán implementarse para que se logren mantener los volúmenes de población no solo dentro de la globalidad del territorio sino en relación con la localización de las áreas de actividad con asentamientos concentradores de población o disperso</p> <p>Sistema de Centros Poblados, que debe operar en el cantón con el fin de colaborar en el propósito conferir mayor eficiencia a funcionamiento del territorio, con base en la asunción de los roles acordados por el componente estratégico del Plan de Desarrollo. En el caso de las áreas urbanas, cuando su tamaño lo amerite, se podrá considerar su organización mediante centralidades con funciones, roles, centralidades etc., que mejoren la funcionalidad urbana de la cabecera o de los centros poblados del cantón de similar importancia.</p>												
		LA ESTRATEGIA DE UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO	<p>Clasificación del suelo, que definirá la zonificación por suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables del cantón</p> <table border="1"> <tr><td>Productivas: agrícolas, forestales, industriales etc.</td></tr> <tr><td>Protección ambiental: parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc.</td></tr> <tr><td>Áreas de riesgo en el ámbito cantonal y urbano.</td></tr> <tr><td>Preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.</td></tr> <tr><td>Residenciales.</td></tr> <tr><td>Industriales y productivos.</td></tr> <tr><td>Comerciales.</td></tr> <tr><td>Equipamientos para servicios sociales.</td></tr> <tr><td>Equipamientos para servicios públicos.</td></tr> <tr><td>Protección ecológica.</td></tr> <tr><td>Patrimonio histórico o arqueológico</td></tr> <tr><td>compatibilidades e incompatibilidades entre usos</td></tr> </table> <p>Uso del suelo rural, que definirá la zonificación (los polígonos o elementos estructurados) según usos principales que se destinarán en el cantón para el desarrollo de al menos las siguientes actividades</p> <p>Forma de ocupación del suelo, que constará en una zonificación que defina tanto para lo rural cuanto para lo urbano, los parámetros de ocupación que busquen en lo esencial concretar las políticas de crecimiento urbano (horizontal, vertical mixto) con base en el dimensionamiento de lotes, coeficientes de ocupación del suelo, retiros, número de viviendas por lote, etc.</p> <p>Tratamientos urbanísticos, que definirán las políticas del desarrollo territorial urbano mediante una zonificación según tipo de acción a aplicar en el territorio. Esas acciones pueden ser de renovación, de consolidación, de nuevos desarrollos, de conservación o reubicación, y deben definir el alcance, condiciones y tiempos de concreción.</p>	Productivas: agrícolas, forestales, industriales etc.	Protección ambiental: parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc.	Áreas de riesgo en el ámbito cantonal y urbano.	Preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.	Residenciales.	Industriales y productivos.	Comerciales.	Equipamientos para servicios sociales.	Equipamientos para servicios públicos.	Protección ecológica.	Patrimonio histórico o arqueológico	compatibilidades e incompatibilidades entre usos
		Productivas: agrícolas, forestales, industriales etc.													
		Protección ambiental: parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc.													
		Áreas de riesgo en el ámbito cantonal y urbano.													
		Preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.													
Residenciales.															
Industriales y productivos.															
Comerciales.															
Equipamientos para servicios sociales.															
Equipamientos para servicios públicos.															
Protección ecológica.															
Patrimonio histórico o arqueológico															
compatibilidades e incompatibilidades entre usos															
LA ESTRATEGIA PARROQUIAL DE CONSOLIDACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	<p>Contempla el conjunto de decisiones que buscan la creación de condiciones favorables al Buen Vivir de la población con base en la aplicación de políticas orientadas a la creación de un hábitat equitativo, sostenible y seguro. A partir y en coordinación con las decisiones vinculadas a la estructura territorial y a la forma de uso y ocupación del suelo, esta estrategia debe considerar la relación entre la localización de los asentamientos de población en todo el cantón y la ubicación y cobertura de los equipamientos y servicios que demanda el Buen Vivir</p> <table border="1"> <tr><td>Distribución espacial de los servicios sociales de salud y educación. La calidad de estos servicios se evalúa en el Plan de Desarrollo. En el de Ordenamiento se debe identificar la ubicación equitativa de los equipamientos respecto de las concentraciones de población.</td></tr> <tr><td>Localización equitativa de proyectos de vivienda de interés social, entendida como un servicio social que debe responder a un equilibrio entre el valor del suelo y la localización justa de equipamientos y servicios.</td></tr> <tr><td>Localización y acciones tendientes a la legalización de la tenencia del suelo.</td></tr> <tr><td>Cobertura espacial de los servicios básicos, que debe definir áreas actuales y futuras que deben cubrir los servicios de agua potable, saneamiento y desechos sólidos en el cantón.</td></tr> <tr><td>Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, entre otros.</td></tr> <tr><td>Localización equitativa de los equipamientos de espacios de encuentro ciudadano, áreas verdes, parques, paseos, que fomenten la comunicación y el diálogo.</td></tr> </table>	Distribución espacial de los servicios sociales de salud y educación. La calidad de estos servicios se evalúa en el Plan de Desarrollo. En el de Ordenamiento se debe identificar la ubicación equitativa de los equipamientos respecto de las concentraciones de población.	Localización equitativa de proyectos de vivienda de interés social, entendida como un servicio social que debe responder a un equilibrio entre el valor del suelo y la localización justa de equipamientos y servicios.	Localización y acciones tendientes a la legalización de la tenencia del suelo.	Cobertura espacial de los servicios básicos, que debe definir áreas actuales y futuras que deben cubrir los servicios de agua potable, saneamiento y desechos sólidos en el cantón.	Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, entre otros.	Localización equitativa de los equipamientos de espacios de encuentro ciudadano, áreas verdes, parques, paseos, que fomenten la comunicación y el diálogo.								
Distribución espacial de los servicios sociales de salud y educación. La calidad de estos servicios se evalúa en el Plan de Desarrollo. En el de Ordenamiento se debe identificar la ubicación equitativa de los equipamientos respecto de las concentraciones de población.															
Localización equitativa de proyectos de vivienda de interés social, entendida como un servicio social que debe responder a un equilibrio entre el valor del suelo y la localización justa de equipamientos y servicios.															
Localización y acciones tendientes a la legalización de la tenencia del suelo.															
Cobertura espacial de los servicios básicos, que debe definir áreas actuales y futuras que deben cubrir los servicios de agua potable, saneamiento y desechos sólidos en el cantón.															
Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, entre otros.															
Localización equitativa de los equipamientos de espacios de encuentro ciudadano, áreas verdes, parques, paseos, que fomenten la comunicación y el diálogo.															
LOS SISTEMAS ESTRUCTURANTES	<p>El sistema de movilidad comprende los subsistemas de vialidad tanto urbana como intracantonal y el de transporte, tránsito y seguridad vial, que en su conjunto deben garantizar los desplazamientos de personas y</p> <p>El sistema de conectividad debe abarcar el tema de la comunicación telefónica y el de conexión a las redes interconectadas de comunicación en el ámbito global (internet), que deben ser accesibles a la generalidad de la población cantonal.</p> <p>El sistema de energía, entre otras la energía eléctrica, que debe atender la demanda de la producción y el consumo en el territorio cantonal, en coordinación con el gobierno provincial.</p>														
MAPAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO	<p>Se refiere al o a los mapas que contienen la propuesta de Modelo de Ordenamiento Territorial, y que permiten la aplicación territorializada de las disposiciones normativas y programáticas. Teniendo en cuenta los diversos niveles de las decisiones de ordenamiento Territorial se deberán elaborar mapas en tres escalas básicas</p> <table border="1"> <tr><td>Mapa de localización, que contenga las relaciones espaciales del Modelo del cantón con los cantones colindantes y con la provincia. Escala 1:100.000 a 1:50.000.</td></tr> <tr><td>Mapa(s) del Modelo de Territorial que comprende(n) la totalidad del territorio de la municipalidad (cantón y parroquias) a Escala 1:50.000 o 1:25.000, en el cual se incorporan y articulan los diversos sistemas que conforman el Modelo.</td></tr> <tr><td>Mapa(s) de las decisiones que contiene el Modelo Territorial para las áreas urbanas y centros poblados, donde se requiere un mayor nivel de detalle. Estos mapas se elaborarán en escala 1:10.000 y mayores.</td></tr> </table>	Mapa de localización , que contenga las relaciones espaciales del Modelo del cantón con los cantones colindantes y con la provincia. Escala 1:100.000 a 1:50.000.	Mapa(s) del Modelo de Territorial que comprende(n) la totalidad del territorio de la municipalidad (cantón y parroquias) a Escala 1:50.000 o 1:25.000, en el cual se incorporan y articulan los diversos sistemas que conforman el Modelo.	Mapa(s) de las decisiones que contiene el Modelo Territorial para las áreas urbanas y centros poblados, donde se requiere un mayor nivel de detalle. Estos mapas se elaborarán en escala 1:10.000 y mayores.											
Mapa de localización , que contenga las relaciones espaciales del Modelo del cantón con los cantones colindantes y con la provincia. Escala 1:100.000 a 1:50.000.															
Mapa(s) del Modelo de Territorial que comprende(n) la totalidad del territorio de la municipalidad (cantón y parroquias) a Escala 1:50.000 o 1:25.000, en el cual se incorporan y articulan los diversos sistemas que conforman el Modelo.															
Mapa(s) de las decisiones que contiene el Modelo Territorial para las áreas urbanas y centros poblados, donde se requiere un mayor nivel de detalle. Estos mapas se elaborarán en escala 1:10.000 y mayores.															
INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO	<p>Oficina del Plan</p> <p>Asumirá, una vez que entre en vigencia, el rol de coordinadora del proceso de concreción del plan</p> <p>Organizaciones de actores territoriales</p> <p>Con las que se celebren convenios específicos en especial orientados a la corresponsabilidad del control del cumplimiento de la normativa urbana</p> <p>Estará constituida por el conjunto de disposiciones que se emitan por medio de resolución o acuerdo, según se señala en el punto relacionado con el soporte del Plan</p> <p>Orientados al desarrollo territorial, al control y supervisión del cumplimiento del Plan, entre otros fines, que se suscriban entre el Gobierno Municipal y los representantes de instituciones como las siguientes</p> <table border="1"> <tr><td>Representantes de las instituciones de la función ejecutiva desconcentradas en el territorio</td></tr> <tr><td>Representantes de las organizaciones de la sociedad</td></tr> </table>	Representantes de las instituciones de la función ejecutiva desconcentradas en el territorio	Representantes de las organizaciones de la sociedad												
Representantes de las instituciones de la función ejecutiva desconcentradas en el territorio															
Representantes de las organizaciones de la sociedad															
PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	<p>Planes maestros, programas o proyectos según la complejidad y la magnitud de población servida de los servicios básicos: agua potable, saneamiento y desechos sólidos.</p> <p>Programas o proyectos de localización, relocalización y ejecución de los equipamientos de salud (centros de salud, centros de salud hospital, hospital de especialidades) en los sitios definidos por el mapa de usos de suelo y mediante acuerdo con la entidad rectora.</p> <p>Programas o proyectos de localización, relocalización y ejecución de los equipamientos de educación (centros de desarrollo infantil; educación básica, diversificada, superior), en los sitios definidos por la zonificación y mapas de usos del suelo y mediante acuerdo con la entidad rectora.</p> <p>Programas o proyectos, orientados al mejoramiento de la calidad del hábitat en especial de los sectores pobres o discriminados de las áreas urbanas y de vivienda de interés social, en los sitios previstos por la zonificación del uso del suelo.</p> <p>Programas o proyectos para la legalización del suelo y de las construcciones.</p> <table border="1"> <tr><td>Encuentro ciudadano: espacios públicos abiertos o cubiertos de acceso libre y democrático</td></tr> <tr><td>Recreación y encuentro con la naturaleza: parques, áreas verdes, plazas, zonas protegidas accesibles, etc.</td></tr> <tr><td>Aprovisionamiento básico: mercados y camales.</td></tr> <tr><td>Seguridad ciudadana: estaciones o cuarteles de bomberos y de policía.</td></tr> </table> <p>Programas o proyectos de localización, reubicación y ejecución de los equipamientos municipales desde los que se brindarán los servicios de</p> <p>Planes maestros, programas o proyectos según la complejidad y la magnitud de población servida de los sistemas de vialidad, transporte, tránsito y seguridad vial según las competencias municipales y en acuerdo, según sea el caso, con las entidades rectoras.</p> <p>Planes maestros, programas o proyectos de electricidad según el grado de complejidad o el tamaño de la población servida que cubran la demanda de la población tanto para el consumo cuanto para la producción energética.</p> <p>Programas o proyectos vinculados al acceso democrático a la información en red y a la telefonía. Los programas o proyectos, aparte de consolidar la cobertura, estarían dirigidos a desarrollar procesos de implementación de centros de servicio para personas que no tienen acceso a la intercomunicación.</p>	Encuentro ciudadano: espacios públicos abiertos o cubiertos de acceso libre y democrático	Recreación y encuentro con la naturaleza: parques, áreas verdes, plazas, zonas protegidas accesibles, etc.	Aprovisionamiento básico: mercados y camales.	Seguridad ciudadana: estaciones o cuarteles de bomberos y de policía.										
Encuentro ciudadano: espacios públicos abiertos o cubiertos de acceso libre y democrático															
Recreación y encuentro con la naturaleza: parques, áreas verdes, plazas, zonas protegidas accesibles, etc.															
Aprovisionamiento básico: mercados y camales.															
Seguridad ciudadana: estaciones o cuarteles de bomberos y de policía.															

Fuente: "Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias".- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011 Quito - Ecuador

Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

En el cuadro No. 4 - 003 se aprecia que:

- GÓMEZ OREA, 2008, considera que son cuatro las fases para la elaboración de un POT: Preparatoria, Diagnóstico, Planificación y Fase de Gestión, destacando que en la fase de Diagnóstico se incluye un Diagnóstico Sectorial en base a seis componentes del Sistema Territorial: Medio Físico, Población, Actividades, Poblamiento, Marco Legal y Marco Institucional; y un Diagnóstico Integrado, en base a cuatro componentes: Modelo Territorial Actual, Diagnóstico de Problemática, Diagnóstico de Potencialidades y Análisis DAFO;
- Por su parte, DE LEUS - LENDERS, 2009, estima que: *“El documento técnico de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial consta de tres partes: diagnóstico, propuesta y plan de gestión”* (Cuadro No 3); siendo menester anotar que en el Diagnóstico, los indicados autores incluyen el análisis de seis componentes en lo que se podría considerar como un pre-diagnóstico, cuyo contenido es el siguiente:

“1 La situación deficitaria que se da en el territorio, 2 Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse, 3 La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional, 4 Las condiciones de seguridad del territorio, 5 Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macro proyectos, y 6 Las relaciones del territorio con los territorios circunvecinos y con los de otros niveles municipal y parroquial”; para luego hacer un Diagnóstico Sistémico de lo: físico ambiental; económico; socio-cultural; asentamientos humanos; movilidad, energía y conectividad; y, sistema de gestión (DE LEUS - LENDERS, 2009);y,

- Finalmente, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) comúnmente reconocida como GTZ³³, identifica seis etapas en el proceso de Ordenamiento Territorial (Cuadro No 3), siendo éstas, las siguientes: i) preparatoria; ii) diagnóstico; iii) planificación; iv) consulta ciudadana; v) aprobación legal; y vi) implementación (GTZ – PERÚ, 2007). La fase Preparatoria según la GTZ considera: la revisión del marco jurídico, un estudio de las políticas y objetivos de desarrollo, la identificación de

³³ Hoy GIZ

los actores sociales y la creación de un equipo técnico interdisciplinario y transdisciplinario. La etapa de Diagnóstico se plantea en base al estudio de los sistemas: biofísico, económico, sociocultural y político administrativo. En la fase de Planificación se analizan las alternativas de desarrollo. Las siguientes fases que son las de: Consulta Ciudadana, Aprobación Legal e Implementación, de alguna manera equivalen a la fase que en los casos anteriores se identifican como: “Fase de Gestión” o “Plan de Gestión”.

Del análisis de las tres metodologías antes expuestas, es factible concluir lo siguiente:

- La metodología DE LEUS - LENDERS, 2009, se asemeja en mucho a los lineamientos determinados por la SENPLADES, 2011, lo cual es explicable si se toma en cuenta que el Ing. Tomas De Leus y especialmente el Ing. Arq. Tom Leenders, han colaborado activamente con el Gobierno Nacional, desde la SENPLADES, en la formulación de los lineamientos oficiales para la elaboración de los PDOT.
- Los lineamientos metodológicos de la GTZ, 2007, plantean en la cuarta fase, un proceso de consulta ciudadana que incluye una concertación con los sectores sociales y una aprobación del plan; en tanto que la metodología SENPLADES, 2011, en cumplimiento a mandatos constitucionales, dispone una participación activa de los sectores sociales en todas y cada una de la fases del plan, a través de los Consejos de Planificación y los Consejos de Participación Ciudadana, lo que permite una aprobación con un mayor conocimiento del proceso y una continuidad en su aplicación.
- La metodología GÓMEZ OREA, 2008, agrega a las fases planteadas por SENPLADES, 2011, una inicial, denominada “preparatoria”, que para la aplicación del Enfoque Ecosistémico se considera necesario e importante, porque permite tomar en cuenta factores sociales, económicos y ambientales, y formular consideraciones particulares en relación a la gestión integrada de tierras, cuerpos de agua y recursos vivos, a la conservación del ecosistema y a la utilización sostenible y equitativa de los recursos en beneficio social, con la aplicación de los principios del EE.

En el siguiente capítulo se plantea la propuesta metodológica para la elaboración del PDOT con Enfoque Ecosistémico.

**Cuadro No 3 - 003
CUADRO No 3**

CUADRO COMPARATIVO DE LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS POTs PROPUESTOS POR EXPERTOS

GOMEZ OREA		LEENDERS - DE LEUS		GTZ	
Preparatoria	Espacio objeto del plan	Diagnóstico	La situación deficitaria que se da en el territorio	Preparación	Revisión del marco jurídico
	Intenciones de la entidad que lo promueve		Las restricciones, potencialidades y oportunidades		
	Problemática		La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional		
	Oportunidades		Las condiciones de seguridad del territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros (exposición y vulnerabilidad) frente a eventos potencialmente dañinos (amenazas)		
	Filosofía con que se va a enfocar el tema		Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macro proyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio o en su entorno		
	Figura legal		Las relaciones del territorio con los territorios circunvecinos y con los de otros niveles municipal y parroquial; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad		
	Contenido y alcance del plan				
	Forma en que se va a trabajar				
	Equipo que desarrollará el trabajo				
	Programa y presupuesto de elaboración del plan				
Diagnóstico	Medio Físico	Sistema físico – ambiental		Sistema biofísico	
	Población	Sistema económico		Sistema económico	
	Actividades	Sistema socio cultural		Sistema sociocultural	
	Pobiamiento	Sistema de asentamientos humanos			
	Marco Legal	Sistema de movilidad, energía y conectividad			
Integrado	Marco institucional	Sistema de gestión			
	Modelo territorial actual	Visión			
	Diagnóstico de problemas	Objetivo general			
	Diagnóstico de potencialidades	Objetivos específicos			
Planificación	Análisis Daño	Propuesta	Objetivos y metas en función de los objetivos específicos y líneas de acción	Planificación	Alternativas de Desarrollo
	Definición y análisis de objetivos		Modelo territorial deseado		
	Generación de alternativas		Instancia responsable de la ejecución del plan		
	Evaluación de alternativas y selección de una de ellas		Programas y proyectos prioritarios		
	Instrumentación de Alternativa seleccionada		Presupuesto y cronograma de ejecución		
Fase de Gestión	Puesta en marcha	Plan de Gestión	Decisiones normativas	Implementación	Concertación
	Seguimiento y control		Sistema de seguimiento y evaluación		Aprobación del Plan
	Evaluación "ex post"		Estrategia de promoción y difusión del plan		Normas legales para regulación y aplicación del Plan
					Evaluación
					Ajustes

Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

CAPÍTULO IV

4.- LINEAMIENTO METODOLÓGICO CON ENFOQUE ECOSISTÉMICO A SER APLICADO EN LA ELABORACIÓN DEL POT

La presente Tesis plantea, como metodología para la elaboración de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con Enfoque Ecosistémico, la aplicación de un esquema sincrético, que conjuga básicamente los lineamientos SENPLADES, 2011 y GÓMEZ OREA, 2008, en consideración a que éstos permiten la introducción de un análisis participativo de todos los actores sociales, involucrando otras formas de conocimiento, incluyendo el indígena y local; orientado a la preservación del ambiente y de la sociedad; pero al mismo tiempo considerando un proceso adaptativo en el manejo y explotación de los recursos, considerando los cambios ambientales globales; tomando en cuenta los bienes y servicios utilizables y optimizando la mezcla de sus beneficios; en síntesis, posibilitando la aplicación del EE.

Es importante indicar que, para la determinación de las fases de estudio, como para la definición de los sistemas y subsistemas o componentes a ser considerados, se ha partido de un esquema inicial, formulado en base a las dos metodologías escogidas, el que a sido modificado y ampliado, en base a los resultados de la aplicación experimental efectuada para el caso del POT del cantón Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas; es decir que; el esquema que se propone en esta Tesis, es fruto de una construcción metodológica, fundamentada en experiencias concretas y reales, en las que la teoría ha tropezado varias veces con fuertes limitantes; por ejemplo: la dificultad de disponibilidad y posibilidad de obtención de información, escasos recursos financieros y humanos para la investigación, incomprensión de las instancias de decisión política y otros; ante lo cual se han buscado alternativas para su realización, en un marco de observancia de calidad en el tipo, procesamiento y análisis de la información, para que realmente sirva de sustento a los planteamientos, acordes a los requerimientos sociales y ambientales, que se deberán efectuar en las fases de propuesta y plan de gestión, estas últimas no consideradas en la presente Tesis.

4.1.- Determinación de las fases o etapas de elaboración del POT.

Para la determinación de las fases o etapas de la metodología que se propone, se han considerado inicialmente las determinadas en GÓMEZ OREA, 2008, porque complementan a las establecidas en SENPLADES, 2011, con la introducción de una

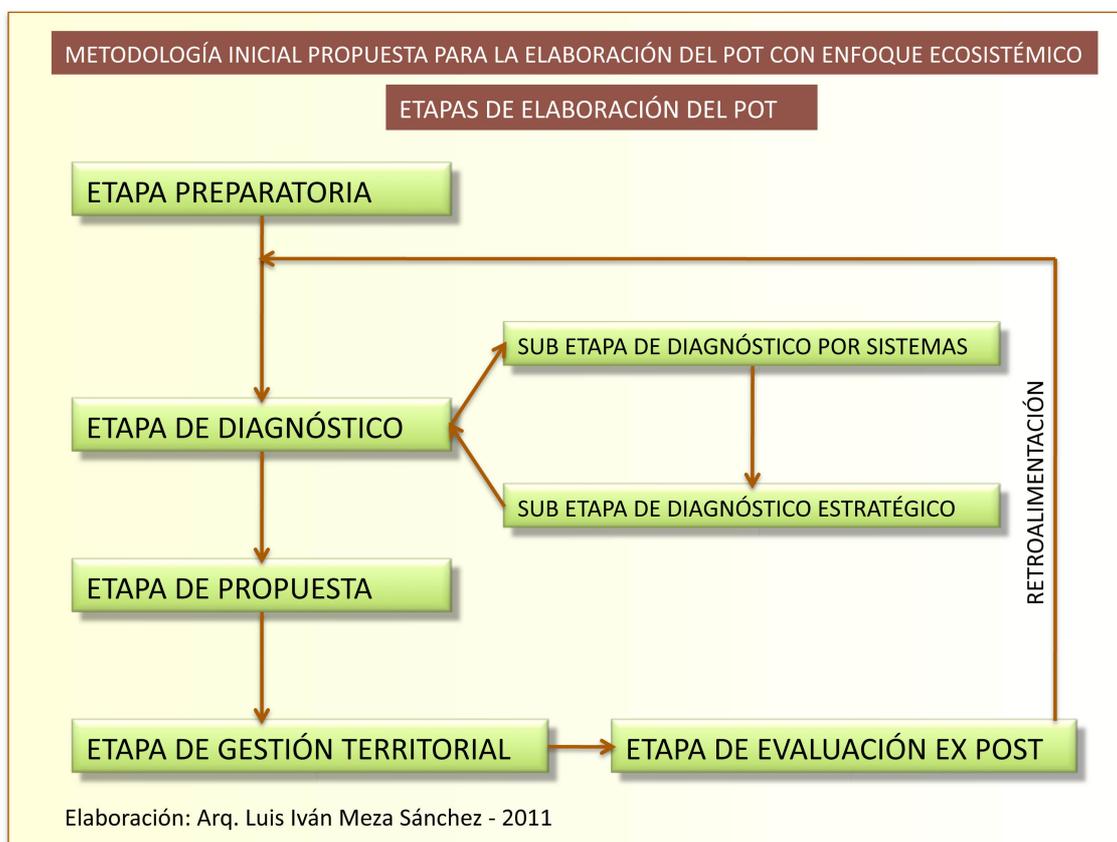
fase inicial o etapa preparatoria, cuya importancia y contenido se explica en el numeral 4.1.1 de este estudio; no obstante, en la metodología propuesta, los componentes y contenido de esta primera etapa, no son exactamente los señalados por GÓMEZ OREA, 2008, sino que se ajustan a los requerimientos para la aplicación del EE.

La etapa de diagnóstico en la metodología propuesta, al igual que en la metodología SENPLADES, 2011, se integra de dos sub-etapas: la de Diagnóstico Sistémico y la de Diagnóstico Estratégico.

Además, en la metodología propuesta se separa a la “Evaluación Ex Post” de la fase de gestión del modelo territorial, y se la considera como una etapa específica, que permite un proceso de retroalimentación de información, para mantener un proceso adaptativo, considerando especialmente los cambios ambientales globales y sus impactos futuros.

En síntesis, en la metodología propuesta inicialmente considerada se contemplan cinco etapas: 1. Preparatoria, 2. Diagnóstico, 3. Propuesta, 4. Gestión Territorial y 5. Evaluación Ex Post; de las cuales, la segunda comprende las sub-etapas de: a) Diagnóstico Sistémico y b) Diagnóstico Estratégico.

Gráfico No 4 - 001



4.1.1- Etapa Preparatoria

Para la aplicación del Enfoque Ecosistémico en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial se considera importante que, en una primera instancia, se haga una evaluación general del ámbito geográfico de la jurisdicción en la que se va a trabajar, especialmente en lo relativo a: ubicación, extensión y población. El parámetro de ubicación en el contexto del país, región, provincia y cantón, así como su relación con unidades jurisdiccionales de jerarquía inferior (parroquias), permite identificar políticas, legislación, regulaciones de planificación y ordenamiento territorial, de carácter general y las de carácter específico que corresponden en cada caso, entre las que deberán ser consideradas las políticas, estrategias, objetivos y metas vinculadas al proceso de adaptación que demandan los cambios ambientales globales de los que da cuenta el Enfoque Ecosistémico. No es lo mismo hablar de una unidad político administrativa fronteriza que de otra ubicada al interior de la República; una que se encuentra en la amazonía o en la provincia de Galápagos, es diferente que otra ubicada en el litoral o callejón interandino; tampoco es lo mismo una jurisdicción que comprende áreas sensibles y de tratamiento ecológico especial, que otra que no las tiene; ni una jurisdicción donde es notoria una degradación ambiental rápida y a escala, que otra que se mantiene casi en estado natural. Este parámetro permite entrar de manera directa a establecer: políticas, directrices técnicas y jurídicas, condicionantes y determinantes de carácter nacional, regional, provincial y parroquial, que se deben observar en el POT e induce a considerar los planes del ámbito supra-regional, supra-provincial y supra-municipal de ordenamiento territorial, e igualmente los planes sectoriales, formulados por el gobierno nacional y los gobiernos autónomos correspondientes.

La ubicación, conjuntamente con los componentes de extensión y población, permiten dimensionar el trabajo a realizar, así como otros aspectos que se indican más adelante. El parámetro de extensión es decisivo, especialmente considerando que en nuestro país hay unidades político administrativas de igual jerarquía pero totalmente disímiles; por ejemplo, hay un cantón de 25,2 Km² como el de La Libertad, en la provincia de Santa Elena y otro de 4.352 Km² como es el caso del cantón Eloy Alfaro en la provincia de Esmeraldas.

Esta primera etapa que se la puede denominar “**PREPARATORIA**” sirve, en una

primera parte, para realizar lo que se puede denominar como un **Diagnóstico Situacional del Contexto Externo (DSCE)**, lo cual es de vital importancia en lo que respecta al Enfoque Ecosistémico, porque permite identificar, para luego aplicar, políticas, acuerdos y aún compromisos vinculantes contraídos por el Ecuador en la materia, que lamentablemente no son considerados en la actualidad en la planificación ni en el ordenamiento territorial en el país.

Además, la etapa Preparatoria en su primera parte, da lugar a que, en función del parámetro ubicación, se determinen otros como los de posibilidad de acceso, facilidades logísticas, de conectividad y comunicación, los que conjuntamente con los de extensión territorial y población, así como los de: políticas, directrices técnicas y jurídicas, condicionantes y determinantes de carácter nacional, regional, provincial y parroquial que se deben observar en el POT, hacen factible establecer lo que es necesario realizar en el área o jurisdicción de intervención y por ende determinar la extensión y complejidad del Plan, lo que a su vez se refleja en su contenido y alcance.

En esta etapa se deben revisar la planificación de desarrollo a nivel Nacional, así como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las jurisdicciones de jerarquía superior e inferior, lo que permite conocer el tipo de información de partida que se dispone, que eventualmente puede ser abundante o totalmente escasa.

Estos componentes posibilitan conocer en síntesis la dimensión y la problemática general del área en estudio, lo que induce a continuar con una segunda parte de la misma etapa, vinculada a aspectos operativos, que se la puede denominar de **Preparación del POT (PP)**, que comprende la determinación del equipo interdisciplinario y transdisciplinario (*) de trabajo, el tiempo requerido en base al equipo de trabajo, costos, financiamiento, actores involucrados y otros.

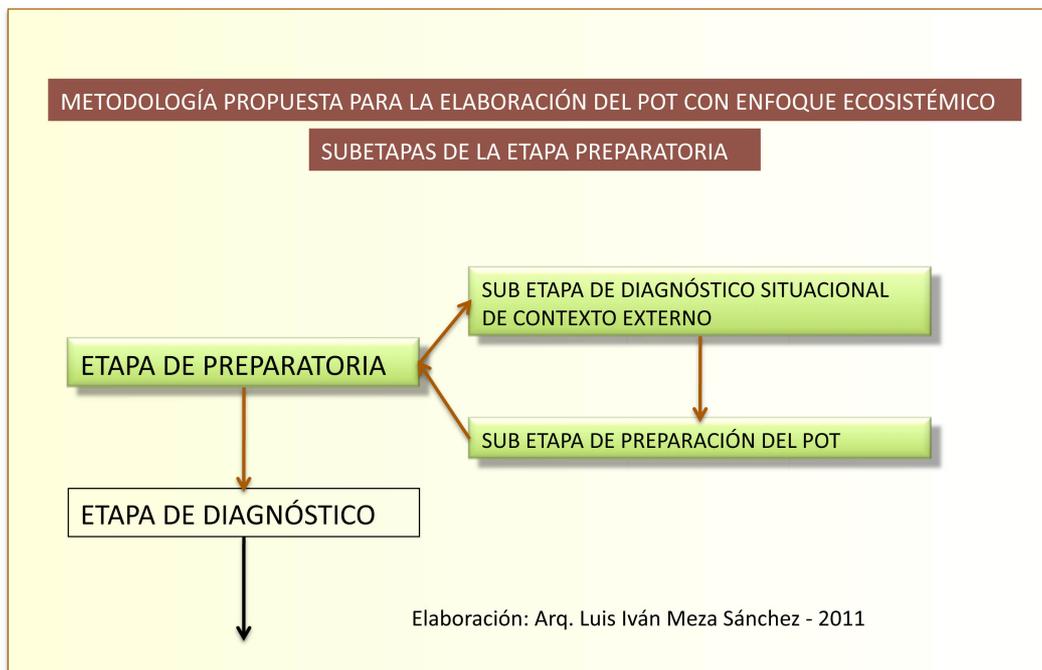
En relación al equipo interdisciplinario y transdisciplinario, es menester indicar que éste debe ser seleccionado en función de las características y necesidades del universo de planificación del POT y de las competencias específicas de cada Gobierno Autónomo Descentralizado; no obstante, se estima que al menos deben intervenir seis especialistas: en el campo físico ambiental, en el aspecto social, en el aspecto económico, en lo que se

* Equipo interdisciplinario y transdisciplinario.- grupo de especialistas de diversas ramas del conocimiento o profesiones que interactúan intercambiando criterios fundamentados en sus conocimientos académicos y experiencia

refiere a infraestructuras, en lo que respecta a riesgos y amenazas de la población, y en el aspecto legal. La tarea permanente de adaptación a los cambios ambientales globales que prevé el Enfoque Ecosistémico, es un eje transversal que debe ser tomado en cuenta en todos los campos, puesto que implica repercusiones ambientales, económicas, sociales y por supuesto debe ser considerado para la implementación de infraestructuras. Realmente no es necesario que procesos como los de desertificación, reducción de la biodiversidad o del mismo cambio climático deba darse a escala en la jurisdicción en estudio; sabemos que se presentan de manera alarmante en el planeta, por lo que es necesario que arbitremos medidas que ayuden a su control, como lo establece el noveno principio ecológico del Enfoque Ecosistémico que señala: *“En la gestión se debe reconocer que el cambio es inevitable y manejar de manera adaptativa”*. (VIDES, 2009).

La etapa Preparatoria, según lo explicado en la metodología propuesta queda estructurada de la siguiente manera:

Gráfico No 4 - 002



Elaboración: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

4.1.2- Etapa de Diagnóstico

La etapa en la que todas las metodologías concuerdan es la de **DIAGNÓSTICO**,

aunque en su contenido y alcance no necesariamente son iguales. Por razones de carácter legal y técnicas que serán explicadas más adelante, se estima conveniente que se adopte el esquema planteado para esta etapa por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Como se ha analizado anteriormente, SENPLADES, 2011, considera pertinente la realización de un diagnóstico por sistemas y un diagnóstico estratégico. El primero comprende cinco sistemas vinculados al desarrollo, que están determinados en el artículo 275 de la Constitución, siendo éstos: Ambiental, Económico, Político y Socio – Cultural. A los indicados SENPLADES, 2011, agrega dos sistemas adicionales vinculados al Ordenamiento Territorial que son: Asentamientos Humanos; Movilidad, Energía y Conectividad.

En el Diagnóstico Estratégico, para la aplicación del EE, se estima de suma importancia un proceso participativo, en el que todos los actores sociales: autoridades, representantes de órganos e instituciones del sector público y privado, agricultores, ganaderos, mineros, comerciantes, industriales, gremios, asociaciones, cámaras de la producción, organismos no gubernamentales y más; realizan la identificación de los problemas existentes en la jurisdicción en estudio; considerando también, como es lógico pensar en el presente trabajo, los problemas que se derivan de los cambios ambientales globales, la inequidad y desigualdad social, las limitantes de acceso al desarrollo humano; es decir, tomando en cuenta la problemática vinculada al Enfoque Ecosistémico para, en un segundo momento, determinar: los objetivos, que fundamentalmente se orientarán a la solución de los problemas; los análisis FODA, es decir la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, en otras palabras, los factores positivos y negativos que se tienen en el ámbito externo e interno para la consecución de los objetivos; y las estrategias sectoriales, que constituyen los caminos que se seguirán para la consecución de los objetivos.

Adicionalmente en el Diagnóstico se incluyen: la determinación del Modelo Territorial, que debe mostrar el nivel de equilibrio que guardan los asentamientos poblacionales, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y distribuyen; así como los escenarios: Tendencial, que establece la situación que se daría si se mantienen las tendencias detectadas en el diagnóstico; el escenario Probable, que es el que ocurriría de la acción de factores externos y previsibles; y el escenario Consensuado, que

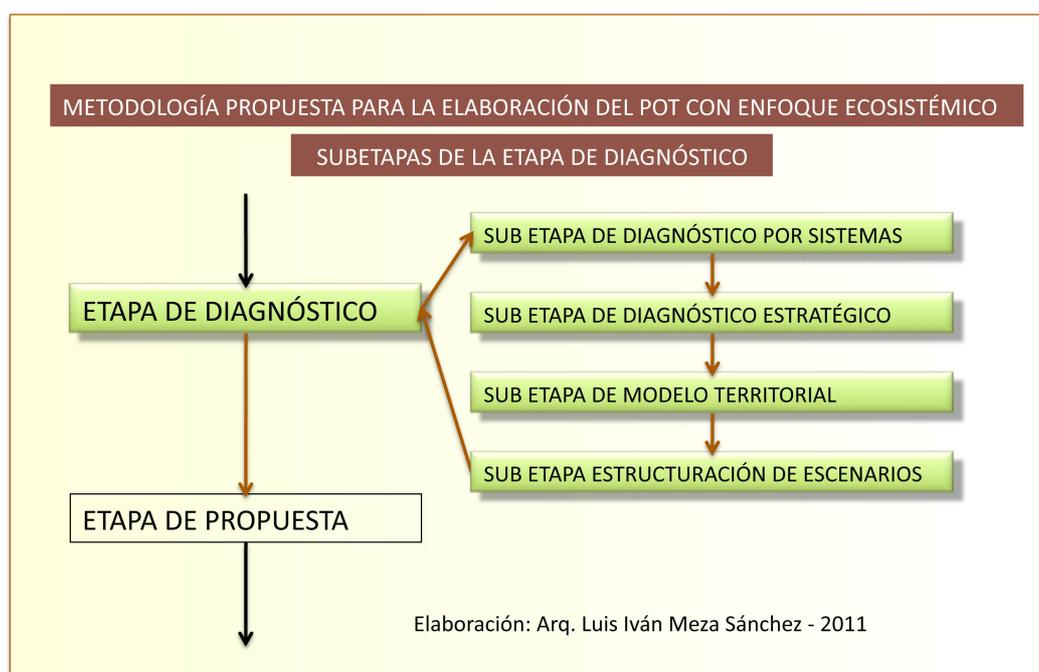
corresponde al que se considera más conveniente para el cantón, tomando en cuenta tanto las posibilidades y limitaciones propias, como las nuevas opciones y condicionantes generadas por el escenario general probable.

Nuevamente es menester recordar que, de conformidad a la Disposición Transitoria Segunda del Código de Planificación y Finanzas Públicas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo debe dictar las metodologías para la elaboración de los procesos de planificación nacional, lo que hace que éstas deban ser observadas no obstante que pueden ser ampliadas y complementadas.

Cabe destacar que la metodología SENPLADES, 2011, para el Diagnóstico, es bastante similar a la que proponen DE LEUS - LENDERS, 2009, así como GTZ – PERÚ, 2007.

El Enfoque Ecosistémico en la etapa de Diagnóstico debe ser considerado también como un eje transversal que encuentra un espacio específico de análisis en el diagnóstico por sistemas, en el diagnóstico estratégico, en la determinación del modelo actual, y de los escenarios. La incidencia del EE en el Diagnóstico se verá de manera más clara cuando se determinen los componentes y parámetros de las subetapas antes referidas.

Gráfico No 4 - 003



Elaboración: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

4.1.3- Etapa de Propuesta

Por limitantes de tiempo y extensión la presente Tesis sólo hace referencia a las dos primeras etapas de planificación indicadas; ésto es: Preparatoria y de Diagnóstico; sin embargo es claro que el Enfoque Ecosistémico debe continuar como un eje transversal en las etapas subsecuentes.

La etapa que SENPLADES, 2011 y DE LEUS - LENDERS, 2009, la identifican como PROPUESTA, corresponde a la que GÓMEZ OREA, 2008 y GTZ – PERÚ, 2007, la denominan como Planificación.

Al igual que en el caso anterior, se estima pertinente que se observen los lineamientos metodológicos señalados por SENPLADES, 2011, para esta Etapa que comprende: la Visión a Largo Plazo y las Decisiones Territoriales, que básicamente se orientan a determinar el modelo territorial deseado o consensuado.

La sub etapa de la Propuesta correspondiente a la Visión a Largo Plazo incluye a su vez: la definición del Objetivo Integral, es decir la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado; la determinación de las estrategias de largo plazo, así como la definición de metas y el rol que debe desempeñar el territorio objeto del Plan (SENPLADES, 2011).

La sub etapa de la Propuesta correspondiente a Decisiones Territoriales implica: la zonificación del territorio, es decir de áreas que se delimitan y diferencian por efectos ambientales, socioeconómicos, culturales, etc.; y la definición de los de Sistemas de Estructuración, que vinculan funcional y socialmente las zonas determinadas en la sub etapa anterior (SENPLADES, 2011).

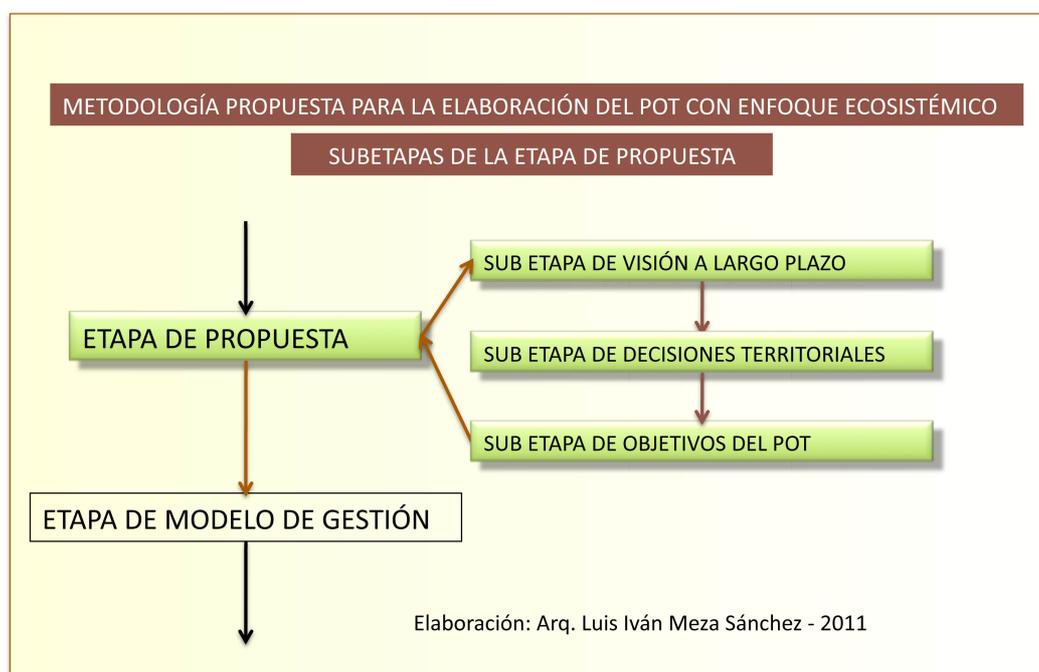
En la etapa de la propuesta, es importante considerar además lo que SENPLADES, 2011, fundamentado en el texto del artículo 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, identifica como “objetivos de los POTs” y que son: *1 Las Estrategias Territoriales; 2 Los mecanismos de Gestión y 3 Los Programas y Proyectos*; es decir, los resultados y territorialización de los análisis de las etapas anteriores

Tomando en consideración nuevamente que la presente Tesis se refiere a las dos primera etapas de formulación del Plan; es decir: Preparatoria y Diagnóstico; y que los

lineamientos que la SENPLADES señala para el cumplimiento de los objetivos de los POTs tienen relación con las etapas de Propuesta y Gestión del Plan, no se hace mayor análisis de su contenido; sin embargo, se considera que el Enfoque Ecosistémico también deberá estar presente en los mismos, particularmente en lo que respecta a: la definición del uso, ocupación y manejo del territorio, actividades productivas, sistema de centros poblados, sistema de energía, instancias a cargo de la aplicación del Plan, normativa para la aplicación del Plan y acuerdos y convenios para la vigilancia del Plan. Se entiende que en la determinación de las Estrategias Territoriales, Mecanismos de Gestión, Programas y Proyectos se deberá considerar el proceso adaptativo que demandan los cambios ambientales globales así como la compleja dinámica de los ecosistemas, permitiendo generar una gama de alternativas de desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, que fundamentalmente correspondan a los compromisos vinculantes constantes en Convenciones y Acuerdos Internacionales de los cuales es suscriptor el Ecuador, relativos a pérdida de biodiversidad, cambio climático, deterioro ambiental y otros.

A continuación el esquema metodológico para la etapa de Propuesta:

Gráfico No 4 - 004



Elaboración: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

4.1.4- Etapa de Modelo de Gestión

La etapa posterior a la Propuesta, según SENPLADES, 2011 y DE LEUS - LENDERS, 2009, es la de MODELO DE GESTIÓN o Plan de Gestión. GÓMEZ OREA, 2008, la identifica como Fase de Gestión. En ésta se indican principalmente las regulaciones, los actores, tiempos, procedimientos, etc., para la aprobación, implementación y evaluación del POT. La GTZ inclusive divide a esta etapa en las de: Consulta Ciudadana, Aprobación Legal e Implementación del Plan (GTZ – PERÚ, 2007).

El planteamiento del SENPLADES, 2011, tiene por ventaja con relación a las otras, la de recoger las disposiciones constitucionales y las legales señaladas en el COOTAD y Código de Planificación y Finanzas Públicas, que por ende tienen un carácter vinculante; por tanto se considera la alternativa más procedente.

Para la etapa de Modelo de Gestión, la SENPLADES, 2011, prevé cinco sub etapas:

- 1 Conformación de las instancias responsables de la formulación del Plan;*
- 2 Conformación de las instancias responsables del monitoreo evaluación y retroalimentación del procesos de aplicación del Plan;*
- 3 Identificación de programas y proyectos, cronogramas de ejecución y presupuestos estimados;*
- 4 Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros; y,*
- 5 Estrategia de promoción orientada a la aprobación y control del Plan por parte de la ciudadanía.*

Para cada caso, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo fundamenta sus planteamientos en disposiciones contenidas en la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Los órganos, instancias y actores que participan en esta etapa deberán considerar entre sus funciones el monitoreo, evaluación y control de la ejecución y los logros de los programas y proyectos del POT que de conformidad con lo que se ha planteado incluirán los dirigidos a la adaptación a los cambios ambientales globales, relacionados por tanto con el Enfoque Ecosistémico.

Gráfico No 4 - 005



Elaboración: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

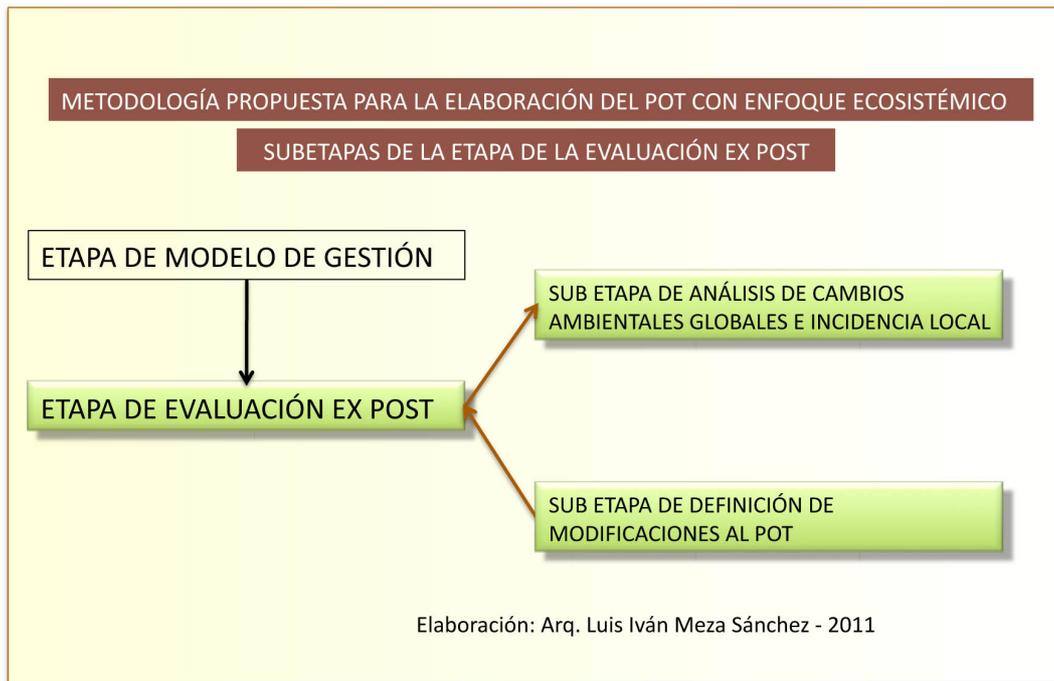
4.1.5- Etapa de Evaluación Ex Post

En la propuesta metodológica para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial con Enfoque Ecosistémico se considera importante incluir una quinta etapa, de Evaluación Ex Post, por cuanto no sólo es necesario hacer un seguimiento del cumplimiento del Plan, así como los ajustes que se requieran en base a las demandas sociales, sino que, hay que tomar en cuenta los cambios ambientales globales, que están generando modificaciones dramáticas, especialmente en el clima, provocando escenarios muy diferentes a los previstos y condiciones que requieren ser analizadas para orientar a un proceso adaptativo. En esa perspectiva, en esta etapa se consideran dos subetapas:

1. Análisis de cambios ambientales globales y su incidencia a nivel de la jurisdicción en estudio, que incluye el establecimiento de un sistema de monitoreo y generación de información, con la asignación de responsabilidades institucionales en función de sus correspondientes competencias; y,
2. La definición de modificaciones necesarias al POT, que al igual que el caso

anterior requiere de la determinación de procedimientos y responsabilidades para que se realice un estudio conjunto de la situación y se adopten medidas adaptativas. Indudablemente, este proceso no debe ser aislado en relación al contexto de mayor y menor jerarquía jurisdiccional: parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional; sino que debe ser articulado y coordinado.

Gráfico No 4 - 006



Elaboración: Arq. Luis Iván Meza Sánchez - 2011

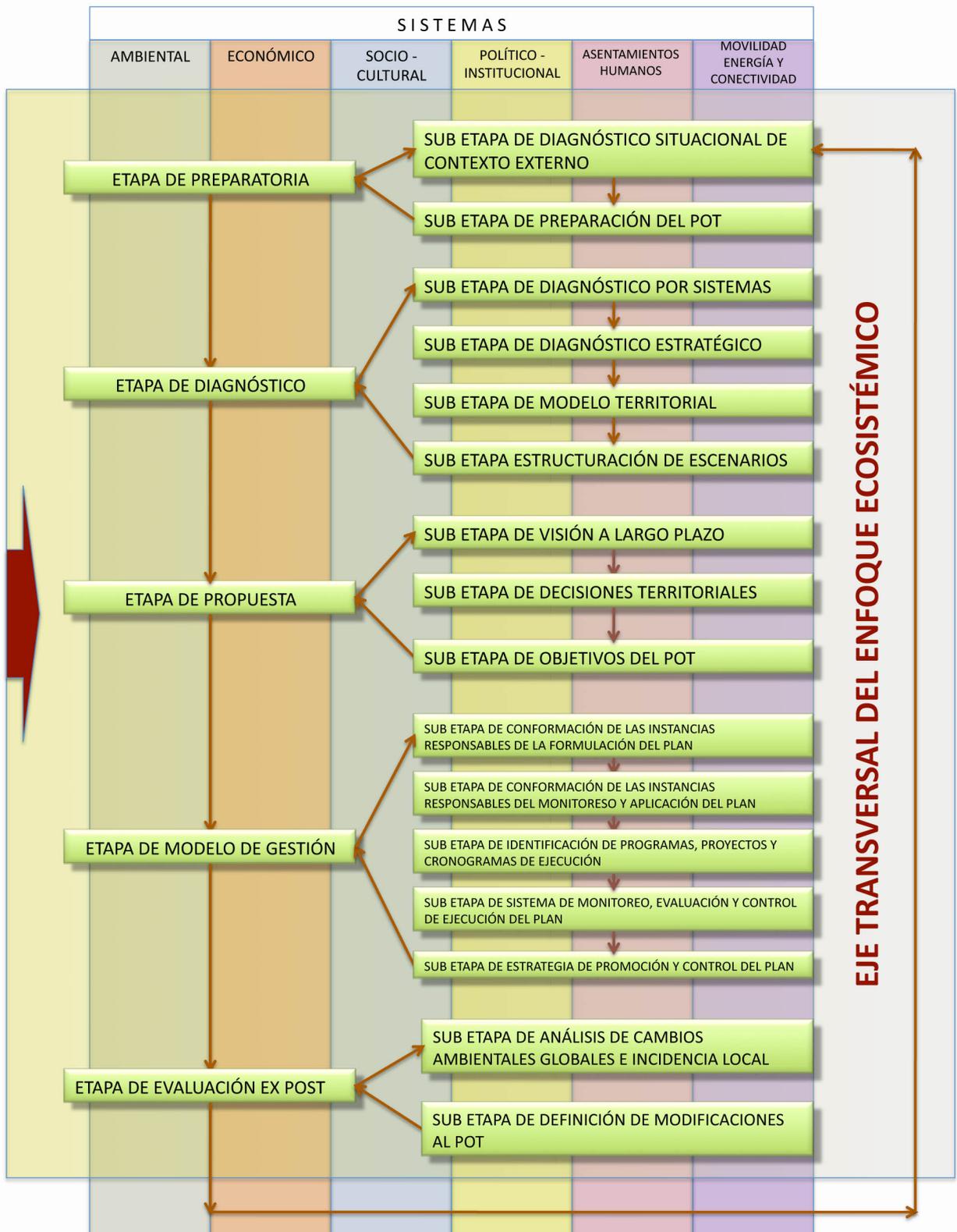
En el gráfico que consta a continuación consta el esquema metodológico completo de la propuesta para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial con Enfoque Ecosistémico, en el que se detallan las cinco etapas que se plantean para su elaboración y, para cada caso, sus correspondientes subetapas.

Como ejes principales constan en el fondo y con diferentes colores, los seis sistemas determinados por SENPLADES, 2011, que permiten un análisis integral, más aún cuando a éstos no se los considera por separado, sino más bien integrados e interrelacionados para determinar cómo inciden unos con otros; y como eje transversal en todo el proceso, el Enfoque Ecosistémico.

A continuación se analizan los componentes de las fases Preparatoria y de Diagnóstico.

Gráfico No 4 - 007

ESQUEMA METODOLÓGICO PROPUESTO PARA LA ELABORACIÓN DEL POT CON ENFOQUE ECOSISTÉMICO



Elaboración: Arq. Luis Iván Meza Sánchez - 2011

4.2.- Determinación de componentes para las fases Preparatoria y de Diagnóstico de un POT con enfoque ecosistémico.

Ratificando que el Enfoque Ecosistémico es un eje transversal que debe estar presente en todas las etapas de formulación de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a continuación se explican los componentes de las fases: Preparatoria y de Diagnóstico.

4.2.1- Determinación de componentes para la fase Preparatoria de un POT con enfoque ecosistémico.

La fase preparatoria de acuerdo a lo anotado comprende dos subfases: la de Diagnóstico Situacional del Contexto Externo y la de Preparación del POT.

4.2.1.1.- Componentes de la subfase de Diagnóstico Situacional del Contexto Externo

4.2.1.1.1.- Ubicación

Se recomienda considerar tres formas de ubicar la jurisdicción materia del Plan:

- Una ubicación general, con respecto al contexto nacional, regional, provincial y cantonal, así como su relación con unidades político administrativas de jerarquía menor como son las parroquias. En lo que respecta al nivel regional previsto en el artículo 242 de la Constitución del Estado, aún no implementado en el país, se recomienda considerar las siete “Zonas Administrativas” determinadas por la SENPLADES mediante Decreto Ejecutivo No. 878, publicado en el Registro Oficial No. 268 del 8 de febrero de 2008, para efectos de articular y desconcentrar la acción pública; modificadas a nueve mediante Decreto Ejecutivo No. 357, publicado en el Registro Oficial No. 205 del 2 de junio de 2010 y actualmente denominadas “Zonas de Planificación”.
- Una ubicación jurisdiccional, en la que se detallen las jurisdicciones colindantes con la unidad materia del POT, para efectos de establecer el contexto territorial inmediato; y,
- Una ubicación geodésica en la que se determinen las coordenadas de los puntos extremos en los diferentes flancos, para efectos de ubicación cartográfica del

área en estudio.

4.2.1.1.2.- Área territorial

La extensión territorial de la jurisdicción materia del POT, con los porcentajes de ésta en relación al área total nacional y de las jurisdicciones de jerarquía superior. Para la determinación de este componente es importante que se consideren los límites establecidos en la norma legal correspondiente de creación y/o delimitación de la misma.

4.2.1.1.3.- Población

El número de habitantes existentes en la jurisdicción en estudio y su correspondiente centro administrativo, según el último censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, y su relación porcentual con respecto a la población de las jurisdicciones de jerarquía mayor. También se deben hacer proyecciones poblacionales del universo del POT al año en que se realiza el mismo, considerando la tasa de incremento poblacional de cada jurisdicción del último periodo intercensal, lo que permite tener una aproximación más real del número de habitantes.

4.2.1.1.4.- Caracterización de la jurisdicción materia del POT en el contexto mundial, nacional, regional, provincial y cantonal.

Se deben destacar las características más importantes de la jurisdicción en estudio, especialmente en cuanto al rol que desempeña en los diferentes contextos. Igualmente las potencialidades y limitantes de desarrollo en un análisis que va desde lo general a lo particular.

De otro lado se deben identificar: políticas, legislación, regulaciones de planificación y ordenamiento territorial, de carácter general y las de carácter específico aplicables al área en la que se encuentra la jurisdicción materia del POT. Un punto importante de destacar es la problemática del ámbito en estudio y las estrategias de solución desde una óptica nacional, regional y provincial, tomando en cuenta las posiciones y planteamientos de los GADs y de la ciudadanía de sus correspondientes jurisdicciones político - administrativas. Para este efecto es importante analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las unidades de jerarquía superior e inferior disponibles.

4.2.1.1.5.- Objetivos, políticas y metas a ser consideradas en la elaboración del POT

Partiendo del “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013” (SENPLADES, 2009), y tomando en cuenta los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las jurisdicciones de jerarquía superior a la que es materia del POT, determinar las políticas, estrategias, objetivos y metas consideradas por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados correspondientes, entre las que se tomarán en cuenta las vinculadas al proceso de adaptación que demandan los cambios ambientales globales a los que se refiere el Enfoque Ecosistémico. Con respecto a este último aspecto, se tomarán en cuenta los Tratados y Convenciones internacionales de los cuales es suscriptor el Ecuador donde se indican compromisos vinculantes contraídos por el país en la materia.

4.2.2.- Determinación de componentes para la fase de Diagnóstico con enfoque ecosistémico.

La fase de Diagnóstico, según el documentos “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias” (SENPLADES, 2011), comprende dos sub etapas:

- Diagnóstico por Sistemas y
- Diagnóstico Estratégico.

En uno y otro caso se consideran los componentes señalados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y se formulan aclaraciones o en su defecto se incorporan otros componentes que se consideran necesarios para el Enfoque Ecosistémico.

4.2.2.1.- Diagnóstico por Sistemas

4.2.2.1.1.- Sistema Ambiental

Corresponde al patrimonio natural que sostiene y determina las diversas actividades de la población. También puede denominarse como sistema biofísico.

Establece la situación general del medio ecológico o físico natural de la jurisdicción en estudio: sus potencialidades y limitaciones para el desarrollo de las actividades de la

población; las condiciones de sustentabilidad; las amenazas naturales y socio naturales existentes y potenciales; y las opciones y condiciones para acoger las actividades y a la población (SENPLADES, 2011).

Sus componentes son:

a) El suelo

Determina la extensión territorial de la jurisdicción en estudio así como la distribución a nivel de las subunidades que la integran; además, sus características geomorfológicas, entre ellas: relieve, pendientes, geología, tipos de suelos y otros, que en conjunto permiten identificar factores vinculados al Enfoque Ecosistémico como son la capacidad de acogida y la capacidad de carga, recordando que el Principio 10 del EE procura el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización del espacio y sus recursos. Este componente también determina las amenazas naturales y zonas de riesgo.

b) El agua

Analiza los sistemas hidrográficos y diferentes tipos de cuerpos de agua existentes en la jurisdicción en estudio. Esta información debe ser cruzada con otras variables como: población, distribución poblacional, estructura de asentamientos humanos y centros poblados, para determinar aspectos como la oferta hídrica y demanda de agua, tanto para consumo humano, como para actividades productivas, estableciendo los niveles de equilibrio. Particular atención deben tener las fuentes de agua para consumo humano, no sólo en términos cuantitativos sino además cualitativos, lo que induce a establecer la calidad de agua y el manejo de los ecosistemas en las fuentes y recorridos, con especial interés en las causas y agentes de contaminación. Siendo el agua la base de funcionamiento de los ecosistemas, es importante tomar en cuenta que el EE, en el Principio 5, considera como un objetivo prioritario la conservación de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas. El Enfoque Ecosistémico al identificar amenazas asociadas al sistema hídrico derivadas del cambio climático, permite prever un proceso de adaptación, aplicando el Principio 9 del EE que indica que el cambio es inevitable y que la gestión del territorio y sus recursos debe concebirse desde un punto de vista adaptativo.

c) El aire

Establece la calidad del aire especialmente en los centros con población concentrada, polígonos industriales y otros similares (afectación por tráfico vehicular, emisiones industriales) (SENPLADES, 2011).

Este componente al ser analizado desde el punto de vista Ecosistémico arroja una información relevante; por ejemplo, su composición, grado de pureza o contaminación; concentración de CO₂ y gases tóxicos; lo que conlleva al estudio de las causas de modificación y posibles agentes de contaminación del aire.

d) El clima

Describe los factores climáticos como: temperatura, precipitaciones, humedad, radiación solar, vientos, presión atmosférica, evaporación y nubosidad) (SENPLADES, 2011).

Es un componente particularmente vinculado al E. E. Identifica los diferentes tipos de clima que existen en la jurisdicción en estudio. Parte del hecho de que el clima es un elemento cambiante que depende de un sin número de factores; sin embargo, con el Enfoque Ecosistémico advierte que el clima en el mundo se encuentra en una transición. Formula un análisis histórico de algunos de los factores climáticos como: la temperatura, precipitación, humedad, etc., para identificar las modificaciones que presentan.

e) El impacto del cambio climático

Este componente no es considerado en los lineamientos metodológicos de la SENPLADES. Identifica las modificaciones ambientales que están ocurriendo derivadas del cambio climático, para orientar el proceso adaptativo. Es de mucha utilidad especialmente si se relaciona con otro factor muy importante como es el de los recursos hídricos, estableciendo las alteraciones que se producen en éstos.

f) Zonas bioclimáticas

Articula algunos de los componentes antes referidos. Caracteriza los diferentes espacios de la jurisdicción en estudio, en función de aspectos físico ambientales como: altimetría, relieve, clima, geología y suelos, e indica la vegetación y fauna existente en cada caso.

En base al Enfoque Ecosistémico advierte como se están modificando los nichos de los diferentes ecosistémico en correspondencia a los cambios ambientales globales.

g) Recursos Naturales

Evalúa los recursos naturales y la manera de cómo utilizarlos para un desarrollo sustentable. Observando los principios Ecosistémicos, procura el equilibrio entre la conservación y la utilización.

h) Bosques protectores y/o áreas protegidas

Identifica las reservas ecológicas, bosques protectores y otras áreas de interés ecológico desde el punto de vista geográfico (localización y características), pero también desde el punto de vista jurídico, determinando la base legal que las sustentan. Este componente persigue conocer de la manera más exhaustiva posible, los espacios naturales, terrestres y marinos, cuyo interés reposa sobre el equilibrio y la riqueza del ecosistema o sobre la presencia de especies de plantas o animales raras y amenazadas; sienta una base de conocimiento, accesible para todos. Desde el punto de vista Ecosistémico previene las incidencias que se pueden presentar en el proceso adaptativo y orienta a la protección de algunos espacios frágiles, así como a especies vegetales y animales endémicas. (MMF, 2009).

4.2.2.1.2.- Sistema Económico

Comprende el conjunto e interrelación de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio y las opciones o potencialidades que se pueden aprovechar para fomentar el logro del Buen Vivir (SENPLADES, 2011). Sus componentes son:

a) Caracterización de las principales actividades productivas

Caracteriza las actividades productivas que fundamentan la base económica de la población radicada en la jurisdicción en estudio (agricultura, ganadería, pesca, minería, manufactura, industria y otras). Analiza variables como la producción, productividad, rentabilidad, generación de plazas de empleo y otras, pero desde el punto de vista ecosistémico considera fundamentalmente el impacto que éstas generan en el ambiente para establecer la conveniencia de motivar o desmotivar su práctica o para implementar

las medidas regulatorias que sean necesarias. También establece las limitantes y potencialidades productivas.

b) Inventario y evaluación de la infraestructura productiva

Permite visualizar las condiciones en que se desarrollan las actividades de producción, la calidad de los productos, grado de competitividad en el mercado, así como el impacto de las actividades productivas en el ambiente. El Enfoque Ecosistémico conduce al análisis de alternativas para ampliar o implementar la infraestructura productiva y comercial que optimice la productividad y comercialización con el menor impacto ambiental. En el desarrollo de este componente es preciso recordar que la producción es el resultado de un ecosistema saludable y no un fin en si mismo.

c) Amenazas y riesgos de la infraestructura y áreas productivas

Analiza las amenazas naturales y antrópicas que afectan las áreas productivas y su correspondiente infraestructura. Con el E. E. considera además las amenazas derivadas de los cambios ambientales globales, como procesos en marcha que requieren de medidas adaptativas; es decir aplicando el principio Ecos Sistémico por el cual se reconoce que el cambio es inevitable.

d) Condición económica de la población

Considera algunos aspectos sociales vinculados a la economía; así, la población económicamente activa, la clasificación de la población por ramas de actividad económica, el nivel de ingresos, empleo, etc. Al ser el objetivo principal del E. E. el desarrollo humano en un ambiente saludable, el estudio de las condiciones económicas de la población orienta a la formulación de políticas, programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida.

e) Opciones para el desarrollo endógeno y para el desarrollo de emprendimientos que generen trabajo y empleo.

Este componente aplica el concepto de Desarrollo Sostenible definido en el Informe “Brundtland” en el año de 1987; es decir: “Un desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin menoscabar las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer

sus propias necesidades”¹ (NNUU, 1987).

f) Potencialidades y recursos para el desarrollo económico en el ámbito jurisdiccional en estudio.

Este componente tiene estrecha relación con el anterior. Establece las potencialidades y recursos utilizables para mejorar las condiciones de vida de la población, potencializando las ramas productivas existentes o generando nuevas alternativas de producción, evitando la existencia de recursos no explotados o subutilizados.

4.2.2.1.3.- Sistema Socio - Cultural

Comprende la dinámica poblacional, las características demográficas, las formas de organización de los actores sociales, el aporte a la cogestión del territorio; lo cultural se refiere al conjunto de valores que componen la identidad y cultura de la población (SENPLADES, 2011). Comprende los siguientes componentes:

a) Proceso de poblamiento

Establece el proceso de ocupación territorial de la población, relacionado generalmente al de estructuración jurisdiccional político - administrativa.

b) Población actual

Establece los volúmenes poblacionales existentes en la jurisdicción en estudio y los relaciona porcentualmente con los de las unidades político - administrativas de jerarquía superior.

c) Características demográficas

Clasifica a la población por sexo, edad, nivel de instrucción y etnias. El Enfoque Ecosistémico en este componente orienta a que a la población se la valore y respete, considerando sus valores culturales para establecer mecanismos que posibiliten el desarrollo de sus capacidades y habilidades.

d) Distribución de la población

¹ Comisión Mundial del Ambiente y el Desarrollo (WCED), también conocida como Comisión Brundtland, creada por la Organización de Naciones Unidas en 1983, la que presenta su informe -Nuestro Futuro Común- el 27 de abril de 1987.

Determina cómo y en qué grado está distribuida la población a nivel urbano y rural y en cada una de las subunidades político - administrativas que conforman la jurisdicción en estudio. En el E. E., este componente se une al de capacidad de alojamiento que brinda el territorio para establecer áreas que admiten el crecimiento poblacional, en diferentes escalas, o las que están saturadas y requieren de otras que permitan su descongestión.

e) Ritmo de crecimiento demográfico

Establece de manera histórica en base a la información de los últimos censos, el ritmo de crecimiento de la población. Es otro componente que aporta con información para ser comparada con la capacidad de alojamiento del territorio.

f) Dinámica o movilidad espacial de la población

Identifica la dinámica de los desplazamientos de la población desde y hacia la jurisdicción en estudio (migración interna y externa, cuantificación y caracterización). Es el tercer componente que conjuntamente con los de distribución de la población, y ritmo de crecimiento demográfico, es comparado con la capacidad de alojamiento del territorio.

g) Grupos étnicos y riqueza cultural

Determina los grupos étnicos asentados en la jurisdicción en estudio, con sus particulares características culturales, historia, costumbres; identidad cultural; patrimonio cultural tangible e intangible. Además señala su organización y relación con la co-gestión del territorio.

h) Vinculación del sistema Socio – Cultural al Enfoque Ecosistémico

No obstante de que el Enfoque Ecosistémico es considerado en cada uno de los componentes del sistema Socio – Cultural, este componente en particular hace un análisis en conjunto con el E. E.

4.2.2.1.4.- Sistema Político Institucional

Comprende la identificación de la organización social, tanto de las instituciones del Estado (y sus actores territoriales) cuanto de las instancias desconcentradas de gobierno, para cumplir con las competencias y roles que les asignan la Constitución y las leyes

pertinentes (SENPLADES, 2011). Así también las organizaciones de la ciudadanía (sociales, culturales, deportivas, gremiales) y su capacidad y decisión de participación en el control y gestión del territorio.

a) Gobierno Seccional Dependiente

Establece los gobiernos seccionales dependientes del Ejecutivo, vinculados al Ministerio del Interior (Gobernación en el nivel provincial, Jefatura Política en el nivel cantonal y Tenencia Política en el nivel parroquial); sus atribuciones y competencias; así como su capacidad legal y operativa para participar en la planificación, control y gestión del territorio.

b) Gobiernos Autónomos Descentralizados

Analiza principalmente el gobierno autónomo descentralizado que corresponde a la jurisdicción en estudio, su misión institucional, marco jurídico de regulación, visión institucional, organigrama funcional y su capacidad de gestión. Adicionalmente establece las relaciones de coordinación y articulación con el GAD o los GADs de las jurisdicciones de jerarquía superior e inferior, a través del estudio de las políticas planes y programas que en cada caso desarrollan. En lo relativo al enfoque ecosistémico determina la capacidad técnica y operativa especialmente vinculada al control ambiental y generación de información en este campo.

c) Otras instancias y organismos gubernamentales y privados de gestión

Identifica los organismos e instituciones públicas y privadas que en función de sus competencias y responsabilidades participan o deberían participar en la cogestión del territorio. Para cada caso analiza su base legal, competencias, organigrama estructural, tiempo de existencia y ejecutorias, factores estos últimos que permiten tener una referencia de la efectividad y eficacia de su acción.

4.2.2.1.5.- Sistema de Asentamientos Humanos

Corresponde a las formas de distribución y ocupación del territorio por parte de la población, (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional); los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, la accesibilidad a los servicios sociales y básicos, la calidad del hábitat (seguro, equitativo, inclusivo) y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de

actividades (SENPLADES, 2011)

a) Número y distribución de asentamientos humanos

Establece los niveles de poblamiento en la jurisdicción en estudio y la relación entre la población urbana y rural, con un análisis retrospectivo que permite identificar la tendencia. Identifica la estructura de centro poblados de la que se da una referencia cuantitativa de su ubicación en base a la división jurisdiccional de categoría inferior a la de la unidad político administrativa que constituye el universo de investigación.

b) Razones que explican la localización espacial de los asentamientos humanos

Identifica diferentes motivos (históricos, ambientales, económicas, políticos administrativos y otras) que han incidido en la estructuración y localización de los asentamientos humanos. Este componente se vincula con el Enfoque Ecosistémico, en la medida de que, entre otros aspectos analiza la relación de la población con el ambiente, las actividades económicas, accesibilidad y aprovechamiento de los recursos naturales, impacto de la actividades antrópicas, formas de ocupación del suelo, etc.

c) Tipos de centros poblados

Clasifica y caracteriza los centros poblados en función de diferentes parámetros, entre ellos: población; infraestructura urbana básica; equipamiento e infraestructura educativa, de salud, comercial, recreativa, social y de gestión; jerarquía político - administrativa y rol que desempeña en la estructura general de centros poblados.

d) Principales asentamientos humanos

Señala los principales asentamientos humanos, generalmente concentrados en áreas urbanas; en tal virtud, indica las principales características de los centros poblados más importantes (trazado urbano, amanzanamiento, red vial urbana, zonificación general, tipo de edificaciones, infraestructura urbana, equipamiento, condiciones de vivienda). Establece también la existencia de una normativa legal de regulación del uso y ocupación del suelo, edificación, zonificación; así como el grado de cumplimiento.

En lo concerniente al Enfoque Ecosistémico da especial énfasis a los impactos ambientales que los centros poblados generan, especialmente en lo relativo a contaminación ambiental; en tal virtud, analiza los sistemas de tratamiento y evacuación

de aguas servidas y desechos sólidos.

e) Acceso de la población a la vivienda y a los servicios básicos de infraestructura urbana

Identifica las condiciones de confort (niveles de hacinamiento, soporte estructural y calidad de la construcción); acceso de la población a la vivienda (déficit habitacional); y los modos de tenencia de la vivienda. Así también, el déficit en cobertura y requerimientos de los sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y desechos sólidos (SENPLADES, 2011).

f) Tipos de vínculos funcionales entre los distintos asentamientos del cantón

Señala las relaciones funcionales y de dependencia entre los asentamientos humanos y centros poblados, y el grado de influencia que individualmente ejercen en el territorio; roles y tipo de vínculos funcionales (económicos, de servicios, de interconexión); elementos que particularizan y complementa a las unidades urbanas.

g) Infraestructuras

Analiza las infraestructuras de: educación, salud y vial, características del equipamiento, coberturas, calidad de servicio, todo ésto en función de los requerimientos de la población.

h) Tenencia del suelo.- Estado general de legalidad de los asentamientos urbanos y rurales del cantón.

Determina el estado general de legalidad de los asentamientos urbanos y rurales de la jurisdicción en estudio, así como los tipos de obstáculos para la legalización (SENPLADES, 2011).

4.2.2.1.6.- Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad

Establece las redes y flujos que permiten articular y dinamizar los demás sistemas. Es el elemento estructurante de las actividades que la población lleva a cabo en el territorio. De su buen funcionamiento depende en alto grado, la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo. Comprende los siguientes componentes:

a) Movilidad

Determina las diferentes modalidades de movilidad que existen en la jurisdicción en estudio: terrestre, marítima, fluvial), los sistemas de transporte de pasajero y carga en cada caso, cobertura y su capacidad y calidad de atención. Con el Enfoque Ecosistémico analiza el impacto ambiental de la operación de los sistemas de transporte.

b) Vinculación de los centros poblados, áreas de actividad económica y mercados locales y regionales.

Establece el grado de vinculación y facilidades de movilización que existe entre los centros poblados, áreas de actividad económica y mercados locales o regionales, así como la capacidad de desplazamiento de la población y de los bienes producidos en el territorio (SENPLADES, 2011)

c) Energía

Determina la disponibilidad de energía en el territorio, para atender la demanda para el desarrollo de actividades productivas y consumo de la ciudadanía (SENPLADES, 2011). El Enfoque Ecosistémico orienta al análisis de nuevas alternativas de generación energética ecológica (eólica, hidráulica).

e) Conectividad

Establece la capacidad de acceso de la población a los servicios de telecomunicaciones e Internet.

4.2.2.2.- Diagnóstico Estratégico

4.2.2.2.1.- Identificación de problemática por sistemas

Construye y sintetiza árboles de problemas elaborados con la participación de todos los actores sociales. Establece situaciones deficitarias, resultado de las deficiencias o carencias en los distintos sistemas o de su interacción. (SENPLADES, 2011)

En base al Enfoque Ecosistémico, identifica la problemática derivada de los cambios ambientales globales y su incidencia en los diferentes sistemas.

4.2.2.2.2.- Identificación de objetivos

Partiendo de los árboles de problemas, determina los objetivos que pueden estar referidos a cada Sistema y que constituyen los fines que se desea lograr y que en síntesis redundan en la solución de los diferentes problemas que se identifican, incluyendo, evidentemente, los relativos a los cambios ambientales globales y los que de éstos se derivan con incidencia social y económica.

4.2.2.2.3.- Análisis FODA

Analiza elementos internos de la jurisdicción en referencia y por tanto controlables, tales como fortaleza y debilidades, así como factores externos a la misma y por tanto no controlables, tales como oportunidad y amenazas. Facilita la realización de un diagnóstico para la construcción de estrategias. Considera Fortaleza, debilidades, oportunidades y amenazas vinculadas al Enfoque Ecosistémico y por tanto a los cambios ambientales globales.

Los análisis y las matrices FODA sirven de base, para el la siguiente etapa de Propuesta, determinar estrategias para la consecución de los objetivos, maximizando los factores positivos y minimizando los factores negativos, tanto en el contexto interno como externo, incluyendo las vinculadas al EE.

4.2.2.2.4.- Modelo territorial actual

Describe y representa la forma de organización del territorio al momento de efectuar el diagnóstico y analiza el nivel de equilibrio que guardan los asentamientos poblacionales, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y se distribuyen. Evalúa la calidad de las relaciones que guardan los distintos sistemas y componentes con el medio físico y los niveles de afectación entre esos sistemas. Establece, además, en qué medida la organización territorial actual facilita o apoyan el logro del Buen Vivir, es decir el desarrollo social, económico y la sostenibilidad ambiental. (SENPLADES 2011)

4.2.2.2.5.- Escenarios

Identifica escenarios de desarrollo, que incluyan lo tendencial y futurible, identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico. Esos escenarios deben ser los siguientes:

4.2.2.2.5.1.- Escenario tendencial

El escenario tendencial: establece la situación que se daría si se mantienen las tendencias detectadas en el diagnóstico, por ejemplo: crecimiento demográfico tendencial; tendencias en la situación económica del cantón; el nivel de deterioro ambiental que se alcanzaría si se siguen dando actividades de sobre explotación o mal uso del espacio y sus recursos; además, el incremento de las demandas de servicios por crecimiento de la población; consolidación o incremento de las amenazas socio ambientales y de los factores y niveles de riesgo.

A partir del modelo territorial actual y considerando el escenario tendencial, en la siguiente etapa de Propuesta se deben estructurar; el Escenario Óptimo, es decir aquel que es el más conveniente especialmente desde el punto de vista técnico y finalmente el Escenario Consensuado, que es el fruto de los acuerdos entre todos los actores sociales que en la Teoría de la Planeación Prospectiva, es equivalente al “Futurible” es decir, el mejor de los escenarios posibles (MIKLOS, 1991), al que se llega con la participación de todos los actores sociales y de manera consensuada, en el que se considera el Enfoque Ecosistémico.

CAPÍTULO V

5.- PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN ELOY ALFARO, PROVINCIA DE ESMERALDAS, CON ENFOQUE ECOSISTÉMICO

5.1.- FASE PREPARATORIA

5.1.1.- Diagnóstico Situacional del Contexto Externo - DSCE

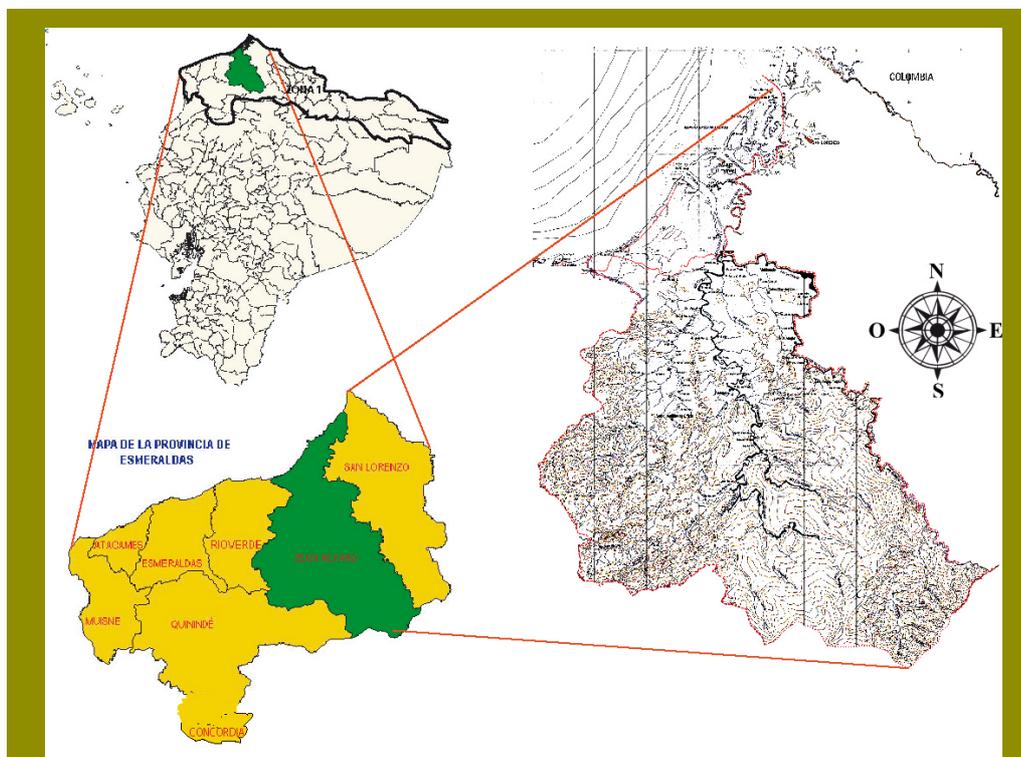
5.1.1.1.- Ubicación del cantón Eloy Alfaro

5.1.1.1.1.- Ubicación General

El cantón Eloy Alfaro se encuentra al norte de la región litoral del Ecuador, en la Zona de Planificación 1, formando parte de la provincia de Esmeraldas, en el límite con la provincia de Imbabura, colindando con los cantones:

- San Lorenzo, de la provincia de Esmeraldas;
- Cotacachi, de la provincia de Imbabura;
- Quinindé, de la provincia de Esmeraldas; y
- Rioverde, de la provincia de Esmeraldas (Gráfico No 5 - 001).

Gráfico No 5 - 001: UBICACIÓN GENERAL DEL CANTÓN ELOY ALFARO



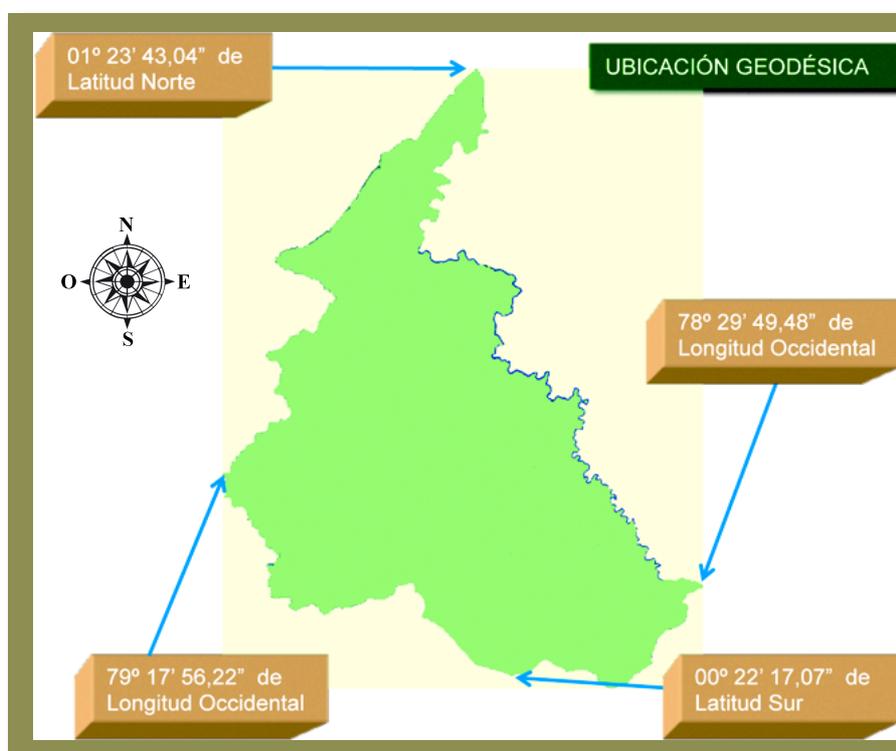
Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.1.1.2.- Ubicación geodésica

La jurisdicción del cantón Eloy Alfaro se extiende:

- **Por el flanco Norte**, desde Punta Bolívar, en el extremo Norte de la Isla de Pampanal de Bolívar; ésto es, desde los $01^{\circ} 23' 43.02''$ de latitud Norte.
- **Por el flanco Sur**, hasta el cerro Llurimaguas, ubicado en la cordillera de Toisán; ésto es, hasta los $00^{\circ} 22' 17,07''$ de latitud Sur;
- **Por el flanco Este**, desde las nacientes de la quebrada San Juan, formadora septentrional del río Runiyacu; es decir, desde los $78^{\circ} 29' 49,48''$ de longitud Occidental; y,
- **Por el flanco Oeste**, hasta el cerro Chontaduro en la cordillera de Guánamo, ésto es hasta los $79^{\circ} 17' 56,22''$ de latitud Sur (Gráfico No 5 - 002).

Gráfico No 5 - 002: MAPA DE UBICACIÓN GEODÉSICA DEL CANTÓN ELOY ALFARO



Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.1.2.- Área territorial

El cantón Eloy Alfaro tiene una superficie de 4.352 Km², que constituye el 1,69% del área total del país que es de 256.369,6 Km²; el 10,34% de la Zona 1, que es de 42.065 Km²; y, el 26,84% de la provincia de Esmeraldas. cuya extensión es 16.211,7 Km². Es menester aclarar, sin embargo, que los datos de área tanto del cantón Eloy Alfaro como de la provincia de Esmeraldas, pueden tener variaciones interpretativas, por cuanto en ambos casos no tienen legalmente determinados sus límites político – administrativos en su totalidad. Sin duda, la gran extensión territorial de la jurisdicción cantonal en referencia, que como se puede apreciar en el Cuadro No 5 – 001 es superior a la de varias provincias del país, dificulta un adecuado control y atención administrativa.

Cuadro No. 5 - 001
Área de las provincias del Ecuador

PROVINCIA	ÁREA
Pastaza	29325,00
Morona Santiago	23796,80
Orellana	21676,90
Manabí	18893,70
Sucumbíos	18008,30
Guayas	16803,00
Esmeraldas	16211,70
Napo	12483,40
Loja	10994,90
Zamora Chinchipe	10456,30
Pichincha	9431,10
Galápagos	8010,00
Azuay	7994,70
Los Ríos	7150,90
Chimborazo	6470,40
Cotopaxi	5984,50
El Oro	5817,30
Imbabura	4614,60
Bolívar	3926,00
Santa Elena	3763,00
Carchi	3749,70
Santo Domingo de los Tzáchilas	3523,00
Tungurahua	3369,40
Cañar	3141,60
Zonas No delimitadas	773,40
TOTAL	256369,60

Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

de 520.711 habitantes (Figura No 5 - 003).

A pesar de su considerable extensión territorial, el cantón Eloy Alfaro es la cuarta

5.1.1.3.- Población

De acuerdo a los resultados provisionales del VII Censo de Población y VI de Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en el mes de noviembre del 2010, en la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro existen un total de 40.108 habitantes, de los cuales, 6.283 están radicados en la cabecera cantonal Valdez (Limonas).

La población cantonal constituye el 0,28 % de la cifra total de habitantes del Ecuador que es de 14'306.876; el 3,11 % de la población total de la Zona 1, igual a 1'290.215 personas; y el 7,70 % de la cifra poblacional total de la provincia de Esmeraldas que es

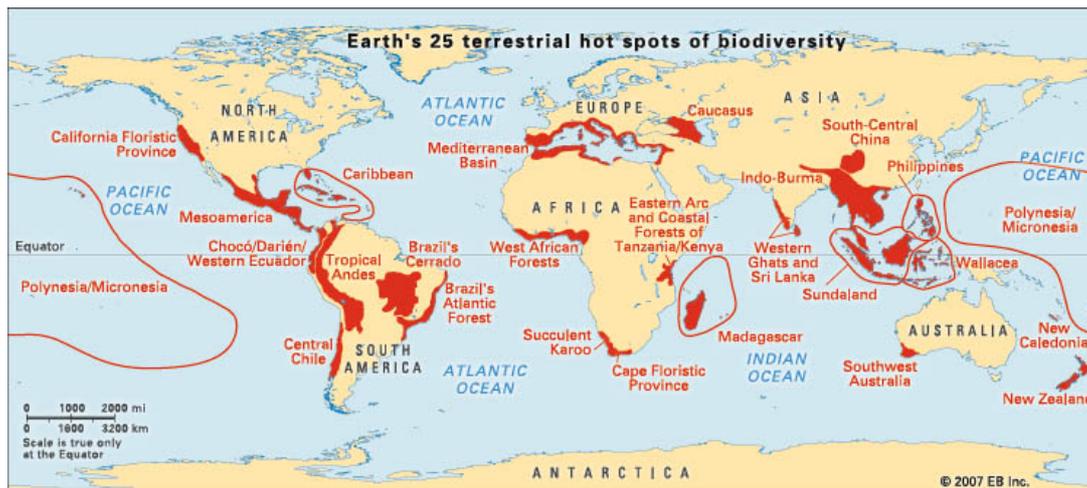
5.1.1.4.- El cantón Eloy Alfaro en el contexto mundial, nacional, regional y provincial

5.1.1.4.1.- El cantón Eloy Alfaro en el contexto mundial

El cantón Eloy Alfaro es parte del Chocó Biogeográfico Darién – Ecuador Occidental, que tiene su origen en Panamá y se extiende hasta Manabí, identificado uno de los veinte y cinco “hot spots” más importantes de la Tierra por su diversidad biológica (Gráfico No 5 - 005).

En el Chocó Biogeográfico Ecuatoriano existen once zonas de vida, siendo una de las diez unidades más biodiversas del Neotrópico (CONSULTORA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO, 2001).

Gráfico No 5 – 005.- MAPA DE LOS 25 HOT SPOTS BIODIVERSOS DE LA TIERRA



Fuente: www.britannica.com

5.1.1.4.2.- El cantón Eloy Alfaro en el contexto nacional

La provincia de Esmeraldas, ubicada en el extremo noroccidental del país, conjuntamente con las jurisdicciones provinciales de Carchi, Imbabura y Sucumbíos conforman la Zona de Planificación No 1, unidad esta última que, aunque no constituye aún un ámbito político - administrativo jurídicamente definido, es considerada, para efectos de planificación, como parte del nivel jurisdiccional regional contemplado en la Constitución de la República, que está por implementarse (Grafico No 5 - 006).



Gráfico No 5 - 006: MAPA DE LAS ZONAS DE PLANIFICACIÓN DEL ECUADOR

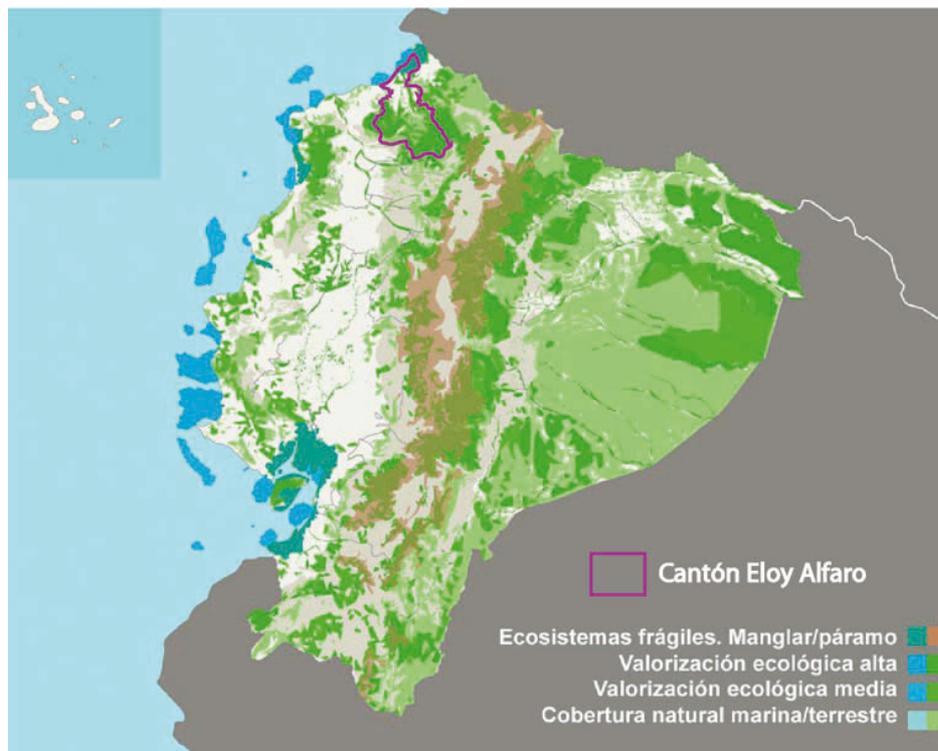
Fuente:
SENPLADES.-
"Agenda Zona 1
para el Buen Vivir".-
2010

El cantón Eloy Alfaro que constituye el espacio objeto del plan, es uno de los ocho cantones que en la actualidad conforman la provincia de Esmeraldas. Fue instaurado mediante Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1941¹. Está integrado por la jurisdicción de la cabecera cantonal Limones (también identificada como Valdez) y 14 parroquias rurales que son: Anchayacu, Atahualpa, Borbón, La Tola, Luis Vargas Torres, Maldonado, Pampanal de Bolívar, San Francisco de Ónzole, Santo Domingo de Ónzole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré.

Dentro del contexto nacional, el área del cantón Eloy Alfaro es considerada de alta valoración ecológica (Gráfico No 5 - 007) y una de las de mayor rendimiento hídrico por cuenca (Gráfico No 5 - 008). Dispone de extensos sectores con aptitud ganadera y agrícola con y sin limitaciones, aunque también tiene áreas donde se observa una presión e intervención antrópica descontrolada (Gráfico No 5 - 009), así como una sobreexplotación de recursos (Gráfico No 5 - 010), no obstante de que al mismo tiempo es un área de baja densidad poblacional, con una embrionaria y precaria estructura de centros poblados (Gráfico No 5 - 011), alejada de los corredores jerárquicos de infraestructura de movilidad, conectividad y energía (Gráfico No 5 - 012) (SENPLADES, 2009).

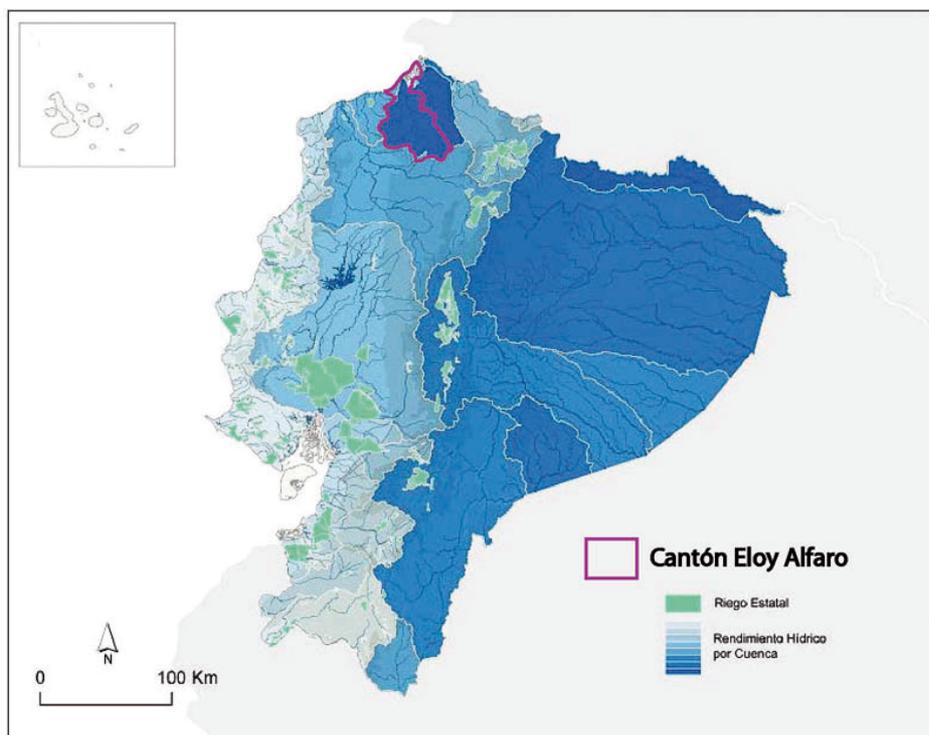
¹ Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1941.- Registro Oficial No. 342 de octubre 16 de 1941

Gráfico No 5 - 007: MAPA DE VALORACIÓN DE LA COBERTURA NATURAL TERRESTRE Y MARINA 2006



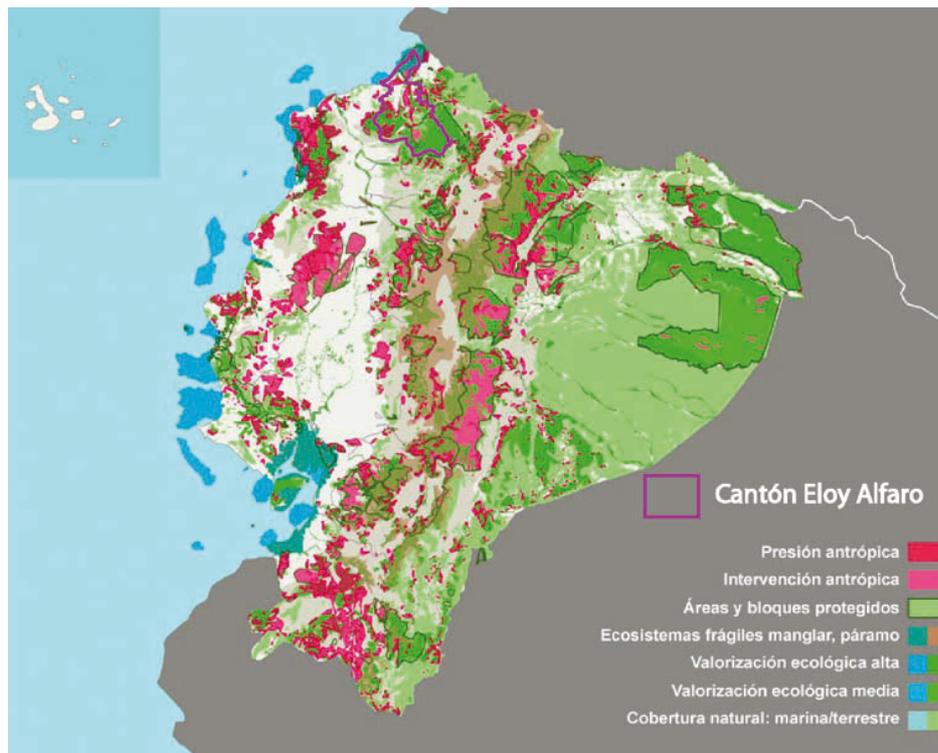
Fuente: Vegetación remanente por ecosistema continental (PROMSA 2002, Ecociencia 1999) – SENPLADES 2009
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 008: MAPA DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y CAUDALES HÍDRICOS 2009



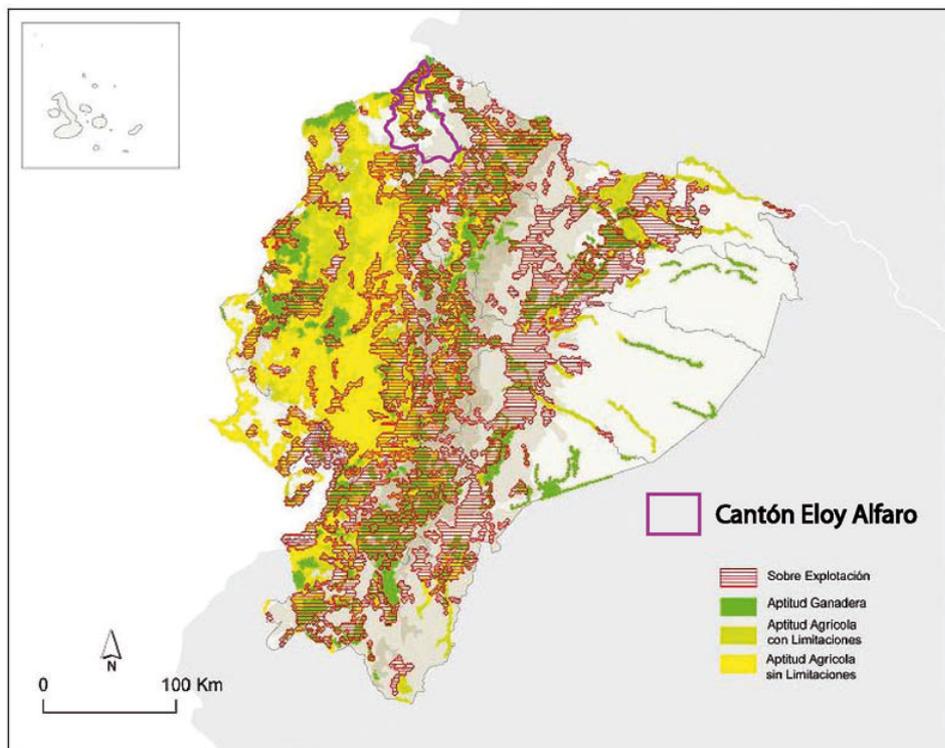
Fuente: SENAGUA 2009 – SENPLADES 2009
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 009: MAPA DE COBERTURA NATURAL Y ZONAS DE PRESIÓN ANTRÓPICA



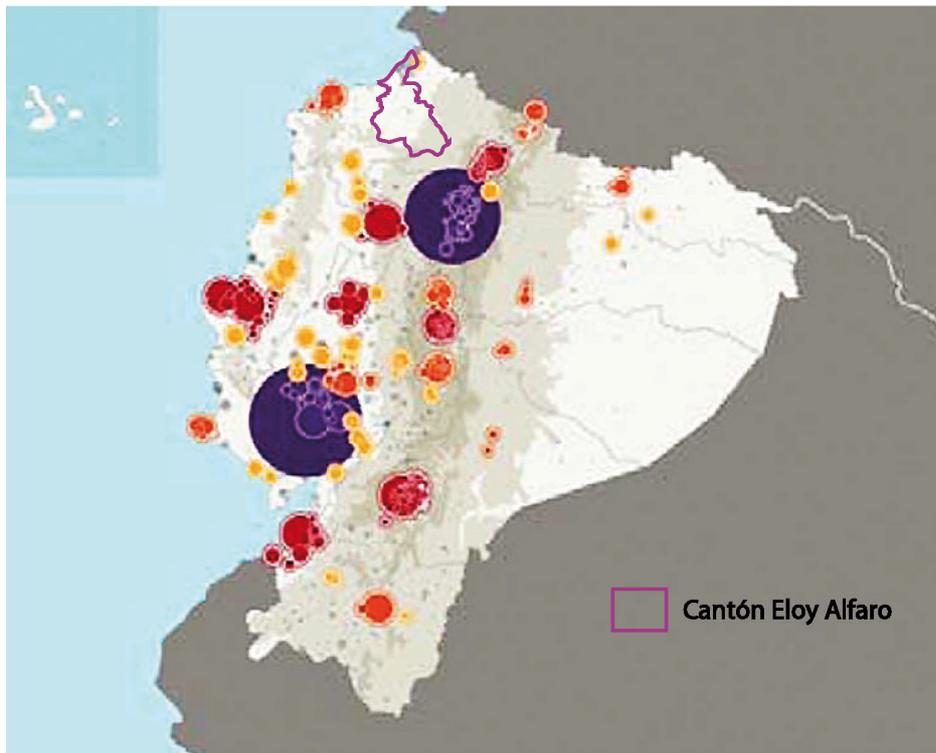
Fuente: Mapa de multiamenazas (DINAREN-MAG, INFOPLAN, INAMHI, IGM, IG/EPN, IRD, CEC, 2000) – SENPLADES
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 010: MAPA DE ZONAS DE APTITUD AGRÍCOLA Y ÁREAS DE CONFLICTO POR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS



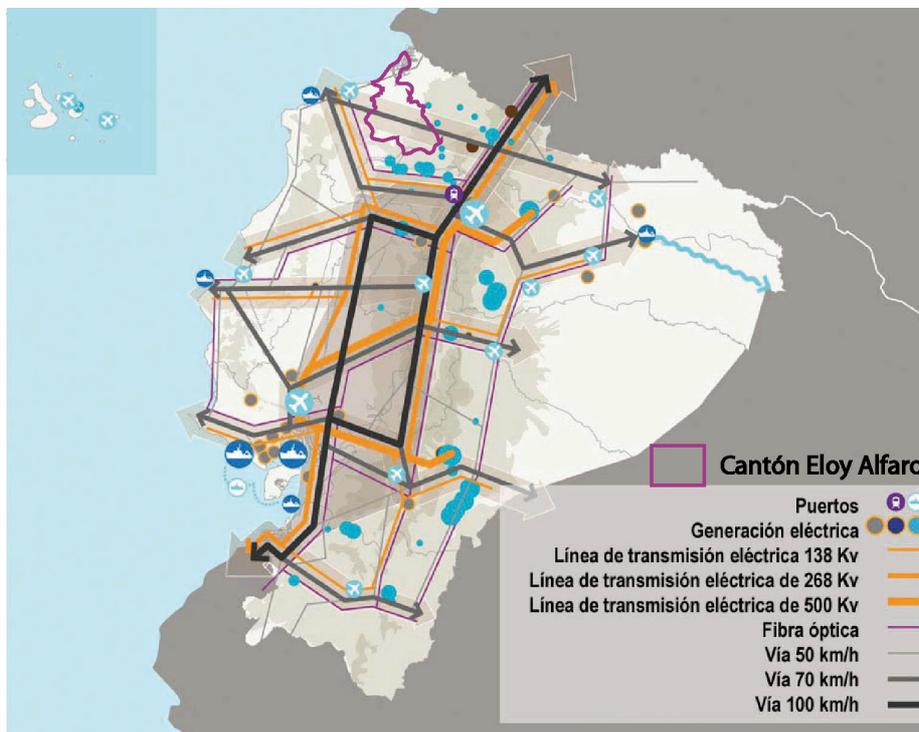
Fuente: MAG 2000 – SENPLADES 2009
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 011: MAPA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 2009



Fuente: INEC, 2001. Proyección de población, 2009 – SENPLADES 2009
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 012: MAPA DE CORREDORES JERÁRQUICOS DE INFRAESTRUCTURA DE MOVILIDAD, CONECTIVIDAD Y ENERGÍA

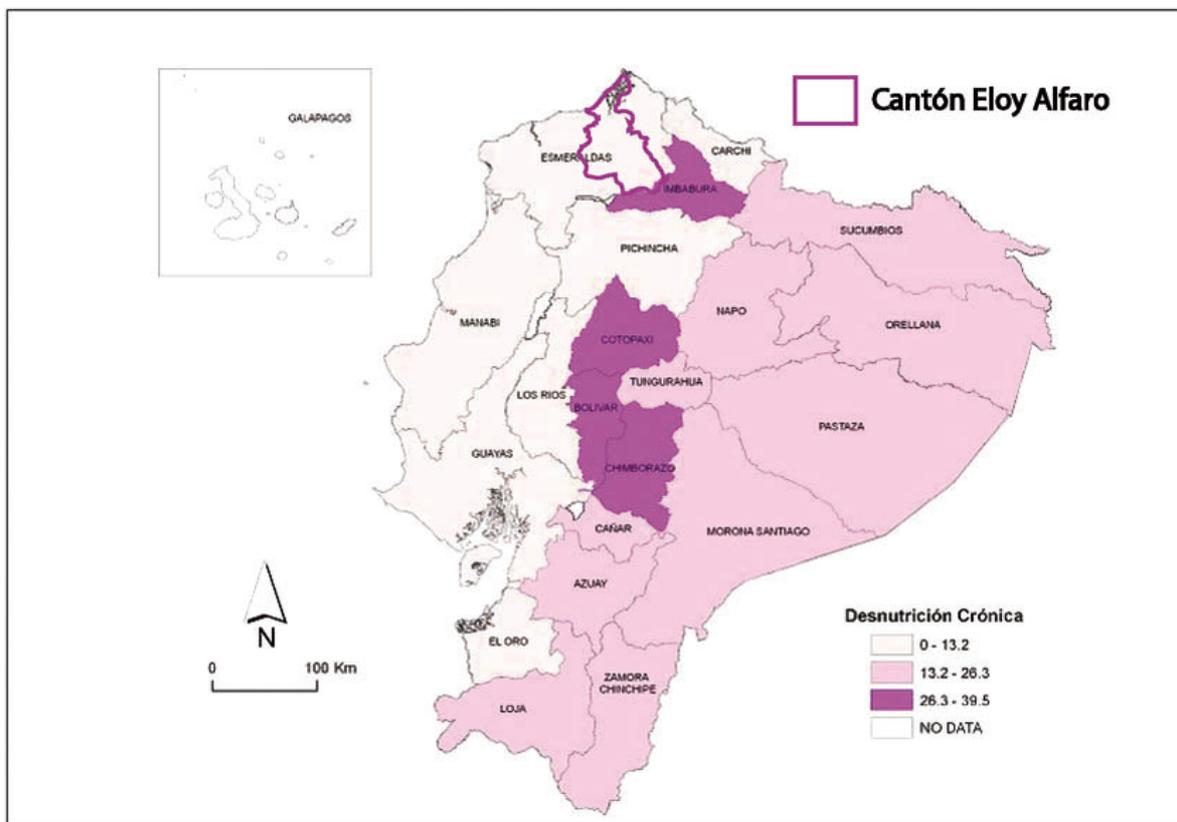


Fuente: Energía eléctrica (Plan de expansión del sector eléctrico-MEER y Transelectric 2008), Conectividad-fibra óptica (Corp. Nac. Telecomunicaciones, Fondo Solidaridad, 2009), Vialidad (MTO, 2008), Puertos (Dir. Mer., 2005; IGM, 2003), Aeropuertos (DAC, 2003).– SENPLADES 2009
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

En el aspecto socioeconómico, algunos indicadores denotan una situación de pobreza y carencia de oportunidades de la ciudadanía residente en el sector donde se encuentra el cantón en referencia, así como infraestructura y servicios insuficientes y precarios; por ejemplo:

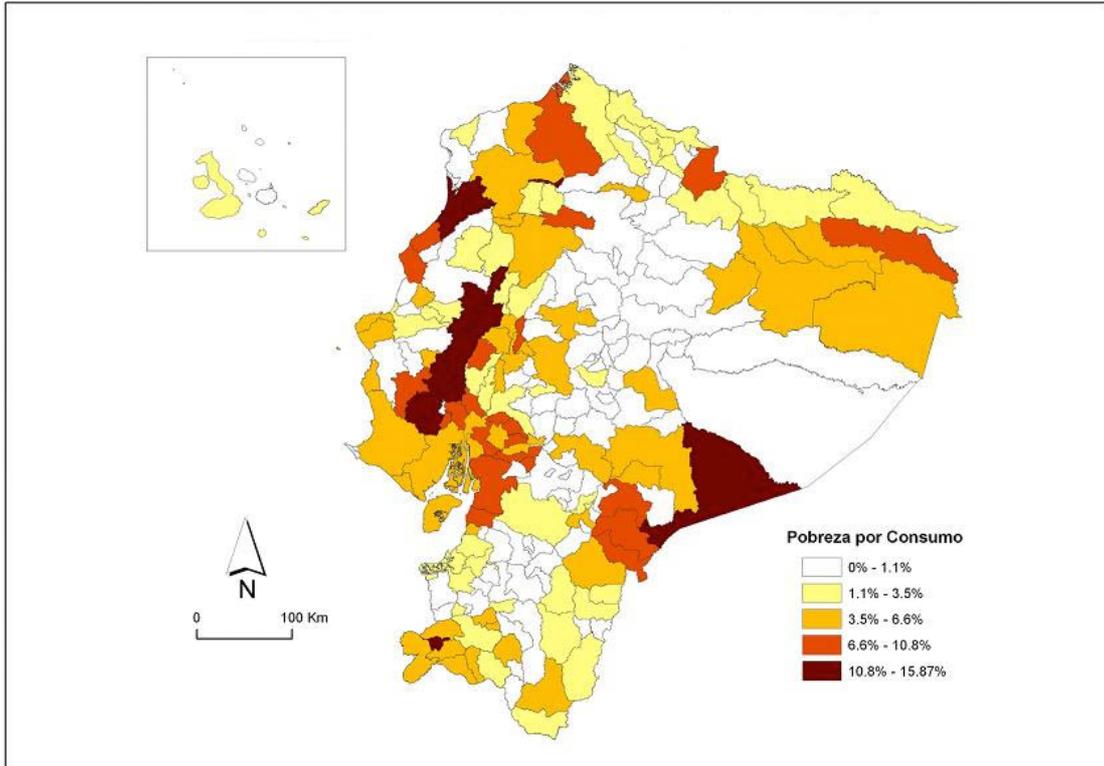
- Niveles de desnutrición crónica con porcentajes comprendidos entre el 13,2% y 26,3% al año 2006 (Gráfico No 5 - 013);
- Un porcentaje de analfabetismo en un rango comprendido entre el 6,6% y 10,8% al año 2009 (Gráfico No 5 - 014);
- Un nivel de pobreza de consumo del 49,75% (Gráfico No 5 - 015); y,
- Una pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas en un rango de 32% a 64% (Gráfico No 5 - 016) (SENPLADES, 2009)

Gráfico No 5 - 013: **MAPA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA AL AÑO 2006**



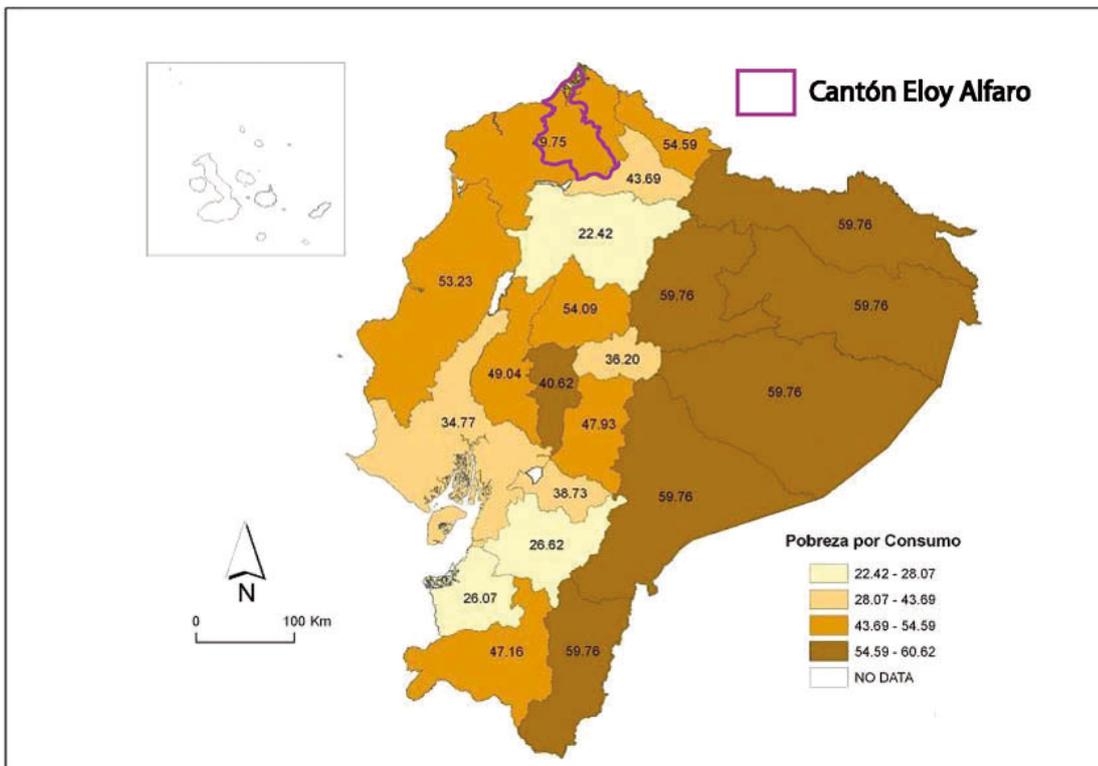
Fuente: UNESCO – ME – SENPLADES 2009
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 014: MAPA CANTONAL DE ANALFABETISMO EN EL ECUADOR 2009



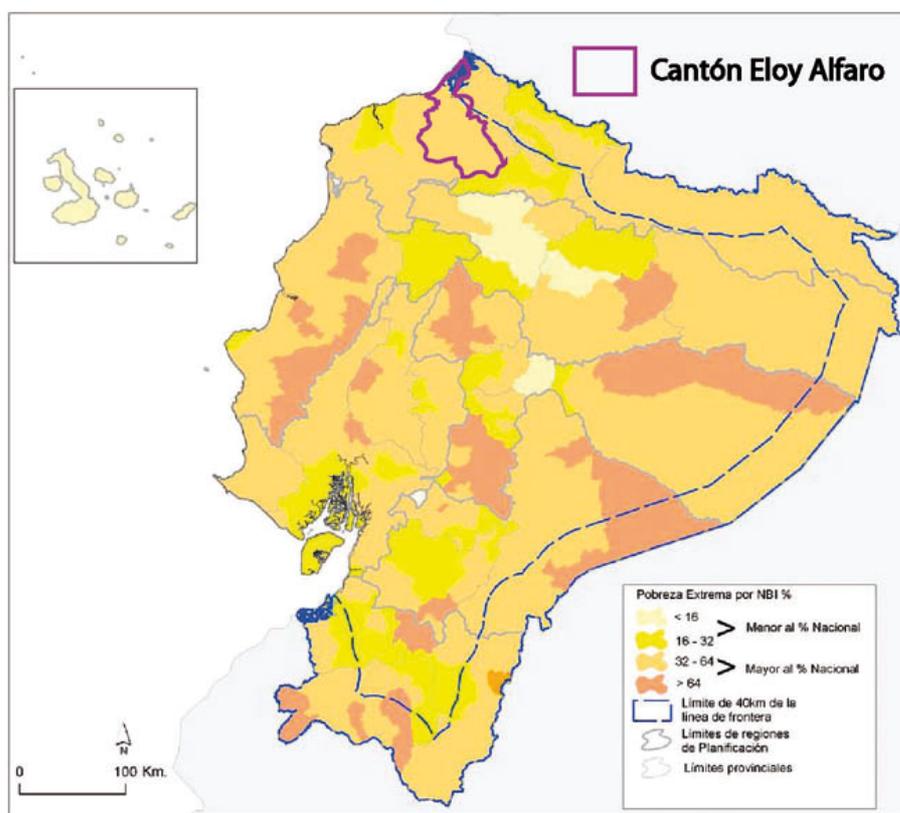
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006 – SENPLADES 2009
 Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 015: MAPA DE POBREZA POR CONSUMO



Fuente: SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC. – SENPLADES 2009
 Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 016: MAPA DE POBREZA EXTREMA POR NBI



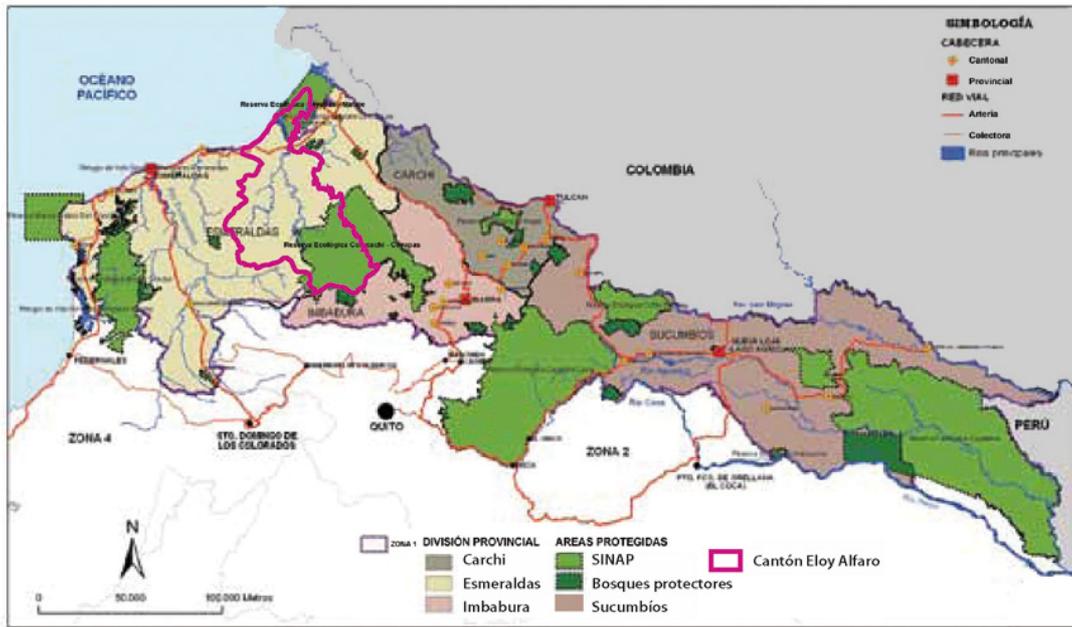
Fuente: INEC, SENPLADES 2009
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.1.4.3.- El cantón Eloy Alfaro en el contexto de la Zona de Planificación No 1

A nivel de la Zona de Planificación No 1, el ámbito del cantón Eloy Alfaro es también altamente reconocido por sus recursos naturales y valor ecológico – ambiental, considerando que, el sector nororiental de la jurisdicción cantonal en estudio forma parte de la reserva ecológica Cayapas – Mataje; en tanto que, al sureste de la misma se encuentra parte de la Reserva Ecológica Cotacachi - Cayapas. A pesar de la dificultad de acceso, dichas áreas tienen presión sobre sus recursos naturales por el avance de la frontera agrícola, la transformación del ecosistema de manglar en camaroneras y la tala selectiva de especies maderables (CONSULTORA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO, 2001).

Se estima que en esta zona el número total de especies de flora es cercano a 6.300 (aproximadamente el 25% de la flora del país), de los cuales 1.260 son probablemente endémicas de zona (Dodson & Gentry, 1993) citado por (Minda, 1999,9) y existen 650 especies de aves de las 1.500 reportadas en el país (Gráfico No 5 - 017).

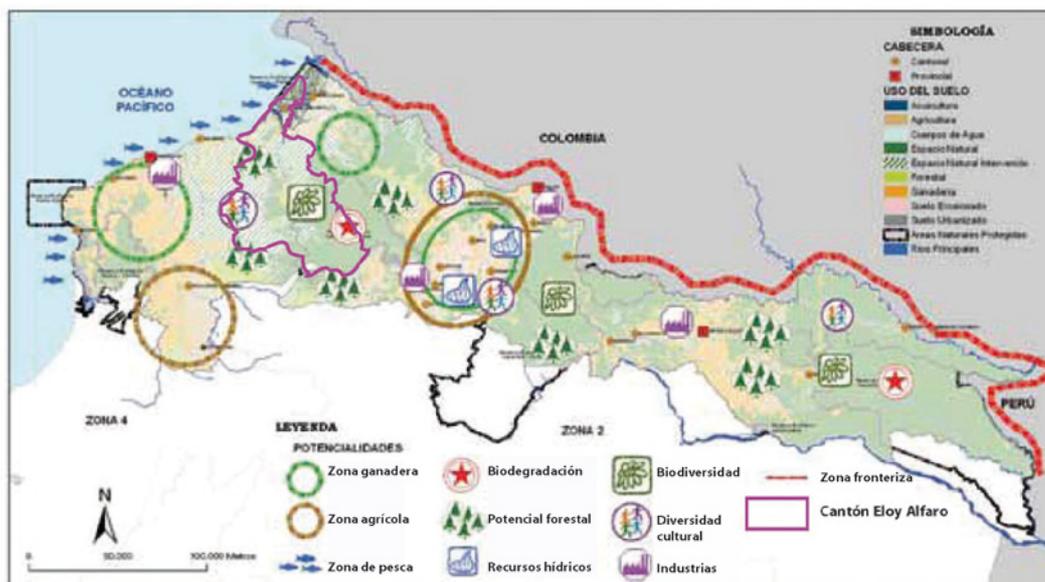
Gráfico No 5 - 017: MAPA DE ÁREAS PROTEGIDAS ZONA 1



Fuente: SENPLADES.- “Agenda Zona 1 para el Buen Vivir” - 2011
 Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

La biodiversidad existente en la zona No 1 y en el cantón Eloy Alfaro se la considera como una de sus principales potencialidades, derivada de sus particularidades naturales; de hecho la SENPLADES anota: *“De ser aprovechada de manera sustentable, a través de la biomedicina, ecoturismo e investigación, la biodiversidad puede convertirse en una fuente de generación de empleo y recursos económicos”*. (SENPLADES, 2010) (Gráfico No 5 - 018).

Gráfico No 5 - 018: MAPA DE POTENCIALIDADES DE LA ZONA DE PLANIFICACIÓN No 1

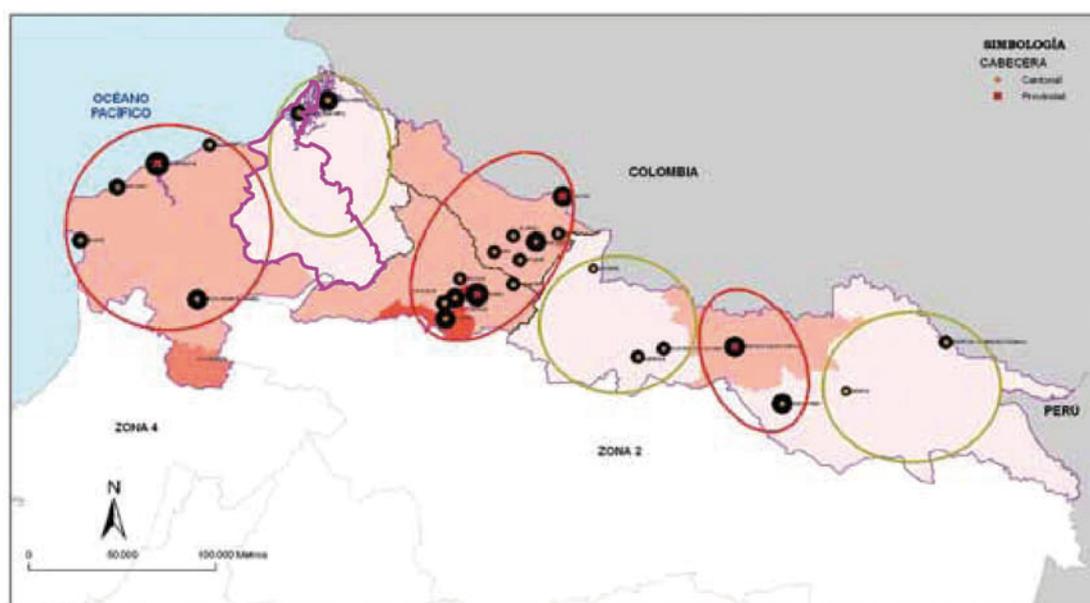


Fuente: SENPLADES.- “Agenda Zona 1 para el Buen Vivir” - 2011
 Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

También a nivel de la Zonal 1, la SENPLADES en el documento “Agenda Zonal para el Buen Vivir”, destaca el bajo nivel de poblamiento de tres sectores, uno de los cuales corresponde a aquel en el que se encuentra el cantón Eloy Alfaro; además observa “*un crecimiento desordenado de los centros poblados*” (SENPLADES, 2010) (Gráfico No 5 - 019).

En el mismo documento referido, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo identifica los principales riesgos que afectan a la Zona No 1 y, para el sector del cantón Eloy Alfaro destaca como el de mayor importancia, el de su área costera que es susceptible a inundaciones (SENPLADES, 2010) (Gráfico No 5 - 020).

Gráfico No 5 - 019: MAPA DE CONCENTRACIÓN POBLACIONAL DE LA ZONA DE PLANIFICACIÓN 1



LEYENDA
Población Urbana

● Menor a 1.000 hab.	Menor de 30 hab / Km ²
● Entre 1.000 y 4.000 hab.	De 30 a 50 hab / Km ²
● Entre 4.000 y 10.000 hab.	De 50 a 100 hab / Km ²
● Entre 10.000 y 50.000 hab.	de 100 a 200 hab / Km ²
● Más de 50.000 hab,	Más de 200 hab / Km ²

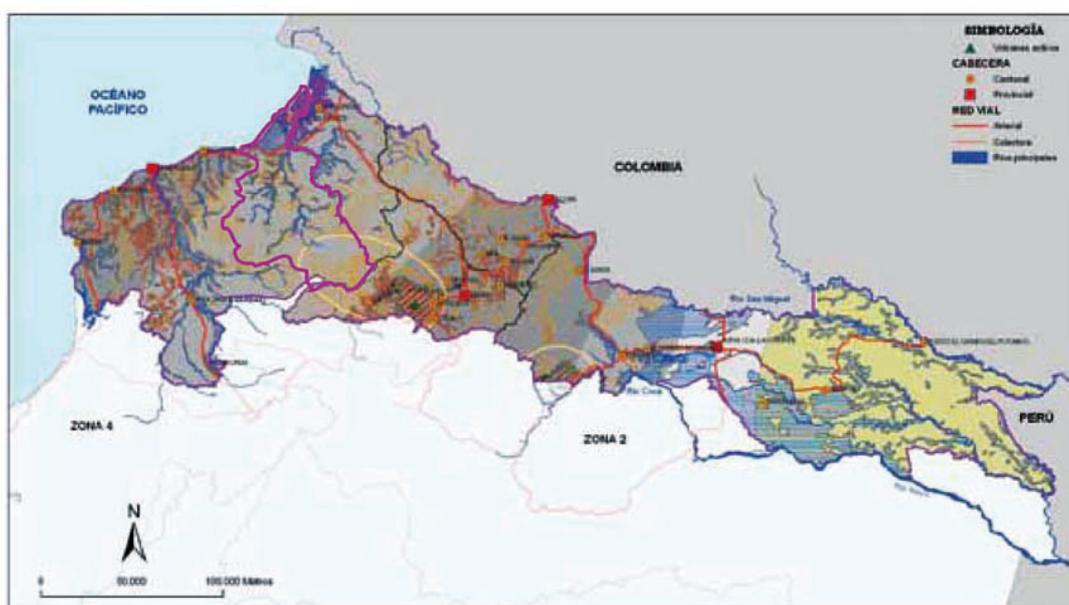
Cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas

1. Áreas de mayor concentración poblacional

2. Áreas de menor concentración poblacional

Fuente: SENPLADES.- “Agenda Zona 1 para el Buen Vivir” - 2011
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Gráfico No 5 - 020: MAPA DE RIESGOS QUE AFECTAN LA ZONA DE PLANIFICACIÓN 1



LEYENDA

PELIGRO POR CAÍDA DE CENIZA

- Zonas de mayor peligro
- Zonas de menor peligro

PELIGRO VOLCÁNICO

- Zonas de mayor peligro
- Zonas de menor peligro
- Zonas de mayor peligro lahares
- Zonas de menor peligro lahares

Cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas

SUSCEPTIBILIDAD A INUNDACIONES

- Zonas propensas a inundaciones

SUSCEPTIBILIDAD A MOVIMIENTOS EN MASA

- Zonas de mayor susceptibilidad
- Zonas de menor susceptibilidad

INTENSIDAD SÍSMICA

- Crítica
- Alta
- Media
- Baja

Fuente: SENPLADES.- “Agenda Zona 1 para el Buen Vivir” - 2011

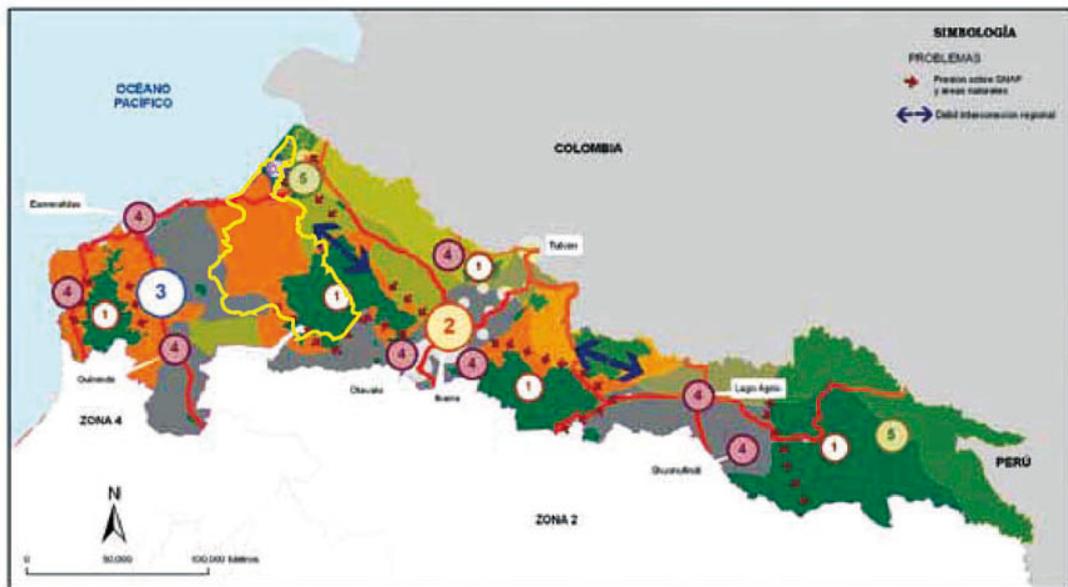
Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

En cuanto a los problemas de la Zona 1, la SENPLADES señala los siguientes, que indudablemente afectan también a la jurisdicción cantonal de Eloy Alfaro:

1. Ocupación de tierras sin título de propiedad;
2. Ampliación de la frontera agrícola;
3. Bajo desarrollo agroindustrial y niveles bajos de competitividad;
4. Dificil acceso a equipamientos de salud y educación;
5. Desplazamiento de pueblos ancestrales.

Además, existen problemas relacionados con la sobreexplotación maderera, erosión de suelos, deforestación, presión sobre áreas protegidas, contaminación de agua e inseguridad en la zona de frontera”. (SENPLADES, 2010) (Gráfico No 5 - 021).

Gráfico No 5 - 021: MAPA DE PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LA ZONA DE PLANIFICACIÓN No 1



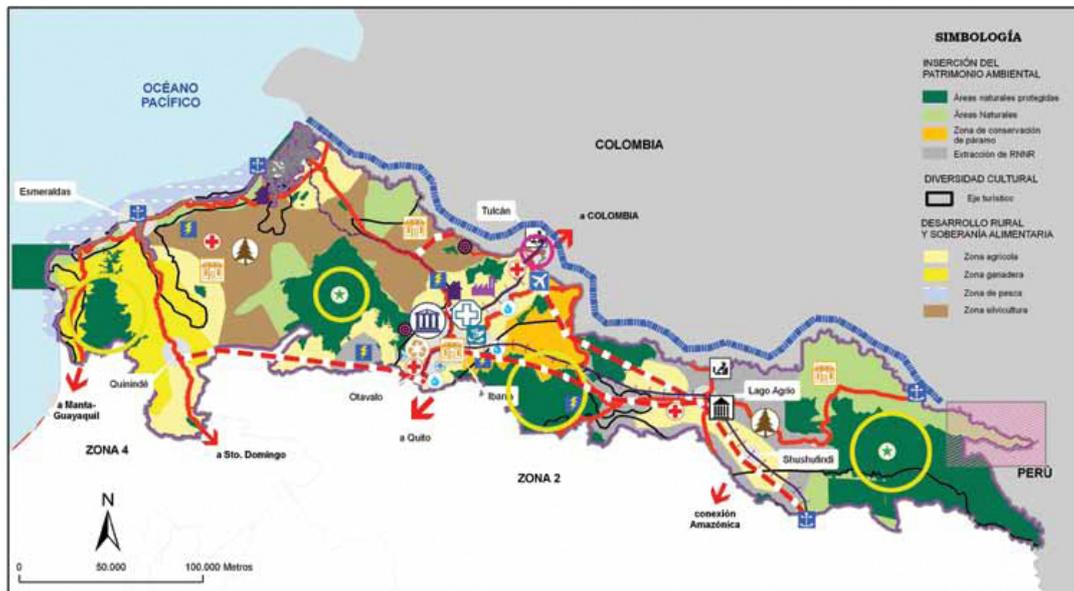
Fuente: SENPLADES.- “Agenda Zona 1 para el Buen Vivir” - 2011
 Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

En la etapa de Propuesta, la SENPLADES plantea el Modelo Territorial Deseado para la Zona No 1 (SENPLADES, 2010) (Gráfico No 5 - 022), en el que es factible apreciar, en lo que tiene que ver con el ámbito del cantón Eloy Alfaro, lo siguiente:

- a) Propone como eje de conexión y movilidad entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, la carretera Esmeraldas - San Lorenzo – Ibarra, existente a la fecha, la que desde San Lorenzo se une con un eje secundario que se dirige hacia Colombia, como una alternativa de intercomunicación internacional secundaria. Este eje pasa por el sector Norte del cantón Eloy Alfaro y por el centro urbano de mayor crecimiento y dinamismo de éste que es la actual cabecera de la parroquia Borbón;

- b) Prevé la consolidación de las áreas naturales protegidas y no protegidas, así como espacios destinados para la silvicultura;
- c) En el área natural protegida correspondiente a la reserva ecológica Cotacachi – Cayapas, considera la resolución de conflictos de tenencia de tierras;
- d) En el área destinada para la silvicultura consideran la aplicación de proyectos de reforestación;
- e) Se contemplan áreas agrícolas y ganaderas, contiguas a la Esmeraldas – San Lorenzo.

GRÁFICO No 5 - 022: MAPA DEL MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESEADO DE LA ZONA DE PLANIFICACIÓN 1



LEYENDA
PROYECTOS ESTRATÉGICOS ZONALES

- | | | | |
|--|---|--|---|
| | Ciudad universitaria | | Gestión de cuencas hidrográficas |
| | Complejo de transformación agroindustrial | | Proyectos hidroeléctricos |
| | Infraestructura educativa rural | | Proyectos geotérmicos |
| | Saneamiento | | Puertos marítimos y fluviales |
| | Industria maderera (obtención de celulosa) | | Aeropuertos |
| | Industria farmacéutica (especies vegetales) | | Centro de alto rendimiento |
| | Hospitales | | Vía existente, en mantenimiento o ampliación |
| | CEBAF | | Vía propuesta |
| | Centro de rehabilitación social | | Ferrocarril |
| | Biomedicina | | Proyecto trinacional Putumayo 3 Fronteras |
| | Reforestación | | Resolución de conflictos de tenencia de tierras en áreas naturales protegidas |
| | | | Zona de actividades logísticas |

Fuente: SENPLADES.-
“Agenda Zona 1 para el Buen Vivir” Subsecretaría Zona 1 - 2011

Actualizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.1.4.4.- El cantón Eloy Alfaro en el contexto de la provincia de Esmeraldas

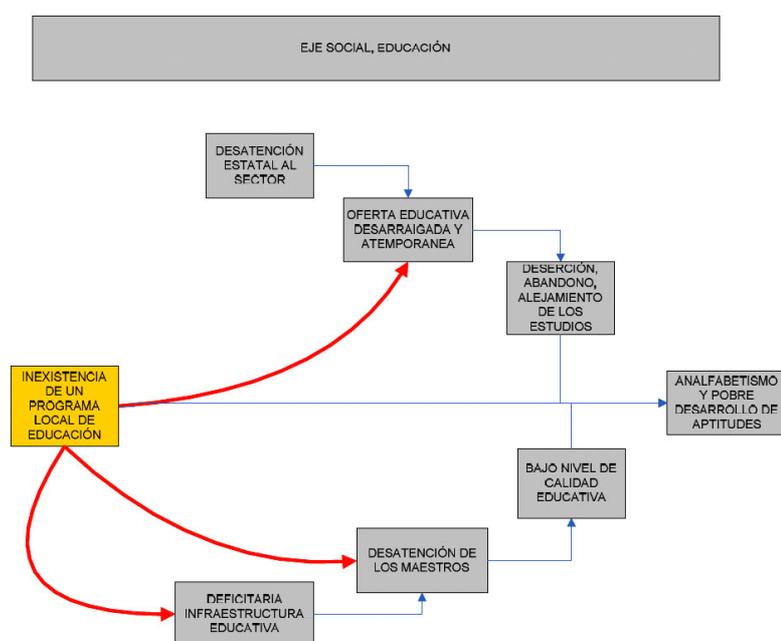
El Gobierno Provincial de Esmeraldas en el presente año, elabora el “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas”, documento en el que partiendo de un diagnóstico descriptivo de la provincia, se enmarca en tres ejes prioritarios: “1. Eje de Desarrollo Social, 2. Eje de Desarrollo Económico y 3. Eje de Desarrollo Ambiental”, los mismos que proyectan una estrategia para desarrollar la jurisdicción provincial anotada hasta el año 2020, sustentada en siete “macroproyectos” o propuestas para el desarrollo, incluyendo uno vinculado al fortalecimiento institucional provincial.

Más allá de la importante información que contiene el diagnóstico, es menester destacar los “modelos causa- efecto” que constan en el indicado Plan, en relación a la problemática existente en cada eje de desarrollo.

Para el Eje de Desarrollo Social, se plantean los modelos causa – efecto concernientes a educación, salud y vivienda:

En cuanto al Eje Social y en el tema Educación, se identifica a la inexistencia de un programa local de educación, como la principal causa, que se refleja en el analfabetismo y pobre desarrollo de aptitudes, como efecto. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 023)

GRÁFICO No 5 - 023: **MODELO CAUSA – EFECTO. EJE SOCIAL, EDUCACIÓN**



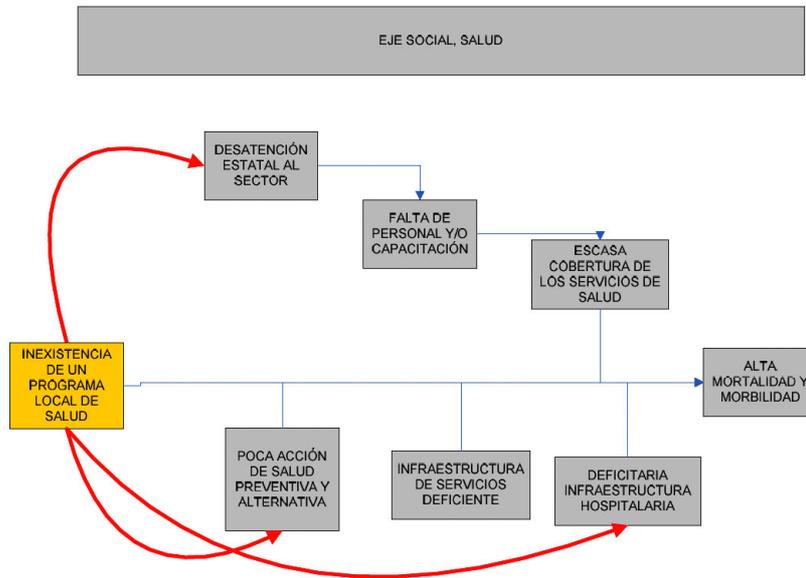
Fuente: Talleres de Diagnóstico y Soluciones

Elaboración: Equipo de Planificación Provincial

Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

En el mismo Eje Social y respecto de la Salud también se identifica como el principal problema o causa, la inexistencia de un programa local de salud, lo que da lugar a una alta mortalidad y morbilidad. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 024)

GRÁFICO No 5 - 024: **MODELO CAUSA – EFECTO. EJE SOCIAL, SALUD**



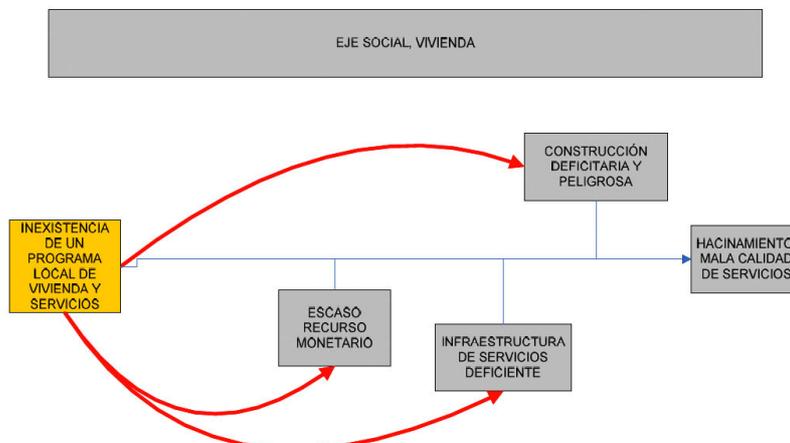
Fuente: Talleres de Diagnóstico y Soluciones

Elaboración: Equipo de Planificación Provincial

Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

En el Eje Social, en relación a la Vivienda, se considera que la inexistencia de un programa local de vivienda y servicios, genera un hacinamiento y la mala calidad de servicios. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 025)

GRÁFICO No 5 - 025: **MODELO CAUSA – EFECTO EJE SOCIAL, VIVIENDA**



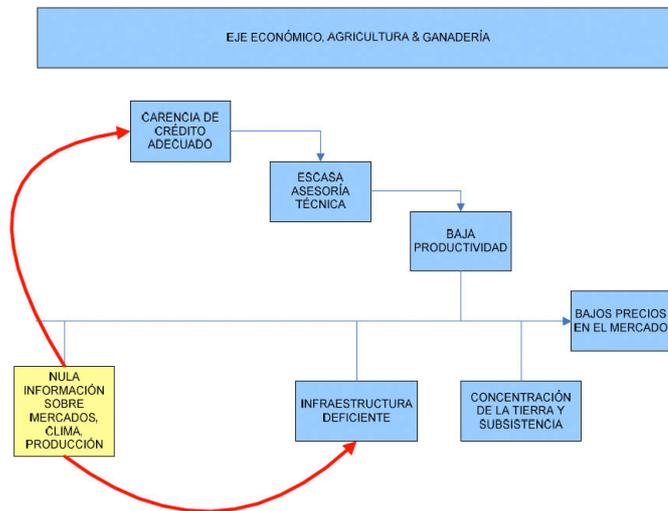
Fuente: Talleres de Diagnóstico y Soluciones

Elaboración: Equipo de Planificación Provincial

Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

En el Eje Económico, en cuanto a la Agricultura y Ganadería se plantea que la nula información sobre mercados, clima y producción, provoca bajos precios en el mercado. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 026)

GRÁFICO No 5 - 026: **MODELO CAUSA – EFECTO. EJE ECONÓMICO, AGRICULTURA Y GANADERÍA**

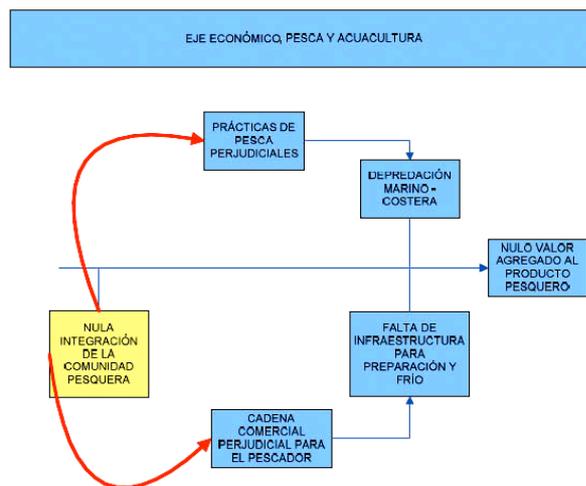


Fuente: Talleres de Diagnóstico y Soluciones
 Elaboración: Equipo de Planificación Provincial

Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

En el Eje Económico, en relación a la Pesca y Acuicultura se plantea que la nula integración de la comunidad pesquera, ocasiona el nulo valor agregado al producto pesquero. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 027)

GRÁFICO No 5 - 027: **MODELO CAUSA – EFECTO. EJE ECONÓMICO, PESCA Y ACUACULTURA**

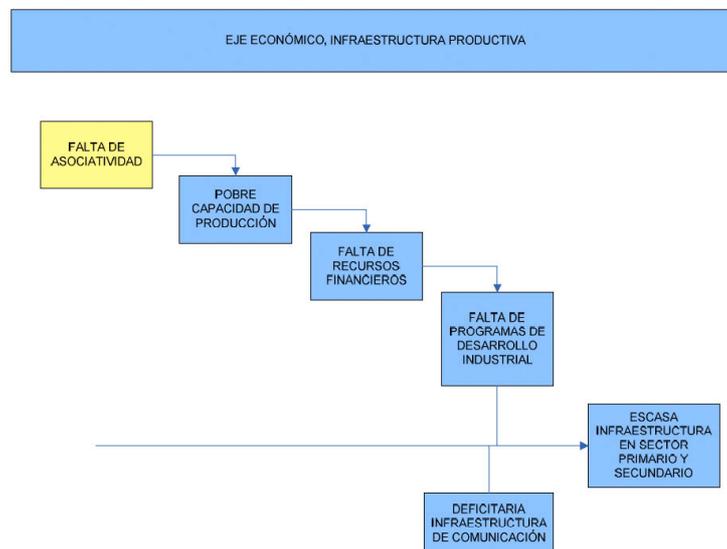


Fuente: Talleres de Diagnóstico y Soluciones
 Elaboración: Equipo de Planificación Provincial

Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

En el Eje Económico, en lo atinente a Infraestructura Productiva se indica que la falta de asociatividad, genera una escasa infraestructura en el sector primario y secundario. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 028)

GRÁFICO No 5 - 028: **MODELO CAUSA – EFECTO EJE ECONÓMICO, INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA**



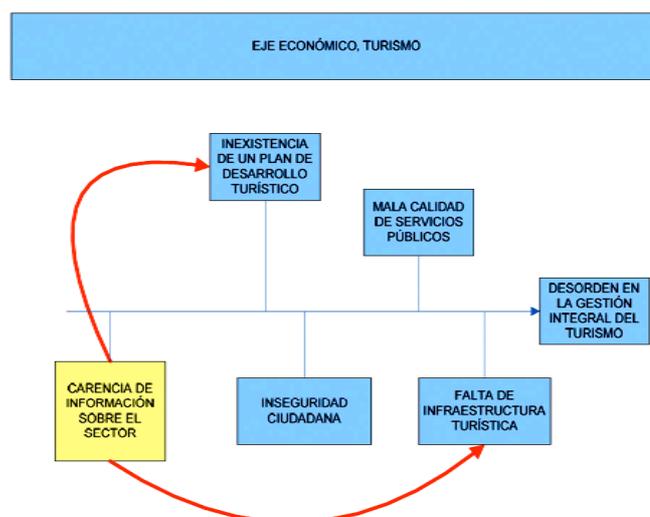
Fuente: Talleres de Diagnóstico y Soluciones

Elaboración: Equipo de Planificación Provincial

Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

En el Eje Económico, respecto del turismo se señala que la carencia de información sobre el sector, da lugar al desorden en la gestión integral del turismo. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 029)

GRÁFICO No 5 - 029: **MODELO CAUSA – EFECTO EJE ECONÓMICO. TURISMO**



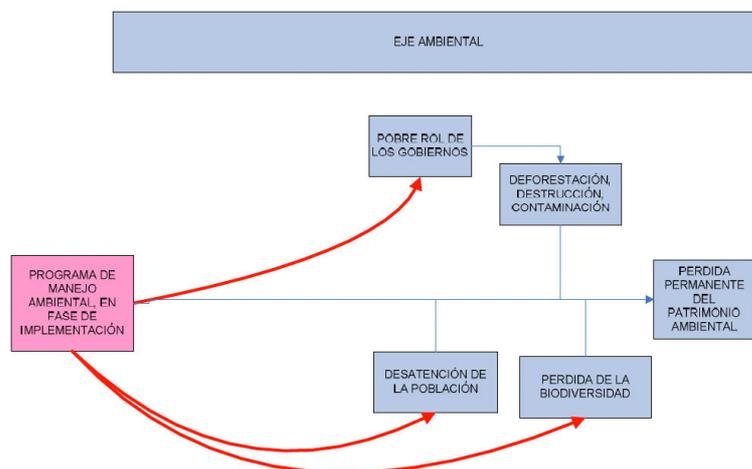
Fuente: Talleres de Diagnóstico y Soluciones

Elaboración: Equipo de Planificación Provincial

Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

En el Eje Ambiental, se considera que la falta de aplicación de un programa de manejo ambiental que recién se encuentra en fase de implementación, ocasiona una pérdida permanente del patrimonio ambiental. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011) (Gráfico No 5 - 030)

GRÁFICO No 5 - 030: **MODELO CAUSA – EFECTO. EJE AMBIENTAL**



Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

Los proyectos y propuestas para el desarrollo que se formulan en el “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” y que evidentemente tendrán también su aplicación en el cantón Eloy Alfaro, son los siguientes:

1. *Diseño para la implementación de un Centro de Información Provincial (CIP);*
2. *Estructuración de cooperativas para la producción y comercialización;*
3. *Formación profesionalizante en tecnologías de la producción*
4. *Propuesta del Plan de Lineamientos de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la provincia de Esmeraldas;*
5. *Propuesta de prevención de riesgos y desastres;*
6. *Propuesta de seguridad y convivencia ciudadana para la provincia de Esmeraldas;*
7. *Propuesta de fortalecimiento institucional”.*

Siendo el documento en referencia un plan de desarrollo y no de ordenamiento territorial, no contiene la información de organización espacial y de obras de equipamiento, infraestructura y servicios que de acuerdo a las competencias y atribuciones le corresponde definir y/o implementar a un gobierno autónomo

intermedio, y que debe ser considerada en el plan de ordenamiento territorial cantonal. De acuerdo a la SENPLADES, dicha información es la que consta en el Cuadro No 5 – 002 y se encuentra legalmente establecida en el COOTAD artículos del 129 al 148

En relación al punto 5, en el referido estudio se anota como conclusión:

“5.8 CONCLUSIONES

Existen teorías que predicen que si el cambio global de calentamiento ocurre (debido al efecto invernadero), el nivel de los océanos subirá y a largo plazo más tormentas golpearán las costas, generando además, grandes inundaciones en áreas pobladas cercanas al nivel del mar (Molin, 1996).

Los últimos acontecimientos, han puesto a la comunidad científica del país y del mundo, en una serie de actitudes que no se puede predecir que acontecerá con el clima, por lo que cualquier acción que se tome para investigar los desastres será la única medida para prevenir los riesgos.

Ciertos acontecimientos, como los incendios ocurridos en la ciudad de Esmeraldas nos deben llamar a que la única medida para prevenir estos peligros es la planificación del espacio territorial, no solo en forma puntual, sino también a nivel local, cantonal y provincial.

El Plan de Prevención de Riesgos Provincial, deberá estar inserto en un plan general de Desarrollo.

Hasta hoy en día la evaluación de riesgos urbanos, se ha enfocado en aquellos descritos como naturales (particularmente terremotos, erupciones volcánicas y tormentas), usando como sus herramientas: inventarios, mapas, estimaciones y predicciones. Estos enfoques ya no son suficientes, ni en términos de investigación, ni como herramienta de gestión. (Lavell, 1996). Los riesgos deberán ser enfrentados y comprendidos en un marco más amplio, que incluye la degradación y el manejo ambiental que no ignora la interconexión de factores urbanos y regionales”. (GOBIERNO PROVINCIAL DE ESMERALDAS, 2011)

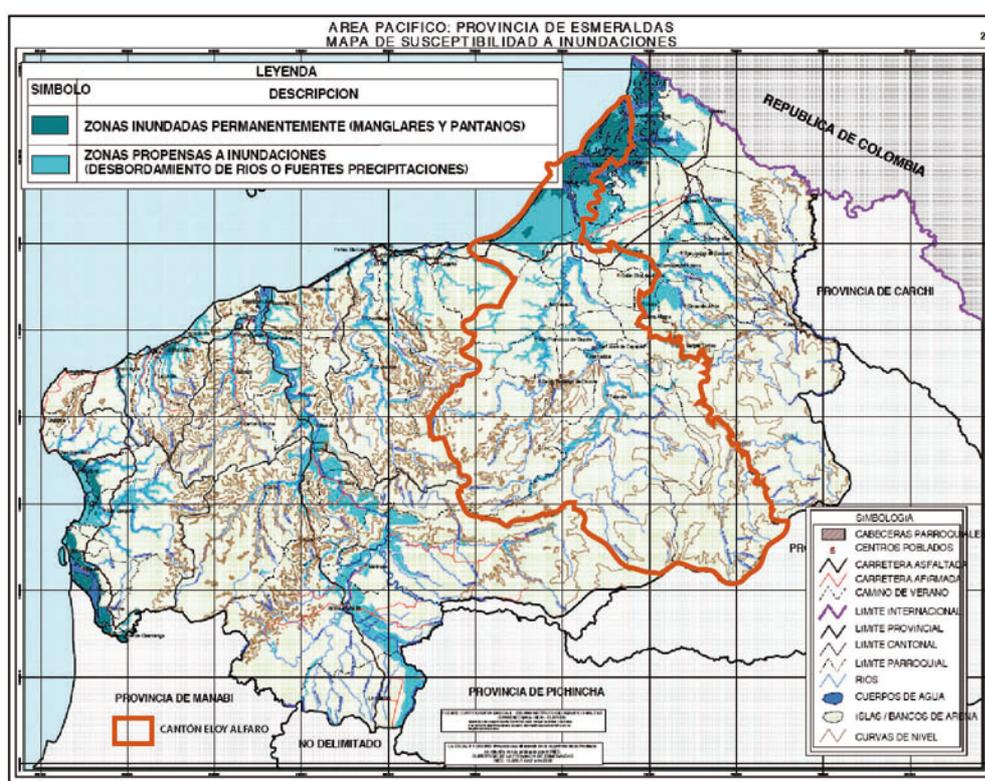
Al respecto es menester anotar lo siguiente:

- a) Es importante diferenciar cierto tipo de riesgos o amenazas urbanas como pueden ser: incendios, inundaciones, inestabilidad de taludes, aluviones, etc.; de aquellos catalogados como “naturales” propios de las características geofísicas del territorio: fallas geológicas, actividad volcánica, sismos, tsunamis y otros; más aún de los efectos que se derivan de los cambios ambientales globales: deforestación, pérdida de la diversidad biológica, cambio climático, incremento del nivel de los océanos, etc. Los dos primeros casos requieren de planes de prevención y contingencia; los terceros necesitan de un plan permanente de remediación ambiental y de adaptación, que es justamente lo que promueve el

Enfoque Ecosistémico.

- b) Si bien como se puede apreciar que en la conclusión del punto 5, relativa a la “Propuesta de prevención de riesgos y desastres”, se hace referencia de alguna manera a cambios ambientales globales, es claro que el diagnóstico, así como los planes y medidas a implementarse únicamente se refieren a amenazas urbanas o naturales, entre ellas: susceptibilidad a inundaciones (Gráfico No 5 – 031), zonas sísmicas (Gráfico No 5 – 032) y amenazas volcánicas (Gráfico No 5 – 033).

Gráfico No 5 - 031: MAPA DE SUSCEPTIBILIDAD A INUNDACIONES EN LA PROVINCIA DE ESMERALDAS

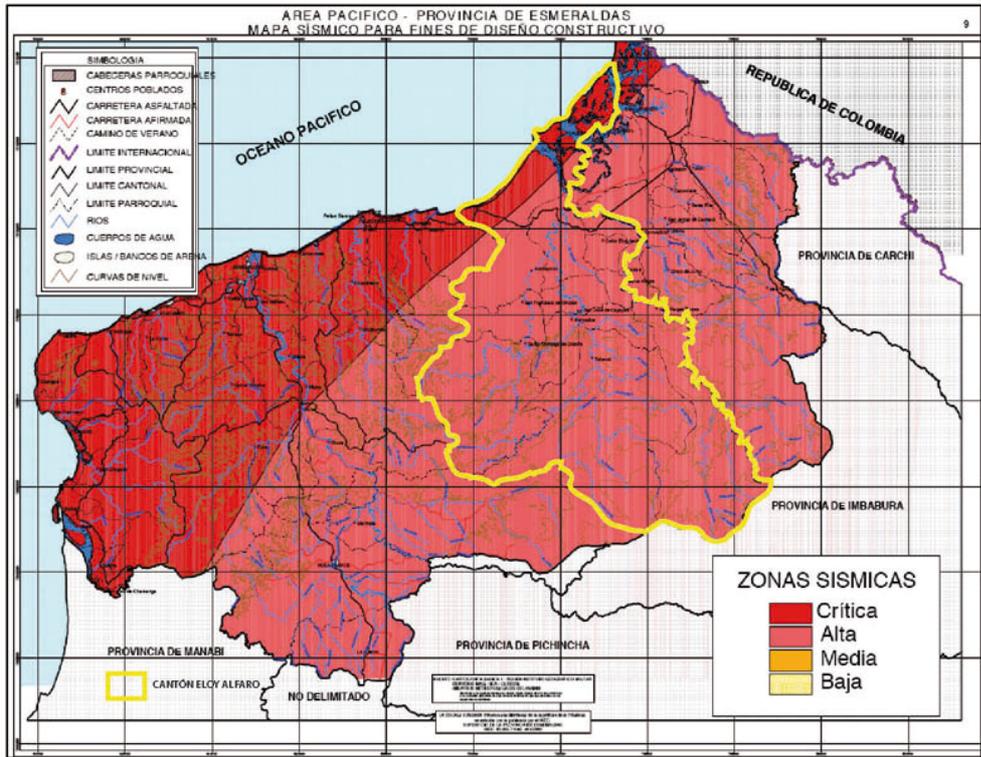


Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

5.1.1.5.- El cantón Eloy Alfaro y sus jurisdicciones parroquiales constitutivas

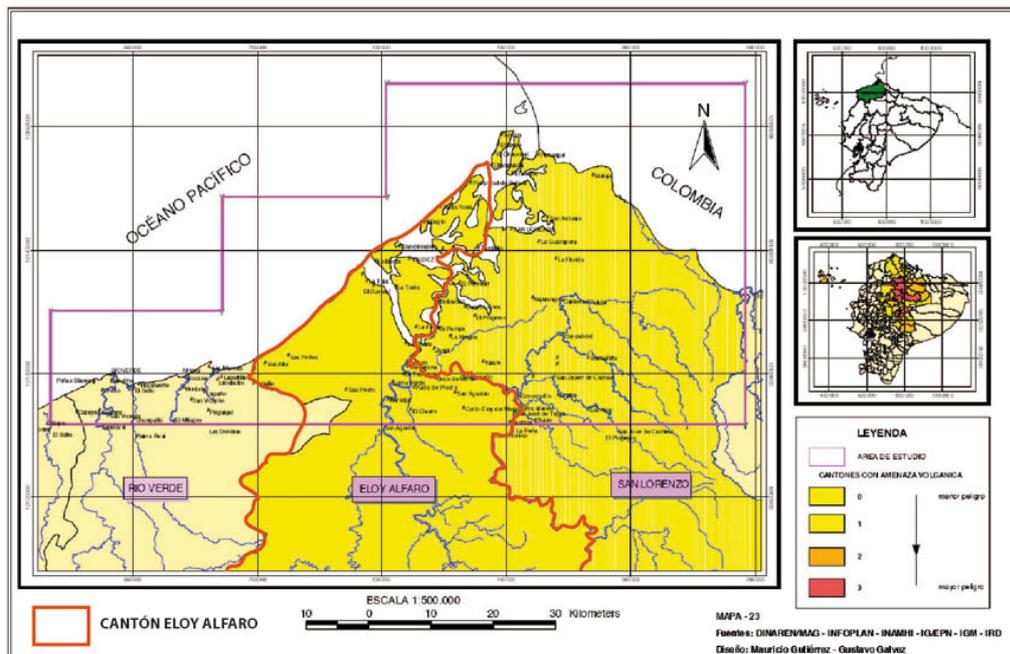
Las jurisdicciones parroquiales rurales del cantón Eloy Alfaro no cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial. Para establecer una vinculación del POT cantonal con sus jurisdicciones parroquiales constitutivas, se han considerado los Planes de Desarrollo Estratégico de sus quince jurisdicciones parroquiales constitutivas, elaborados en el año 2005 por el Municipio de Eloy Alfaro con el auspicio de la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR) y CARE Ecuador (MUNICIPIO DE ELOY ALFARO, 2005).

Gráfico No 5 - 032: MAPA DE ZONAS SÍSMICAS DE LA PROVINCIA DE ESMERALDAS



Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

Gráfico No 5 - 033: MAPA DE LOS CANTONES CON AMENAZA VOLCÁNICA EN LA PROVINCIA DE ESMERALDAS



Fuente: Gobierno Provincial de Esmeraldas .- “Plan de Desarrollo Provincial de Esmeraldas” - 2011

CUADRO No 5 - 002

CUADRO DE COMPETENCIAS DE UN GOBIERNO INTERMEDIO

INTERMEDIO			
42	OT del sistema territorial integrado	recopilar y sintetizar los análisis sectoriales provinciales	rectoría
43	OT del sistema territorial integrado	comunicar la síntesis del análisis sectorial territorializado a las entidades responsables provinciales para el OT de AH, AE, AN y IT	rectoría
44	OT del sistema ecológico-ambiental	análisis territorial de las áreas de interés ecológica (bio diversidad, ecosistemas...) a nivel provincial	planificación
45	OT del sistema ecológico-ambiental	propuesta de la estructura provincial de áreas naturales futuro (EPAN), considerando las directrices de niveles superiores	planificación
46	OT del sistema ecológico-ambiental	definición de requerimientos transsectoriales para la propuesta de EPAN	planificación
47	OT del sistema de actividades económicas	análisis territorial de las actividades económicas (productivas, extractivas, industriales, comerciales...) a nivel provincial	planificación
48	OT del sistema de actividades económicas	propuesta territorial de la estructura provincial de actividades económicas futuro (EPAE), considerando las directrices de niveles superiores	planificación
49	OT del sistema de actividades económicas	definición de requerimientos transsectoriales para la propuesta de EPAE	planificación
50	OT del sistema de los asentamientos humanos	análisis territorial de la jerarquía funcional de los asentamientos humanos a nivel provincial	planificación
51	OT del sistema de los asentamientos humanos	propuesta de estructura provincial de asentamientos humanos futuro (EPAH), considerando las directrices de niveles superiores	planificación
52	OT del sistema de los asentamientos humanos	definición de requerimientos transsectoriales para el borrador de EPAH	planificación
53	OT del sistema de la infraestructura de transporte y de comunicación	análisis territorial de las redes de transporte, de comunicación y energía a nivel provincial	planificación
54	OT del sistema de la infraestructura de transporte y de comunicación	borrador del estructura provincial de infraestructura de transporte, comunicación y energía futuro (EPIT), considerando las directrices de niveles superiores	planificación
55	OT del sistema de la infraestructura de transporte y de comunicación	definición de requerimientos transsectoriales para la propuesta de EPIT	planificación
56	OT del sistema territorial integrado	integrar el EPAN, el EPAE, el EPAH y el EPIT, en el Modelo Territorial Regional (MTR)	rectoría
57	OT del sistema territorial integrado	sistematizar el MTR para formar parte del Plan de Desarrollo Territorial Regional y de los Planes de Desarrollo Territorial Provinciales	rectoría
58	OT del sistema ecológico-ambiental	redactar directrices para el OT de las AN en los planes de ordenamiento territorial de los niveles cantonal y parroquial	reglamentaria
59	OT del sistema de actividades económicas	redactar directrices para el OT de las AE en los planes de ordenamiento territorial de los niveles cantonal y parroquial	reglamentaria
60	OT del sistema de los asentamientos humanos	redactar directrices para el OT de los AH en los planes de ordenamiento territorial de los niveles cantonal y parroquial	reglamentaria
61	OT del sistema de la infraestructura de transporte y de comunicación	redactar directrices para el OT de la IT en los planes de ordenamiento territorial de los niveles provincial y cantonal	reglamentaria
62	OT del sistema territorial integrado	sistematizar y comunicar las directrices de OT para los niveles cantonal y parroquial	rectoría

Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Fuente: SENPLADES.- Lineamientos Metodológicos para los planes de Desarrollo Territorial

Los indicados Planes contienen dos partes de mucha importancia, por un lado, unos árboles de problemas para cada jurisdicción, fruto de talleres de diagnóstico realizados en cada parroquia en los meses de octubre y noviembre del 2005, que si bien a la fecha requieren ser actualizados, constituyen una relevante información de partida; de otro lado se incluyen unas “*Matrices de Planificación*” en las que se determinan objetivos y para cada uno de ellos, indicadores, medios de verificación y supuestos, que sirven para detallar metas y mecanismos para evaluar el grado de cumplimiento.

A efectos de sistematizar y procesar la información, tanto los diagnósticos participativos como la formulación de objetivos se han realizado en función de cuatro ejes temáticos: “*1. Organizativo, 2. Social, 3 Económico – Productivo y 4. Ambiental*”.

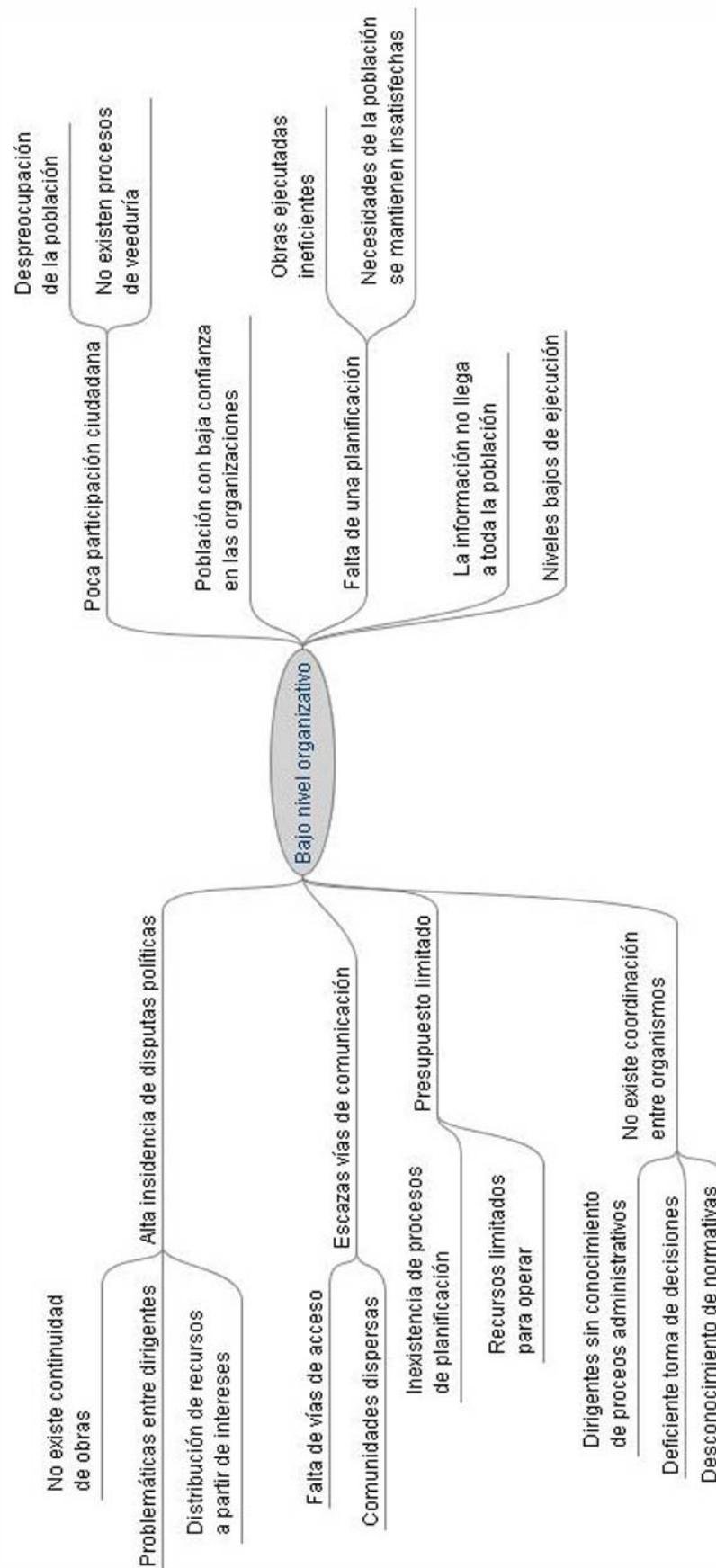
Para el presente estudio se han realizado unos grafos de relaciones causa – efecto, que sintetizan los diagnósticos de las quince parroquias, y unas matrices en las que los problemas se los relaciona con otros parámetros como: manifestación, causa, agentes, localización, relación con otros problemas, gravedad y posibles soluciones. El análisis se ha realizado considerando los cuatro ejes determinados en los Planes.

A continuación constan los cuadros y matrices, en el siguiente orden:

- Cuadro No 5 – 003 Grafo Causa – Efecto. Eje Nivel Organizativo
- Cuadro No 5 – 004 Grafo Causa – Efecto. Eje Social, Educación;
- Cuadro No 5 – 005 Grafo Causa – Efecto. Eje Social, Salud;
- Cuadro No 5 – 006 Grafo Causa – Efecto. Eje Económico Productivo;
- Cuadro No 5 – 007 Grafo Causa – Efecto. Eje Ambiental;
- Cuadro No 5 – 008 Matriz de Problemas. Eje Nivel Organizativo;
- Cuadro No 5 – 009 Matriz de Problemas. Eje Social, Educación;
- Cuadro No 5 – 010 Matriz de Problemas. Eje Social, Salud;
- Cuadro No 5 – 011 Matriz de Problemas. Eje Económico Productivo;
- Cuadro No 5 – 012 Matriz de Problemas. Eje Ambiental;

CUADRO No 5 - 003

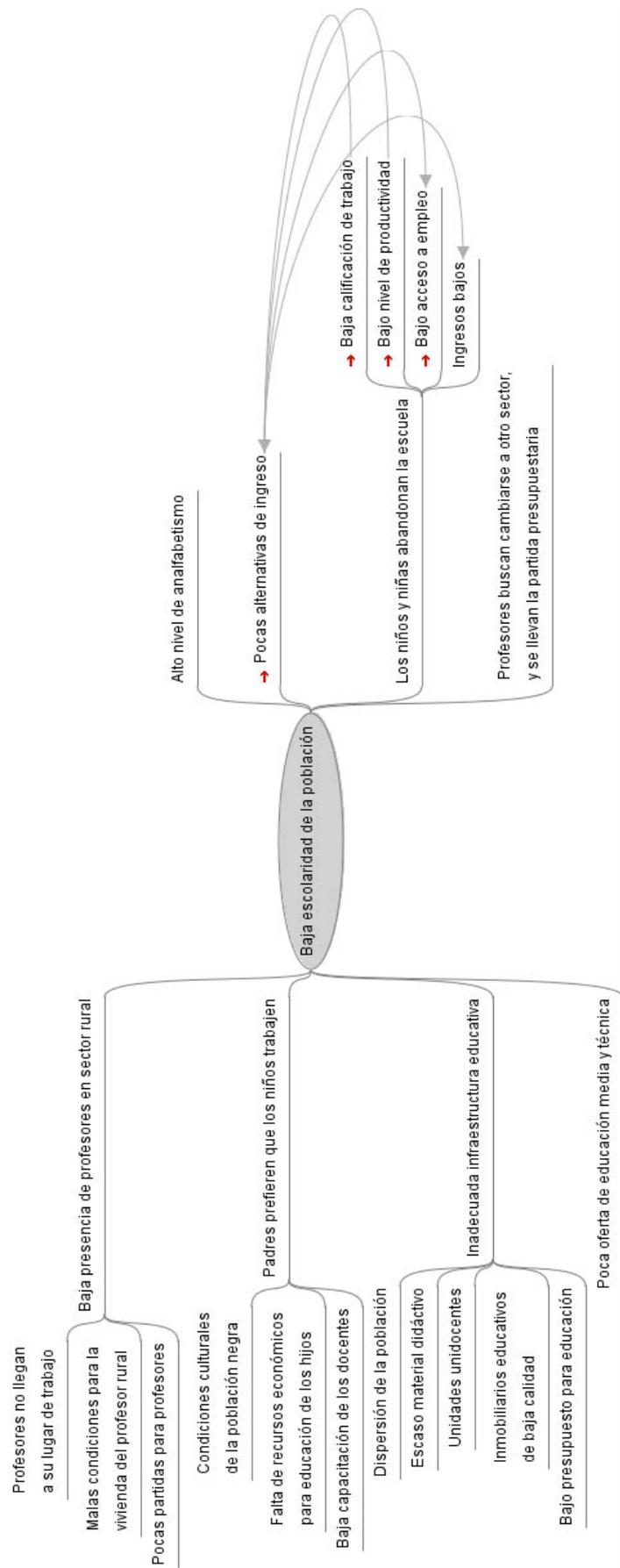
GRAFO CAUSA - EFECTO EJE NIVEL ORGANIZATIVO



Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez
 Fuente: Municipio de Eloy Alfaro, Planes de Desarrollo Estratégico de la parroquia rurales del cantón Eloy Alfaro

CUADRO No 5 - 004

GRAFO CAUSA - EFECTO EJE SOCIAL, EDUCACIÓN

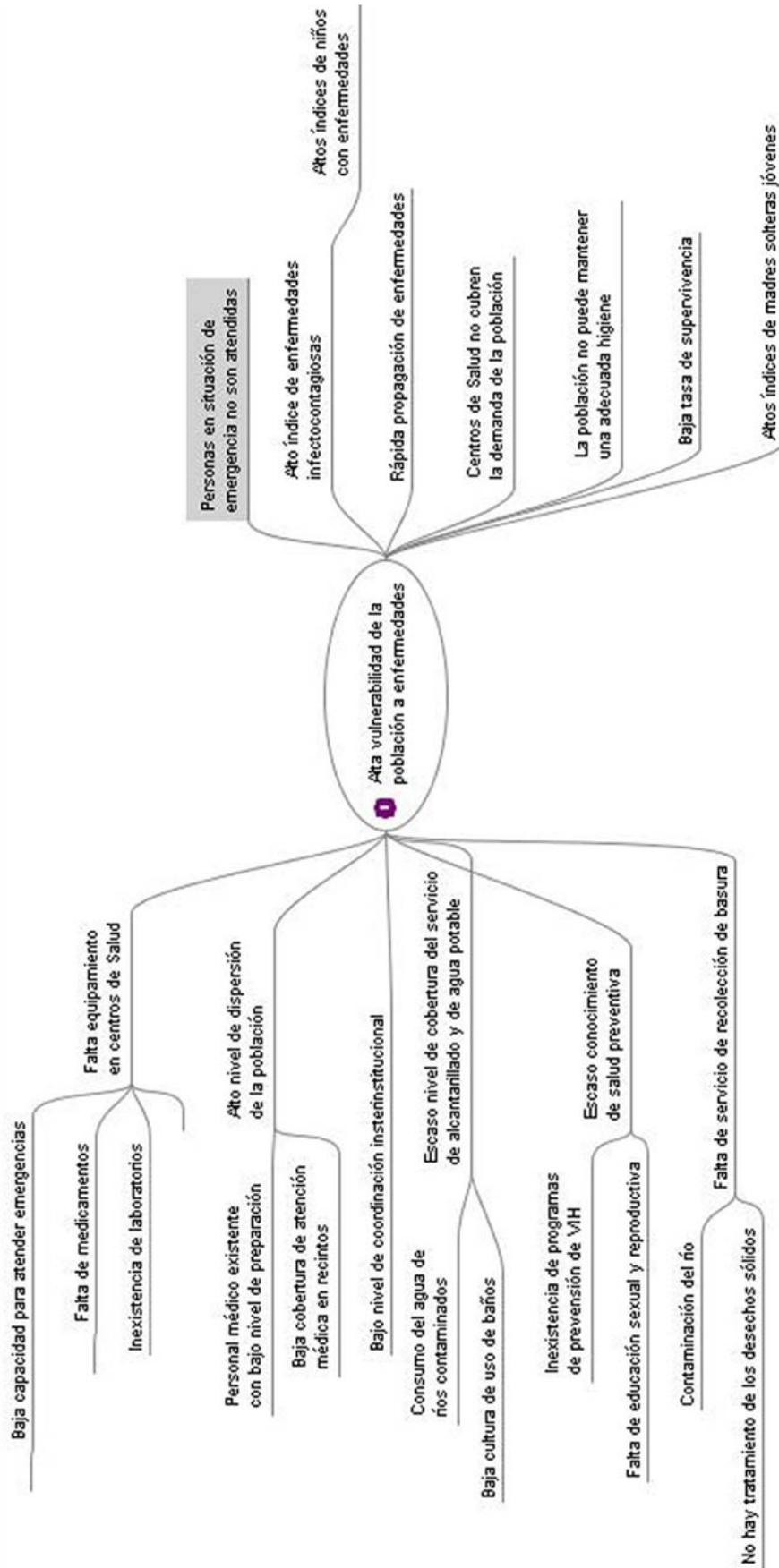


Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Fuente: Municipio de Eloy Alfaro - Planes de Desarrollo Estratégico de las parroquias rurales del cantón Eloy Alfaro

CUADRO No 5 - 005

GRAFO CAUSA - EFECTO EJE SOCIAL, SALUD

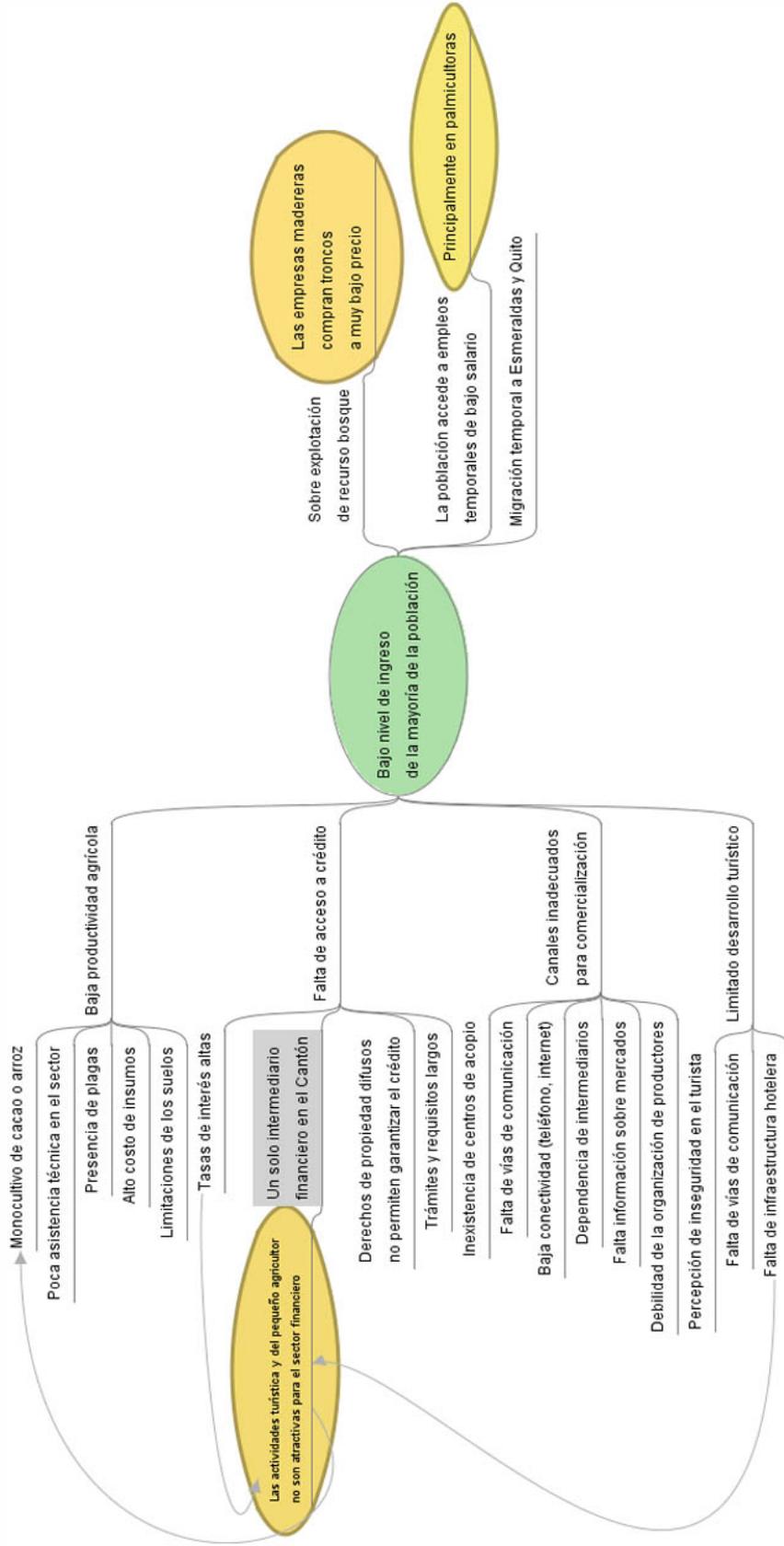


Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Fuente: Municipio de Eloy Alfaro, Planes de Desarrollo Estratégico de la parroquia rurales del cantón Eloy Alfaro

CUADRO No 5 - 006

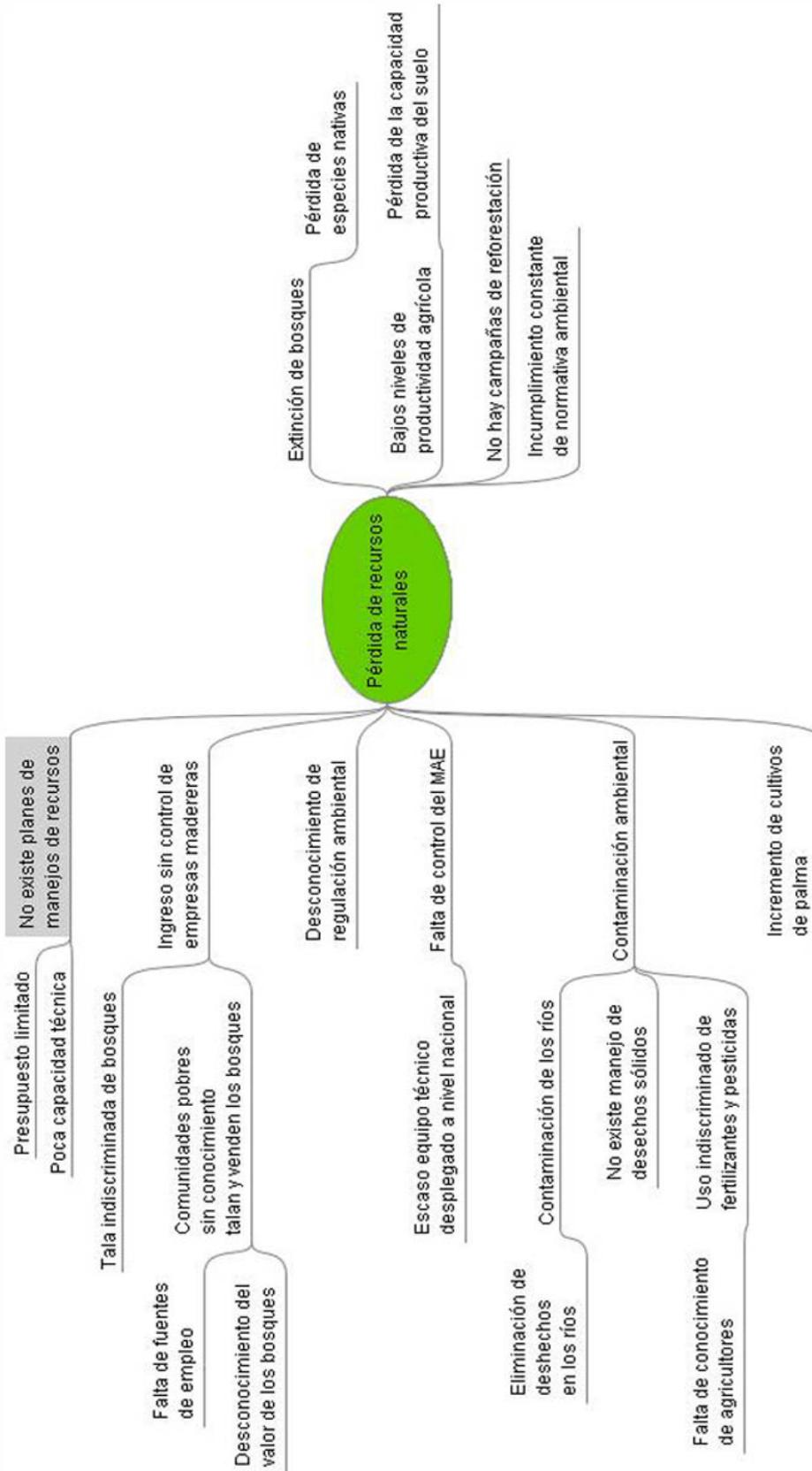
GRAFO CAUSA - EFECTO EJE ECONÓMICO PRODUCTIVO



Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Fuente: Municipio de Eloy Alfaro, Planes de Desarrollo Estratégico de la parroquia rurales del cantón Eloy Alfaro

GRAFO CAUSA - EFECTO EJE AMBIENTAL



Cuadro No 5 – 008 MATRIZ DE PROBLEMAS EJE NIVEL ORGANIZATIVO:

Eje Organizacional

PROBLEMA	MANIFESTACIÓN	CAUSA	AGENTES	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	GRAVEDAD	POSIBLES SOLUCIONES
Bajo nivel organizativo	Poca participación ciudadana	Continuas diferencias de los partidos políticos al que pertenecía cada prefecto, esto los desvinculaba del Gobierno Central	Población Dirigentes políticos Gobiernos Locales	A nivel general	No existe una verdadera planificación	Alta	Involucrar a la población en las actividades que realicen los Gobiernos Locales
No existe coordinación entre los diferentes organismos	Falta de capacidad de toma de decisiones y de coparticipación en procesos de desarrollo	Dirigentes impuestos con pocos conocimientos de procesos administrativos	Población Dirigentes políticos Gobiernos Locales	A nivel general	Niveles bajos de ejecución	Alta	Construcción de planes de desarrollo con la participación de varios actores del sector
Escasez de vías de comunicación	Las comunidades son dispersas y no tienen la facilidad de participar o acceder a información de los procesos de desarrollo	Población con baja confianza en las organizaciones locales	Población Dirigentes políticos Gobiernos Locales	A nivel general	No existen procesos de veeduría	Alta	Socialización con las comunidades de los proyectos productivos en planificación para generar su apropiación y participación

Cuadro No 5 – 009 MATRIZ DE PROBLEMAS EJE SOCIAL, EDUCACIÓN:

PROBLEMA	MANIFESTACIÓN	CAUSA	AGENTES	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	GRAVEDAD	POSIBLES SOLUCIONES
Baja presencia de profesores	Escuelas funcionan 3 o 4 días (no los 5 previstos)	Malas condiciones de vivienda para el profesor rural, bajo	Padres de familia, profesores, supervisores escolares	zonas rurales	Falta de vías	Media	Mejorar condiciones de vivienda de profesores,
Preferencias culturales para que niños no terminen escuela	Baja escolaridad, alta deserción escolar	Falta de recursos económicos para educación de los hijos, percepción de mala calidad de	Padres de familia, profesores, supervisores escolares	A nivel general	Bajos ingresos dla población. Bajo presupuesto para educación	Alta	Programas de subsidio a educación. Escuela para padres, involucrarlos en
Inadecuada infraestructura escolar	Escuelas sin material didáctico. Condiciones de construcción inadecuadas al clima del	Dispersión de la población, bajo presupuesto	Padres de familia, profesores, supervisores escolares	A nivel general	Baja presencia de profesores, poca oferta de educación media	Media	Redirigir recursos municipales. Proyectos para el Ministerio de educación. Aportes de padres,
Poca oferta de educación media	Migración de los jóvenes por estudio en nivel medio	Niños no terminan escuela, bajo presupuesto para educación	Municipio, padres de familia	A nivel general		Media	proyectos de creación de unidades educativas medias, con especializaciones

Cuadro No 5 – 010 MATRIZ DE PROBLEMAS EJE SOCIAL, SALUD:

Eje Social, Salud

PROBLEMA	MANIFESTACIÓN	CAUSA	AGENTES	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	GRAVEDAD	POSIBLES SOLUCIONES
Alta vulnerabilidad de la población a enfermedades	Altos índices de enfermedades infectocontagiosas	Escaso nivel de cobertura del servicio de alcantarillado y agua potable	Población Organismos del Estado Gobiernos locales	Gran parte del cantón	Falta de equipamiento de centros de salud	Muy Alta	Plan de equipamiento de centros de salud, incremento de partidas para médicos e instalación de centros de salud en más recintos
Falta de equipamiento de los centros de salud	Poca cobertura de atención médica en recintos	Bajo presupuesto entregado desde el Gobierno Central Alta dispersión de los centros poblados	Población Organismos del Estado Gobiernos locales	Gran parte del cantón	Escaso presupuesto	Muy Alta	Plan de equipamiento de centros de salud, incremento de partidas para médicos e instalación de centros de salud en más recintos
Escaso conocimiento de salud preventiva	Altos índices de mujeres jóvenes embarazadas	No existe planes de educación sexual y reproductiva en los centros educativos	Población Organismos del Salud Gobiernos locales Centros educativos	Gran parte del cantón	Falta de equipamiento de centros de salud	Alta	Planes de difusión de educación sexual y reproductiva construida con los centros educativos

Cuadro No 5 – 011 MATRIZ DE PROBLEMAS EJE ECONÓMICO PRODUCTIVO;

PROBLEMA	MANIFESTACIÓN	CAUSA	AGENTES	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	GRAVEDAD	POSIBLES SOLUCIONES
Baja productividad	Poco excedente para mercado	Alto costo de insumos, poca asistencia técnica, limitaciones de los suelos, presencia de plagas	Población que se dedica a la agricultura	Zonas que se dedican a la agricultura	Poco crédito	Alta	Capacitación para mejorar actividad agrícola. Emprendimientos diversificados en el sector rural
Falta de acceso a crédito	No se invierte para mejorar producción	Un solo intermediario financiero, Alto riesgo, pocas personas tienen legalizada la propiedad (sistema de comunas)	Población que se dedica a la agricultura	A nivel general	Derechos difusos	Alta	Impulsar mecanismos financieros basados en la comunidad
Canales de comercialización inadecuados	Productos no encuentran mercado, precios bajos para productor	Falta de vías de comunicación, inexistencia de centros de acopio, dependencia de intermediarios	Población que se dedica a la agricultura	A nivel general	Debilidad de la organización (de los productores)	Alta	Socialización con las comunidades de los proyectos productivos, cadena logística, establecer mecanismo público de información sobre mercados

Cuadro No 5 – 012 MATRIZ DE PROBLEMAS EJE AMBIENTAL:

Eje Ambiental

PROBLEMA	MANIFESTACIÓN	CAUSA	AGENTES	LOCALIZACIÓN	RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS	GRAVEDAD	POSIBLES SOLUCIONES
Pérdida de recursos naturales	Talado indiscriminado de árboles	La pobreza promueve sobre-explotación del bosque.	Campesinos Agricultores Empresas madereras		Escasas oportunidades de trabajo	Muy alta	Identificación de las comunidades que habitan cerca de bosques para socializar con ellos normativas ambientales y fomento de programas productivos para generar empleo
Desgaste del suelo	Suelo poco productivo	Incremento de cultivos de palma africana	Agricultores Palmicultores		Escasas oportunidades de trabajo	Alta	Limitación de las zonas de cultivo de palma, y promoción de cultivos alternativos que mejoren las condiciones del suelo
Contaminación ambiental	Uso excesivo de pesticidas y ríos utilizados como desfogues de desechos	Falta de conocimiento de los agricultores No existe un plan de manejo de desechos sólidos	Población Agricultores Empresas de la zona	Todo el cantón	Problemas de salud de la población Pérdida de la capacidad de uso de los ríos	Alta	Capacitación a agricultores e implementación de un programa de manejo de desechos sólidos Educar a la población con respecto a los desechos

Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Fuente: Municipio de Eloy Alfaro – Planes Estratégicos de Desarrollo de las parroquias rurales del cantón Eloy Alfaro

Cuadro No 5 - 025: MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PLANES PROVINCIALES - ESMERALDAS



ESMERALDAS
MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PLANES PROVINCIALES
Senplades/PAD/Julio 2007



Nombre del Plan:	Macroproyectos y propuestas para el desarrollo de Esmeraldas	Período del Plan	
Organismo responsable de su elaboración	Consejo Provincial	Año de elaboración	
Organismo responsable de su ejecución	Consejo Provincial	Cobertura geográfica	Provincial
Contenidos del Plan:	Diagnóstico; Propuestas	Vinculación con otro Plan de mayor jerarquía	NO
¿Participó la sociedad civil en su elaboración?		Vinculación con otro Plan de menor jerarquía	
¿Se contempla metodología de seguimiento o monitoreo al Plan?	No específica	¿Existen prioridades programáticas y proyectos a ser ejecutados?	SI
¿Existen mecanismos de veeduría y control social al Plan?	No específica	¿El Plan tiene costos?	

Caracterización de la metodología de elaboración del plan	
Observaciones	Esmeraldas no cuenta con un Plan de Desarrollo, para la elaboración de éste, se ha realizado un estudio de " Macroproyectos y propuestas para el desarrollo de Esmeraldas" del cual se puede extraer el siguiente diagnóstico y propuestas.

EJE	Sector	Diagnóstico	Propuesta	Objetivos del PND		
Económico	Infraestructura productiva	Pobre capacidad de producción.	En el largo plazo, la mejor manera de conseguir un incremento en real de la competitividad en las principales actividades productivas de la provincia es generar desde ya organizaciones asociativas de producción y comercialización.	11	6	
		Falta de recursos financieros.				
		Falta de programas de desarrollo industrial				
	Sector agroganadero	Escasa infraestructura en sector primario y secundario	Nula información sobre mercados, clima, producción.	Centralización y posterior difusión de varios datos e información permitirá el diseño de un Plan de Desarrollo Turístico serio, aplicable, consensuado y sobretodo, con miras a promover las actividades de mayor valor agregado que permita la extracción de riqueza a nivel local.	11	6
		Carencia de crédito adecuado.				
		Escasa asesoría técnica.				
		Baja productividad.				
		Bajos precios en el mercado.				
		Concentración de la tierra y subsistencia.				
		Infraestructura deficiente.				
	El bajo precio de los productos finales.					
	Sector turístico	Inexistencia de un Plan de Desarrollo Turístico.	Malta calidad de servicios públicos.	Conformación de organizaciones que permitan una economía de escalas a los pequeños productores y la posibilidad de conformar fondos de ahorro / crédito que solventen los momentos de baja producción y eleve el poder de negociación de estos con los proveedores y distribuidores.	2	11
Desorden en la gestión integral del turismo.						
Falta de infraestructura turística.						
Inseguridad ciudadana.						
Pesca y acuicultura	Nula integración de la actividad pesquera.	Prácticas de pesca perjudiciales.	Recurso humano local que permita aprovechar los recursos naturales y comparativos para impulsar la competitividad.	11	6	
	Depredación marino costera					
	Nulo valor agregado al producto pesquero.					
	Falta de infraestructura para preparación y frío.					
	Cadena comercial perjudicial para el pescador.					
Sector industrial/ manufacturero	Concentración en la actividad petroquímica	Carencia de RRHH con competencias tecnológicas.		2	11	
	Sector industrial inexistente.					
Eje Social	Salud	Inexistencia de un programa local de salud.	Elaboración consensuada de un programa local participativo de educación, que responda a las necesidades de la Provincia de Esmeraldas y se enmarque dentro de la política nacional de educación.	10	3	
		Desatención estatal al sector.				
		Falta de personal y/o capacitación.				
		Escasa cobertura de los servicios de salud.				
		Altas tasas de mortalidad y morbilidad.				
		Deficitaria infraestructura hospitalaria.				
		Infraestructura de servicios deficiente				
	Poca atención de salud preventiva y alternativa.					
	Educación	Inexistencia de un Plan Local de Educación.	Desatención estatal al sector.		12	2
		Oferta educativa desarraigada y atemporal.				
		Alta tasa de deserción escolar.				
		Alta tasa de analfabetismo funcional y pobre desarrollo de aptitudes.				
		Bajo nivel de la calidad educativa.				
		Desatención de los maestros.				
	Deficitaria infraestructura educativa.					
	Vivienda	Inexistencia de un programa local de vivienda y servicios.	Construcción deficitaria y peligrosa.			
		Hacinamiento, mala calidad de servicios.				
		Infraestructura de servicios deficiente.				
Escaso recurso monetario.						
Eje Ambiental	Programa de manejo ambiental en fase de implementación.	Pobre rol de los gobiernos.	Acelerar el programa modelo de manejo ambiental y ampararlo bajo leyes que posibiliten la acción preventiva y coercitiva de regulación ambiental.	4	12	
	Deforestación, destrucción, contaminación.					
	Pérdida permanente del patrimonio ambiental.					
	Pérdida de la biodiversidad.					
	Desatención de la población.					

Fuente: SENPLADES.- MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PLANES PROVINCIALES – ESMERALDAS .- Julio del 2007
Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.2.- Preparación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

5.1.2.1.- Objetivo Principal

En correspondencia al tema de la presente Tesis y considerando el ámbito cantonal escogido para la práctica experimental, el Objetivo Principal es el de realizar el **“Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, con Enfoque Ecosistémico”**.

5.1.2.2.- Objetivos Específicos

a) Desarrollar el proceso para el ejercicio de las facultades de veeduría, control y participación ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y motivar al Gobierno Autónomo Cantonal de Eloy Alfaro a la aplicación de las disposiciones legales relativas a la conformación, rol y función del Consejo de Planificación cantonal.

b) Elaborar el Diagnóstico del cantón Eloy Alfaro que comprende: el Diagnóstico por Sistemas, el Diagnóstico Estratégico, la determinación del Modelo Territorial Actual y la formulación de los Escenarios, considerando parámetros y componentes del Enfoque Ecosistémico que permitan formular planteamientos específicos en esta materia en las fases subsiguientes.

Cabe aclarar que en realidad se deberían plantear como objetivos específicos la realización y desarrollo de las siguientes fases de formulación del POT, es decir: Propuesta, Plan de Gestión, y lo que la SENPLADES identifica como Objetivos del POT, que incluye: la formulación de las Estrategias Territoriales, los Mecanismos de Gestión y los Programas y Proyectos; no obstante, por el alcance de la presente Tesis, únicamente se consideran los objetivos específicos indicados.

5.1.2.3.- Plan de Trabajo

El plan de trabajo se refiere a todas las fases de elaboración del POT, sin embargo, al considerar nuevamente el alcance de la presente Tesis, así como el lineamiento metodológico con Enfoque Ecosistémico propuesto en el capítulo anterior y, tomando

en cuenta además que la Fase Preparatoria debe ser desarrollada de manera previa a la de realización del POT; en este ejercicio académico el Plan de Trabajo parte del señalamiento del proceso para el ejercicio de las facultades de veeduría, control y participación ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial así como de conformación del Consejo de Planificación cantonal, para luego abordar la etapa de elaboración del Diagnóstico Cantonal.

5.1.2.3.1- Proceso para el ejercicio de las facultades de veeduría, control y participación ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial así como de conformación del Consejo de Planificación cantonal

a) Enfoque y alcance

El proceso para el ejercicio de las facultades de control y veeduría ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, identifica, en primer término, el sustento legal de la participación social en el proceso de planificación y exhorta a las autoridades respectivas a la conformación de las instancias correspondientes a nivel de gobierno, observando lo señalado en el Art. 100 de la Constitución y en concordancia con éste, en los artículos 295, 304 y 305 del COOTAD. En la misma línea y de manera más específica insta al GAD cantonal a la aplicación de los artículos 28 y 29 del COPFP, relativos a la conformación, rol y función del Consejo de Planificación, con el que se determinan los mecanismos y modalidades de participación durante la elaboración del Plan. Elabora documentos informativos del sustento jurídico y coordina reuniones con los Consejos de Planificación para el conocimiento y aprobación de los componentes del Plan.

b) Actividades, tiempos y productos

El Cuadro No 5 - 026 muestra las actividades generales a realizar, el tiempo correspondiente que se asigna a cada una de ellas y los productos a obtenerse durante el proceso de elaboración del Plan, en relación al proceso participativo para el conocimiento y aprobación del Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Cuadro No 5 - 026. Actividades generales relacionadas al proceso participativo para el conocimiento y aprobación del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Eloy Alfaro

Actividades	Tiempo previsto (días)	Productos
Identificación de sustento jurídico de participación ciudadana y de conformación de los Consejos de Planificación	2	Memoria de sustento jurídico de participación ciudadana y de conformación de los Consejos de Planificación
Elaboración de instructivo sobre la participación ciudadana en los procesos de veeduría control y elaboración de los Planes	3	Memoria sobre la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los Planes
Posesión de Miembros de los Consejos de Planificación Cantonal, identificación de actores y análisis de involucrados	1	Acta de sesión
Elaboración del sistema de comunicación y promoción del POT	5	Sistema de comunicación y promoción del POT
Promoción y comunicación del POT	4	Informe de resultados
Conocimiento y aprobación de Pre-diagnóstico y formulación de diagnósticos y cartografía participativa.	12	Memoria de resultados de talleres con las diferentes comunidades de la cabecera cantonal y parroquias
Taller de conocimiento y aprobación de Diagnóstico Sistémico	5	Informe de Taller
Taller de conocimiento y aprobación de Diagnóstico Estratégico	5	Informe de Taller
Taller de Conocimiento y aprobación de Modelo Territorial.	5	Informe de Taller de Visión Territorial
Taller de conocimiento y aprobación de Escenarios	2	Informe de Taller de Imagen Objetivo y Modelo de Ordenamiento Territorial

Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.2.3.2- Diagnóstico territorial

Identifica la situación que atraviesa el territorio del cantón Eloy Alfaro y su población, medida por sus deficiencias o carencias, pero especialmente por sus potencialidades. Señala dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual, así como sus proyecciones en el mediano o largo plazo; y la causalidad, es decir los factores positivos o limitantes que la originaron. Determina además los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad de satisfacer requerimientos de la población en el territorio de manera articulada a las políticas y metas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 y,

finalmente, el modelo territorial actual (COPFP, Art. 12). En esta Etapa se cumple una verificación y actualización de la información secundaria en las diferentes áreas, por parte de equipos de investigación. En la Etapa de Diagnóstico Territorial al igual que en las que le preceden, se incluyen componentes y parámetros vinculados al Enfoque Ecosistémico.

Comprende cuatro sub-etapas:

- Diagnóstico de sistemas vinculadas al desarrollo y al ordenamiento territorial;
- Diagnóstico estratégico participativo;
- Determinación del modelo territorial y escenarios

5.1.2.3.2.1.- Diagnóstico de sistemas vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial

a) Enfoque y alcance

Sistema Ecológico – Ambiental.- Describe y analiza los ecosistemas y sus componentes. La descripción tiene un enfoque sistémico; enfatiza no solamente las coberturas, sino todas las relaciones y flujos que existen entre los elementos naturales del territorio, así como el encadenamiento entre varios ecosistemas a través de corredores. Define el SEA actual (Sistema Ecológico-Ambiental), sus potencialidades y limitaciones para el desarrollo de las actividades de la población; las condiciones de sustentabilidad; las amenazas naturales y socio naturales existentes y potenciales; y las opciones y condiciones para acoger las actividades y a la población.

Sistema Económico.- Describe y analiza de elementos del sistema económico, así como de la incidencia de las fuerzas económicas en la dinámica territorial: ¿Donde se concentran?; ¿Con qué están vinculadas?; ¿Por qué están donde están? etc. Define el SAE actual (Sistema de Actividades Económicas), reconociendo las diversas formas de organización de los modos de producción.

Sistema Político Institucional.- Identifica la capacidad de la institución pública y también de los actores territoriales para guiar o promover procesos orientados

al desarrollo y a la gestión del territorio de su circunscripción. Identifica además la capacidad de las instancias públicas y ciudadanas para trabajar de modo conjunto. Define el SPI actual (Sistema Político Institucional) así como el de veeduría y control ciudadano.

Sistema Socio - Cultural.- Determina la dinámica poblacional, las características demográficas, las formas de organización de los actores sociales, el aporte a la cogestión del territorio. Establece la movilidad social, el ritmo de crecimiento demográfico, las características del tejido social, la capacidad de las organizaciones sociales para el trabajo en redes y las posibilidades de incorporarse en los procesos de cogestión del territorio.

En lo cultural establece el conjunto de valores que componen la identidad y cultura de la población, así como el nivel de consolidación de valores patrimoniales tangibles e intangibles.

Es un tema especial e importante en el ámbito de las jurisdicciones parroquiales rurales, que no se deriva de los diagnósticos cantonales o provinciales, sino que se construye de manera específica en cada ámbito parroquial. Si bien extrae datos e información de las variables de poblamiento a nivel provincial y cantonal, se focaliza en determinar la capacidad y fortaleza del tejido social y del trabajo en red como recursos para pensar en la aplicación de políticas de cogestión, control y veeduría ciudadana orientadas al mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo integral.

Sistema Territorial y de Asentamientos Humanos.- Define el SAH actual (Sistema de Asentamientos Humanos). Establece una información general del territorio y de las formas de distribución y ocupación del espacio por parte de la población (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional); características de los asentamientos humanos, infraestructuras; tipos de vínculos funcionales entre los asentamientos del cantón; la accesibilidad de la población a la vivienda y a los servicios básicos; tenencia del suelo, factores de riesgo y amenazas; tendencias de movilidad social en el cantón y normativa vigente en relación a los asentamientos humanos; la calidad del

hábitat (seguro, equitativo, inclusivo); y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de actividades.

Efectúa también un diagnóstico urbano de la cabecera cantonal y principales centros poblados del cantón.

- Diagnóstico del sistema de agua potable (captación, tratamiento, distribución);
- Sistemas de recolección y tratamiento de aguas servidas.
- Diagnóstico y análisis de la red vial urbana;
- Diagnóstico y análisis de la vivienda;
- Diagnóstico y análisis del equipamiento y servicios comunitarios.

Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad.- Define el SITC actual (Sistema de Infraestructuras de Transporte y de Comunicación), como elemento estructurante de las actividades que la población lleva a cabo en el territorio, de cuyo funcionamiento depende, en alto grado, la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo; sistema que está constituido por redes y flujos que permiten articular y dinamizar los demás sistemas. En tal sentido establece información relativa a:

- Infraestructura vial, sistemas de transporte, tránsito y seguridad vial;
- La capacidad de vinculación de los centros poblados y las áreas de actividad económica del cantón con los mercados;
- La capacidad y calidad de los sistemas del desplazamiento de la población y de los bienes producidos en el territorio cantonal;
- Redes y sistemas de telecomunicaciones, la capacidad de acceso de la población a servicios de telecomunicaciones;
- Equipamientos y redes de interconexión energética, disponibilidad en el territorio de energía;
- Sistemas de riego que atraviesan el territorio cantonal, en coordinación con el Gobierno Provincial, en tanto suelen ser elementos estructurantes para la organización del territorio cantonal.

b) Actividades, tiempos y productos

El cuadro No 5 - 027 muestra las actividades a desarrollarse, el tiempo correspondiente que se asigna a cada una de ellas y los productos que se obtendrán durante el proceso de elaboración del Plan, en relación al diagnóstico de sistemas vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial.

Cuadro No 5 – 027. Actividades en relación al diagnóstico de sistemas vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial

Actividades	Tiempo previsto (días)	Productos
Evaluación y validación de información secundaria (EVIS)	5	Resultados de Investigación Secundaria
Elaboración de memoria EVIS	5	Memoria EVIS
Incorporación de IS a SIG	10	SIG preliminar
Elaboración de Pre-diagnóstico	5	Pre-diagnóstico
Elaboración de documento oficial municipal y parroquial (es) de inicio del proceso de planificación	4	Documentos Municipales y Parroquiales
Revisión, aprobación y entrega de expediente territorial	4	Acta de Entrega – Recepción
Investigación de campo a la jurisdicción de la cabecera cantonal y parroquias rurales. Elaboración de cartografías participativas	12	Informe de cada área
Formulación de Diagnóstico sistémico Ecológico - Ambiental (cantonal)	5	Diagnóstico EA cantonal
Formulación de Diagnóstico sistémico Económico (cantonal)	5	Diagnóstico E cantonal
Formulación de Diagnóstico sistémico Político - Institucional (cantonal)	5	Diagnóstico PI cantonal
Formulación de Diagnóstico sistémico Socio - Cultural (cantonal)	5	Diagnóstico SC cantonal
Formulación de Diagnóstico sistémico territorial y de asentamientos humanos (cantonal)	5	Diagnóstico TAH cantonal

Formulación de Diagnóstico sistémico de movilidad, energía y conectividad (cantonal)	5	Diagnóstico MEC cantonal
Formulación de Diagnóstico sistémico Ecológico - Ambiental (parroquiales)	5	Diagnóstico EA parroquial
Formulación de Diagnóstico sistémico Económico (parroquiales)	5	Diagnóstico E parroquial
Formulación de Diagnóstico sistémico Político - Institucional (parroquiales)	5	Diagnóstico PI parroquial
Formulación de Diagnóstico sistémico Socio - Cultural (parroquiales)	5	Diagnóstico SC parroquial
Formulación de Diagnóstico sistémico territorial y de asentamientos humanos (parroquiales)	5	Diagnóstico TAH parroquial
Formulación de Diagnóstico sistémico de movilidad, energía y conectividad (parroquiales)	5	Diagnóstico MEC parroquial
Diagramación y digitalización de diagnósticos preliminares	10	Diagnóstico de cantón y parroquias
Elaboración de cartografías de diagnósticos preliminares	10	Cartografías de Diagnóstico

Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.2.3.3.- Diagnóstico estratégico participativo

a) Enfoque y alcance

Tanto la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, como el COOTAD y el COPFP establecen la necesidad de que los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial sean participativos. Esta modalidad, además, es técnicamente indispensable pues no se concibe que los actores territoriales, tanto del sector público como de la sociedad, sean ajenos a las decisiones que sobre desarrollo y organización del territorio se deben adoptar. De allí que, no sólo en la etapa de Diagnóstico, sino también en las de Propuesta y Gestión Territorial, se contemplan actividades que permiten la participación directa de la población en la formulación del Plan y en la toma de decisiones en relación al Desarrollo y Ordenamiento Territorial de sus correspondientes jurisdicciones.

El diagnóstico estratégico participativo determina la situación actual y tendencial del territorio, entendida como el nivel de desarrollo (Buen Vivir) que ha alcanzado el cantón y las parroquias en estudio, en lo social, económico, ambiental e institucional, y su grado de sostenibilidad. Analiza las interacciones que se producen en el territorio cantonal entre los distintos sistemas. Permite una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad del cantón y las parroquias rurales y su relación con las instancias nacional y provincial. En base a los análisis que nacen del estudio de los diferentes sistemas, establece el modelo territorial actual así también, los escenarios tendencial y deseado.

La información del Diagnóstico Participativo, debidamente procesada y sistematizada, unida a la del Diagnóstico por Sistemas, permiten la formulación del Diagnóstico definitivo del cantón Eloy Alfaro.

b) Actividades, tiempos y productos

El cuadro No 5 - 028 muestra las actividades a desarrollar, el tiempo correspondiente que se asigna a cada una de ellas y los productos que se obtendrán durante el proceso de elaboración del Plan, en relación al Diagnóstico Estratégico.

Cuadro No 5 – 028. **Actividades en relación al diagnóstico estratégico**

Actividades	Tiempo previsto (días)	Productos
Elaboración de diagnóstico estratégico para la identificación de problemas, potencialidades y condicionantes	10	Diagnósticos estratégicos por sistemas
Elaboración de escenarios tendenciales. Crecimiento urbano y de la frontera agrícola. Identificación de áreas homogéneas	10	Escenarios tendenciales por sistemas
Taller de visión territorial y análisis cualitativo: FODA, DOFA, proyecciones, políticas y proyectos preliminares	5	Informes de taller por cada sistema
Taller para el planteamiento de Programas y proyectos desde el punto de vista de las autoridades y ciudadanía	5	Informe de Taller de Visión Territorial

Determinación de modelo territorial actual	5	Modelo territorial actual (trabajo conjunto Grupo Técnico)
Determinación de escenarios: tendencial, óptimo y consensuado	5	Escenarios: tendencial, óptimo y consensuado (trabajo conjunto Grupo Técnico)
Diagramación y digitalización de diagnósticos definitivos	10	Diagnósticos Cantón y Parroquias
Elaboración de cartografías de diagnósticos definitivos	10	Cartografías de Diagnóstico
Revisión, aprobación y entrega de Diagnóstico	5	Acta Parcial de Entrega Recepción

Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.2.4.- Metodología

Para la realización de la investigación y del estudio en general se aplica el método de correlación de variables de acuerdo al siguiente esquema (Gráfico N° 5 - 037):

Gráfico N° 5 - 037.- ESQUEMA DE CORRELACIÓN DE VARIABLES



Elaborado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Las técnicas que aportan a la metodología planteada son:

- Investigación bibliográfica especializada;
- Entrevistas dirigidas por personal calificado a actores sociales involucrados con el estudio;
- Investigación de campo no experimental de tipo descriptivo dirigida por personal calificado, aplicando el proceso mixto multimodal de recolección, análisis y vinculación de datos con programas computacionales;

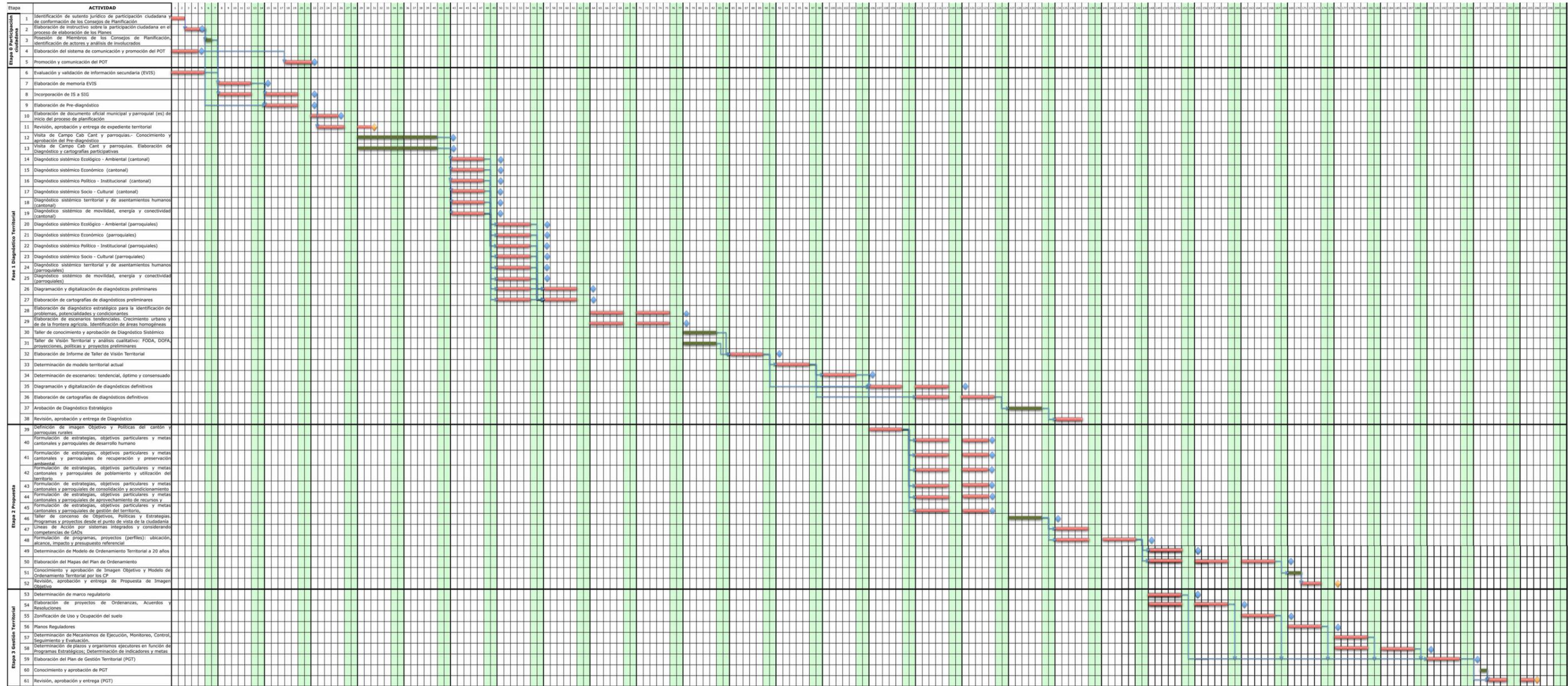
5.1.2.5.- Cronograma de trabajo

El Cronograma de Trabajo para las etapas de Preparación y Diagnóstico Territorial consta en el Cuadro No 5 – 029, con una duración total de aproximadamente 20 semanas (5 meses), aclarando que la siguiente fase; es decir la de Propuesta se inicia 5 semanas antes de que concluya la de Diagnóstico. El Cuadro No 5 - 030, contempla todas las fases de realización del POT; es decir no sólo las de Preparación y Diagnóstico Territorial, con el objeto de tener una visión general del tiempo que se requiere para su elaboración y además para considerar los requerimientos de recursos humanos, logísticos, materiales; así como del presupuesto que se necesita para prever las fuentes de financiamiento. Claro que el mismo está definitivamente condicionado a la disponibilidad de recursos financieros del GAD cantonal, que limita especialmente el número de miembros del Equipo Técnico. En todo caso se observa que el tiempo requerido es de siete meses, con un equipo de trabajo que se lo debería considerar como mínimo, para que los estudios y análisis sean efectuados por profesionales especializados en cada una de las ramas del conocimiento científico que se requiere para la elaboración del POT.

5.1.2.6.- Determinación y Organización del Equipo de Trabajo

Este punto consta como parte del ejercicio académico de realización de la presente Tesis. Cabe destacar, no obstante, que la práctica experimental de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Eloy Alfaro, en las fases Preparatoria y, de Análisis y Diagnóstico Territorial, en las que se desarrolla la metodología para la aplicación del Enfoque Ecosistémico, ha sido realizada casi exclusivamente por el Maestrante Arq. Luis Iván Meza Sánchez.

Cuadro No 5 - 030: CRONOGRAMA DE TRABAJO GENERAL PARA LA ELABORACIÓN DEL POT DEL CANTÓN ELOY ALFARO



Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.2.6.1.- Equipo de trabajo

El equipo de trabajo comprende: el conjunto de especialistas que intervienen en la elaboración del POT y el equipo técnico y administrativo de apoyo, que es el conjunto de personas que colaboran en la realización de actividades técnicas y administrativas secundarias, al que se agrega un tercer grupo de personas que realizan la investigación directa de campo.

- **Equipo Técnico:** Once profesionales Consultores, especialistas en las ramas de: Planificación Regional y Urbana, Biología, Geología, Agronomía, Sistemas de Información Geográfica, Jurisprudencia, Rehabilitación Urbana y Arquitectónica, Diseño Hidrosanitario, Vías y Sociología.
- **Equipo Técnico y Administrativo de Apoyo:** Una Secretaria; dos Asistentes Operadores del Sistema de Información Geográfica; un diseñador gráfico, 10 asistentes para labores de investigación y procesamiento de información secundaria.
- **Equipo de Investigación Directa por encuestas multifinalitarias.** Un equipo de personas para realizar una investigación directa mediante encuestas multifinalitarias. Por lo general la investigación directa es un proceso muy necesario en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial, cuya duración, complejidad y por ende personal y tiempo requerido, depende de la calidad, cobertura, especialidad, actualidad y vigencia de la información secundaria relativa al área de estudio a la que se tenga acceso. Mientras menor sea la información disponible se requiere de una mayor investigación directa, que en todo caso siempre es necesaria, para procesos de actualización.

En cuanto al equipo de trabajo y en relación al Enfoque Ecosistémico, cabe anotar que es importante que, particularmente en el grupo de Especialistas Consultores esté uno con conocimientos en el tema; no obstante, si ésto no es posible, es imprescindible que al menos el equipo técnico reciba una capacitación previa, de tal manera que pueda tomar en cuenta los diferentes factores e implicaciones en cada uno de sus campos de trabajo.

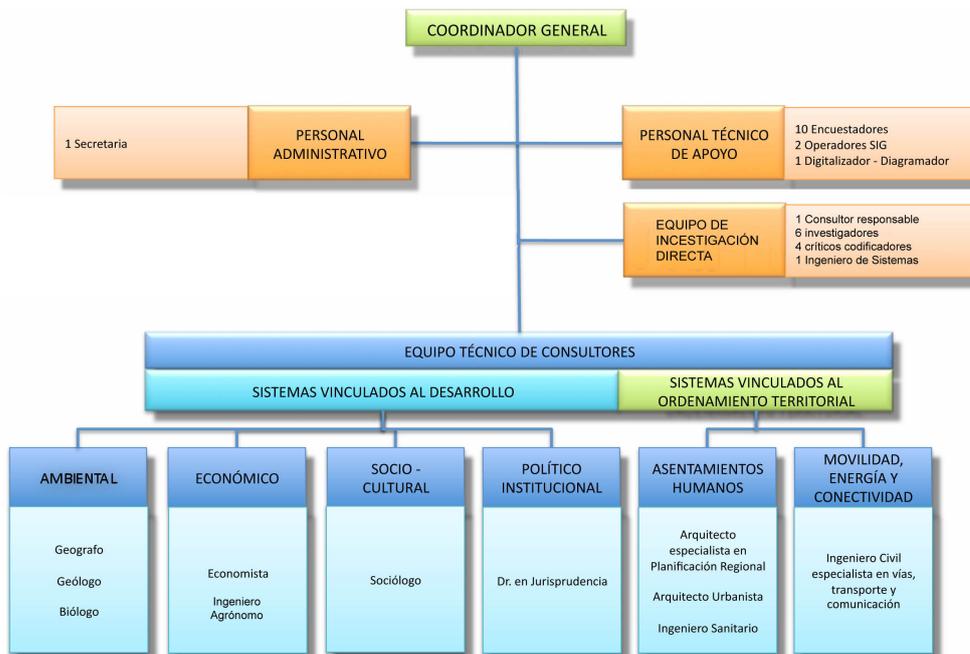
5.1.2.6.2.- Organización

El Equipo Técnico está dirigido por un Coordinador que al mismo tiempo puede ser el

Director General del proyecto. El Equipo Técnico funciona en una estructura horizontal, en la que los Consultores están distribuidos en dos grandes grupos: los que están a cargo de los Sistemas Vinculados al Desarrollo y los que están a cargo de los Sistemas Vinculados al Ordenamiento Territorial. Dentro de cada grupo, a su vez, los Consultores, en función de sus conocimientos y especialidad, están asignados, en el primer caso, a los Sistemas: Ambiental, Económico, Socio – Cultural y Político Institucional; y en el segundo, a los Sistemas de Asentamientos Humanos; Movilidad, Energía y Conectividad; sin perjuicio de que éstos colaboren de acuerdo a los requerimientos de estudio en cualquiera de los otros sistemas, considerando que el grupo es interdisciplinario y transdisciplinario (que ponen el énfasis en la confluencia de saberes, así como en su interacción e integración recíprocas).

Dependen del Coordinador: el Personal Administrativo, que en este caso es una Secretaria y el Personal Técnico de Apoyo, integrado por dos Auxiliares Operadores del Sistema de Información Geográfica, un diseñador gráfico y al menos 10 auxiliares de apoyo para las actividades de investigación y procesamiento de información secundaria. Adicionalmente está el Equipo de Investigación Directa por encuestas multifinalitarias (Gráfico 5 – 038).

Gráfico 5 – 038.- **ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE GRUPO DE TRABAJO**



Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

5.1.2.7.- Presupuesto

Considerando el objetivo y alcance de la presente Tesis, no se estima necesario efectuar el cálculo detallado del presupuesto requerido para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, se indican los rubros que deben ser tomados en cuenta para su elaboración, los formatos establecidos por el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) (Cuadro No 05 – 031):

Cuadro No 05 – 031 Rubros a ser considerados para la elaboración del presupuesto.

CONCEPTO
A. SUELDOS
A.1. CONSULTORIA NACIONAL
1. Personal Técnico
2. Personal Auxiliar
A.2. CONSULTORIA EXTRANJERA
1. Personal Técnico
2. Personal Auxiliar
C. VIAJES Y VIATICOS
D. SUBCONTRATOS Y SERVICIOS VARIOS
E. COSTOS DIRECTOS MISCELÁNEOS
F. UTILIDAD
TOTAL GENERAL (A + B + C + D + E + F)
COSTOS DIRECTOS
COSTOS INDIRECTOS
TOTAL

Realizado por: Arq. Luis Iván Meza Sánchez

Fuente INCOP