



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

Documento de trabajo v1.1

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas



Mayo 2011

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

SENPLADES

GUÍA DE CONTENIDOS Y PROCESOS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PROVINCIAS, CANTONES Y PARROQUIAS

SENPLADES / Documento de trabajo, versión 1.1 – Quito, 2011
148 p.; 21,59 x 27,94 cm

La formulación de esta Guía ha sido liderada por la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial de la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas de la SENPLADES.

La versión 1.1 de la Guía es un documento de trabajo, que ponemos a disposición de los lectores para su discusión previa a la versión oficial y definitiva. Los comentarios y sugerencias pueden enviarse a: dpot@senplades.gob.ec

Elaboración y coordinación editorial

María Belén Moncayo – Subsecretaria de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas
María José Montalvo – Directora de Planificación y Ordenamiento Territorial
Adrián López – Director de Políticas Públicas

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) agradece la contribución técnica realizada por:

- Equipo Técnico Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos a través del Proyecto Sistema de Alerta Temprana y Gestión del Riesgo Natural.
- Programa Articulación de Redes Territoriales ART/PNUD
- Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica, VVOB
- Juana Mariño, Consultora Internacional
- Alberto Rosero, Consultor Nacional
- Gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

© SENPLADES, 2011

De esta edición:

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,
SENPLADES

Av. Juan León Mera No. 130 y Patria
Quito, Ecuador

Tel: (593) 2 3978900

Fax: (593) 2 2563332

www.senplades.gob.ec

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	6
ANTECEDENTES	6
ESTRUCTURA DE LA GUÍA	7
A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDA ESTA GUÍA.....	8
CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL.....	9
1. LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	9
1.1. <i>Mandato constitucional</i>	9
1.2. <i>Definiciones y Naturaleza</i>	9
1.3. <i>Interrelaciones, concordancias y correspondencia</i>	9
2. LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN	12
3. CONTENIDOS ESENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	16
4. PROCESOS DE FORMULACIÓN PARTICIPATIVA	17
CAPÍTULO II: CONTENIDOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	19
INTRODUCCIÓN	19
1. PLANES PROVINCIALES	20
1.1. <i>Planes provinciales de desarrollo</i>	20
1.1.1. El diagnóstico	21
A. Diagnóstico por sistemas.....	21
B. Diagnóstico Estratégico	24
C. Modelo Territorial Actual	27
D. Escenarios.....	27
E. Mapas, Cuadros o figuras derivados del Análisis de los Sistemas	28
1.1.2. Propuesta	29
A. Decisiones estratégicas: ¿Hacia dónde va la provincia en el largo plazo?.....	29
B. Decisiones territoriales: ¿Cuál es el modelo territorial de la provincia que facilitará alcanzar el desarrollo?	32
1.1.3 Decisiones organizacionales: El modelo de gestión	33
A. Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa	33
B. Identificación de Programas y Proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos	34
C. Sistema de Monitoreo, evaluación y retroalimentación	35
D. Estrategia de promoción y difusión de los planes	35
1.2. <i>Los Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial</i>	36
1.2.1. Las estrategias Territoriales.....	36
A. La Estrategia de Poblamiento	37
B. La Estrategia de Utilización del territorio	37
C. La Estrategia de consolidación de los Asentamientos Humanos.....	38
D. Los sistemas estructurantes: Movilidad, Energía y Conectividad	39
E. Mapas del Plan de Ordenamiento	39
1.2.2. Instrumentos y mecanismos de Gestión del Territorio	40
1.2.3. Programas y proyectos del Ordenamiento Territorial.....	41
A. Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad	41
2. LOS PLANES CANTONALES.....	42
2.1. <i>Planes Cantonales de Desarrollo</i>	43
2.1.1. El Diagnóstico	43
A. Diagnóstico por Sistemas	43
B. Diagnóstico Estratégico	47
C. Modelo Territorial Actual	50
D. Escenarios.....	50
E. Mapas, cuadros o figuras derivados del análisis de los sistemas	50

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

2.1.2.	La Propuesta.....	52
A.	Decisiones estratégicas: ¿Hacia dónde va el cantón en el largo plazo?	52
B.	Decisiones territoriales: ¿Cuál es el modelo territorial del cantón que facilitará el logro del desarrollo?	54
2.1.3.	Decisiones organizacionales: El modelo de gestión	55
A.	Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa	56
B.	Conformación de las instancias responsables del Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación del Proceso de Aplicación del Plan	57
C.	Identificación de Programas y Proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos	57
D.	Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación	58
E.	Estrategia de promoción y difusión de los planes	58
2.2.	<i>Los Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial</i>	59
2.2.1.	Las Estrategias Territoriales.....	59
A.	La Estrategia de Poblamiento	60
B.	La estrategia de utilización del territorio.....	61
C.	La Estrategia de consolidación de los asentamientos humanos.....	61
D.	Los sistemas estructurantes: Movilidad, Energía y Conectividad	62
E.	Mapas del Plan de Ordenamiento	63
2.2.2.	Instrumentos y mecanismos de Gestión del Territorio	63
2.2.3.	Programas y proyectos del Ordenamiento Territorial.....	64
A.	Sistema de Asentamientos Humanos	64
B.	Sistema de movilidad, energía y conectividad.....	65
3.	LOS PLANES PARROQUIALES	66
3.1.	<i>Los Planes Parroquiales de desarrollo</i>	66
3.1.1.	Diagnóstico	66
A.	Diagnóstico por Sistemas	67
B.	Diagnóstico estratégico	69
C.	Modelo territorial actual	70
D.	Escenarios.....	70
E.	Mapas, cuadros o figuras derivados del análisis de los sistemas	71
-3.1.2.	La Propuesta	72
A.	Decisiones estratégicas. ¿Hacia dónde va el territorio Parroquial en el largo plazo?	72
B.	Decisiones territoriales: ¿Cuál es el modelo territorial de la parroquia que facilitará el desarrollo?	74
3.1.3.	Decisiones organizacionales: El modelo de gestión	76
A.	Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa	76
B.	Identificación de Programas y Proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos.	77
C.	Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación	77
D.	Estrategia de promoción y difusión de los planes	78
3.2.	<i>Los Planes Parroquiales de Ordenamiento Territorial</i>	78
3.2.1.	Las estrategias territoriales	78
A.	La Estrategia de Poblamiento	78
B.	La Estrategia de Utilización del territorio	79
C.	La Estrategia parroquial de consolidación de los asentamientos humanos	79
D.	Los Sistemas Estructurantes: Movilidad, energía y conectividad	79
E.	Mapas del Plan de Ordenamiento	79
3.2.2.	Instrumentos y mecanismos de Gestión del Territorio	79
3.2.3.	Programas y proyectos del Ordenamiento Territorial.....	81
4.	SOPORTES DE LOS PLANES.....	81
4.1.	<i>Soporte Legal</i>	81
4.2.	<i>Soporte Técnico</i>	82
4.3.	<i>Soporte social</i>	82
CAPÍTULO III. PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....		84
INTRODUCCIÓN		84

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

1.	SUSTENTO LEGAL DEL PROCESO PARTICIPATIVO Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN	84
2.	INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN	86
2.1.	<i>El Equipo Técnico de Planificación</i>	<i>86</i>
2.2.	<i>Sistema de Participación Ciudadana</i>	<i>86</i>
2.3.	<i>Los Consejos de Planificación de cada GAD</i>	<i>87</i>
3.	EL PROCESO PARTICIPATIVO DE FORMULACIÓN	88
3.1	<i>Paso 1: Inicio.....</i>	<i>90</i>
3.2	<i>Paso 2: Formulación y validación del diagnóstico</i>	<i>90</i>
3.3	<i>Paso 3: Formulación y validación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial</i>	<i>91</i>
3.4	<i>Paso 4: Aprobación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento territorial.....</i>	<i>93</i>
CAPÍTULO IV. REFERENTES Y HERRAMIENTAS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES.....		94
1.	MATRICES REFERENCIALES PARA LOS PLANES PROVINCIALES	95
1.1.	<i>Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico provincial</i>	<i>95</i>
1.2.	<i>Matrices referenciales para la propuesta de los planes provinciales</i>	<i>104</i>
2.	MATRICES REFERENCIALES PARA LOS PLANES CANTONALES	113
2.1	<i>Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico cantonal.....</i>	<i>113</i>
2.2	<i>Matrices referenciales para la propuesta de los planes cantonales.....</i>	<i>124</i>
3.	MATRICES REFERENCIALES PARA LOS PLANES PARROQUIALES.....	134
3.1.	<i>Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico parroquial</i>	<i>134</i>
3.2.	<i>Matrices referenciales para la formulación de la propuesta de los planes parroquiales .</i>	<i>140</i>

PRESENTACIÓN

ANTECEDENTES

La versión original de este documento, inicialmente dividida en tres cuerpos (planes provinciales, cantonales y parroquiales) fue elaborada entre octubre de 2009 y enero de 2010, por el equipo de trabajo de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial de la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas de la SENPLADES, sobre la base de un proceso que incluyó numerosos espacios de diálogo y análisis con representantes de los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de aquí en adelante los GAD también se llevaron a cabo grupos focales con expertos y expertas en el tema de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial y espacios de reflexión con representantes políticos y técnicos de los GAD de todo el país.

Una vez que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) entraron en vigencia (octubre de 2010), definiendo 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, se procedió a efectuar los ajustes y modificaciones pertinentes a la versión inicial, de conformidad con las nuevas estipulaciones, mandatos legales y, desde luego, con los de la Constitución.

Naturaleza de la Guía:

Esta Guía es de contenidos y procesos. Propone, en algunos casos, recomendaciones metodológicas que pueden ser útiles, en especial para las y los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD. Sus contenidos, en esencia, responden a los mandatos y disposiciones que la Constitución y los dos Códigos mencionados establecen para el efecto, conceptos y técnicas de planificación, reconocidas actualmente como válidas y apropiadas.

Nivel de sujeción:

Esta Guía es un instrumento referencial —por consiguiente no obligatorio— para que los GAD y las 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.

Los contenidos que presenta esta Guía son los que deben constar en los Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial, según recomiendan las técnicas actuales de planificación. Sin perjuicio de esa calidad, los GAD pueden determinar el alcance y grado de profundidad que se puede alcanzar en la formulación de sus Planes. Según se propone en el Capítulo II de esta Guía, esta libertad de decisión no puede perder un mínimo rigor técnico ni omitir el

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

tratamiento de los componentes que tanto el COOTAD como el COPFP disponen como obligatorios.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

Tanto los componentes generales de los Planes cuanto sus procesos de formulación son similares para los tres niveles considerados. Así por ejemplo los planes de desarrollo de provincias, cantones y parroquias deben contener: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. Lo propio acontece con los planes de ordenamiento territorial de los tres niveles. Sin embargo, sus contenidos, y en especial sus alcances, son diversos entre sí.

Con el fin de facilitar el uso de la Guía para sus destinatarios, se ha elaborado un solo documento que contiene:

- Capítulo I. Marco referencial, que presenta el entorno jurídico y conceptual vinculado a la planificación e instrumentos de desarrollo y ordenación territorial; lineamientos y principios; requerimientos de articulación, de participación y concertación que deben observarse.
- Capítulo II. Contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que se diferencian para los tres ámbitos territoriales (provincias, cantones y parroquias) en sus especificidades y alcances.
- Capítulo III. Proceso para la formulación de los Planes, que en su mayoría de pasos es común a los tres tipos de Planes.
- Capítulo IV. Referentes y herramientas, que pueden aplicarse para la formulación de los Planes.



Figura 1: Estructura de la Guía.
Elaboración: SENPLADES.

A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDA ESTA GUÍA

- A las autoridades y a los técnicos de los GAD.
- A las autoridades y técnicos de las instituciones del Estado Central, así como a sus instancias desconcentradas, cuyas políticas e intervenciones deben ser recogidas por los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en tanto tengan incidencia en el territorio.
- A las organizaciones de asistencia técnica nacionales e internacionales en donde se hallan los planificadores del desarrollo y del ordenamiento territorial del país.
- A los planificadores del desarrollo y ordenamiento territorial del país

CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL

1. LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.1. MANDATO CONSTITUCIONAL

La Constitución establece en sus artículos 262 a 267 inclusive, las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales, provinciales, cantonales y distritales y parroquiales. En todos los casos esas competencias están encabezadas por el siguiente enunciado:

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

Esto define la responsabilidad y competencia de los GAD para formular los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, la correspondencia que debe darse entre ellos, y la necesidad de que se articulen entre sí los Planes de los distintos niveles de gobierno.

1.2. DEFINICIONES Y NATURALEZA

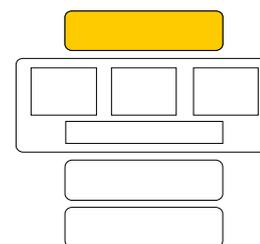
Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral.

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

Los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo dispone el art. 43 del COPFP, “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”.

1.3. INTERRELACIONES, CONCORDANCIAS Y CORRESPONDENCIA

Por lo anterior, es indispensable que los dos tipos de planes guarden absoluta concordancia entre sí. En ese sentido, las directrices de desarrollo que son el sustento de los planes respectivos, determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. Pero de igual manera las capacidades y potencialidades del territorio



definen las posibilidades del desarrollo integral —social, económico y ambiental— que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir. Esta interacción no solo debe buscarse en el acto inicial de la planificación de un territorio, sino que debe que mantenerse a lo largo del tiempo, pues la dinámica de la situación social, económica y ambiental demanda un permanente ajuste entre el instrumento que busca el logro del desarrollo y las medidas de ordenamiento territorial que deben adoptarse para su viabilización. El gráfico presenta las interrelaciones y correspondencias que deben darse entre los dos instrumentos:



Figura 2: Contenidos articulados
Elaboración: SENPLADES.

Pero estas relaciones de concordancia y correspondencia que deben guardar los planes de un mismo territorio, se extiende también a la que deben guardar con aquellos que se generen para los ámbitos de jurisdicción de otros gobiernos. Estas relaciones, que la Constitución identifica como *articulaciones*, se deben dar de modo vertical, es decir entre los instrumentos de los gobiernos nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; y de modo horizontal, es decir con los de los gobiernos pares circunvecinos. El mandato Constitucional es sin duda adecuado, en tanto los límites de un determinado territorio no siempre corresponden a lo que ambiental o económicamente puede ser identificado como una unidad territorial predeterminada, específica y diferenciada. Por el contrario, forman parte de un contexto territorial continuo que abarca a más de una jurisdicción política administrativa, con diferentes trayectorias históricas pero por lo general estructurada con las mismas determinantes y condiciones sociales, culturales, económicas o ambientales. Así, los Planes de Desarrollo y de

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Ordenamiento Territorial, si bien pueden ser específicos para un territorio, por lo general deben contener directrices si no idénticas, sí concordantes y que guarden correspondencia entre sí y con las de otros niveles y jurisdicciones.

La relación entre las condiciones deseadas del territorio, los objetivos y las líneas estratégicas de acción.

La concordancia a la cual se alude en las líneas anteriores se debe lograr en las interrelaciones e interacciones entre los componentes sistémicos que actúan en el territorio: el sistema ambiental vinculado al medio biofísico —que a fin de cuentas acoge todas las actividades de la población—, el sistema económico, el sociocultural, el político - institucional, el de asentamientos humanos y el de movilidad, energía y conectividad. De esta manera se busca hacer viables los objetivos específicos y el desarrollo integral. Esos objetivos se alcanzan mediante líneas de acción específicas que se concretan en un lugar del territorio y en un tiempo determinado. Existe, por tanto, una trama de relaciones y una dinámica que es propia de cada territorio. El esquema siguiente muestra gráficamente el conjunto típico de relaciones que deben analizarse como parte del diagnóstico y definirse en la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo.



Figura 1.3: Relaciones para el análisis del diagnóstico y presentación de la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo
Elaboración: SENPLADES.

Como se aprecia en el esquema, el sistema ambiental es el que acoge todas las actividades y además determina límites y potencialidades que deben respetarse y pueden aprovecharse.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Además de requerir sus propios resultados, como sistema, el territorio es el sujeto a ordenar de modo *correspondiente* con los Objetivos de Desarrollo. Las flechas del esquema señalan las interacciones que deben precautelarse, fomentarse o consolidarse entre los distintos sistemas que actúan sobre el territorio. No son viables las soluciones individuales ni unidireccionales.

Todo el entramado de relaciones esta cruzado por dinámicas sociales que (re)producen esquemas de distribución del poder entre los miembros de la sociedad. En este sentido, es preciso recordar que, dentro del modelo garantista del Estado ecuatoriano, los diferentes niveles de gobierno deben procurar la garantía y protección de los derechos de las y los pobladores del Ecuador, en el ámbito de sus competencias. En otras palabras, hablamos de una planificación orientada a la promoción y la protección de los derechos humanos y de la naturaleza. Esto, con el propósito de analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias así como el injusto reparto del poder que obstaculiza la consecución del Buen Vivir de todos y todas.

La garantía de derechos y su exigibilidad se extiende a todos y todas para que los ejerzan libremente. Atado a ello, viene la necesidad de garantizar la igualdad real o material y la igualdad de oportunidades para quienes han sido excluidos y marginados históricamente, entre ellos: mujeres, personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, personas con discapacidad, niños y niñas, jóvenes, adultas y adultos mayores y personas inmigrantes.¹

Para que la planificación de desarrollo local sea un instrumento que aporte a revertir la marginación, exclusión y discriminación de los grupos poblacionales que habitan en los territorios, de forma deliberada y consciente, deben incluirse criterios y herramientas con enfoque de derechos humanos para la igualdad a lo largo del ciclo de la planificación, ejecución y seguimiento.

2. LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN

Tanto el COOTAD como el COPFP establecen directrices y disposiciones relacionadas con los procesos de formulación de los Planes a los que deben ceñirse los GAD. Con el fin de enfrentar esos procesos con visiones concordantes, se abrió un espacio de diálogo, entre representantes de la SENPLADES y los Gremios de los GAD, para definir y concretar los *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial*², en el marco de las disposiciones y mandatos ya mencionados. El contenido de los *Lineamientos*, que se lanzaron en julio de 2010, se relaciona tanto con los propósitos de la planificación, la necesidad de articulación que deben guardar esos instrumentos entre sí y con las grandes políticas nacionales, y, el fomento de la planificación participativa en la formulación y la transparencia que deben primar en las fases de concreción o puesta en marcha de los planes. Estos *Lineamientos* tienen la legitimidad

¹ En este sentido, el Art. 11, numeral 2, de la Constitución determina que: «Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad».

² SENPLADES, et. al, 2010

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

propia de los consensos y por tanto deben ser un referente para todos los GAD en relación con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Un extracto de sus principales características se presenta a continuación.

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

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial debe desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Para el efecto, se debe identificar tanto los colectivos y sectores sociales como los territorios que requieran atención de manera prioritaria. Esto implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades y en la eliminación de toda forma de discriminación, en concordancia con la aplicación de los enfoques de derechos humanos para la igualdad, por razón de género, edad, discapacidad, origen nacional y étnico.

Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial

Existe una tensión importante entre la necesidad de dividir el trabajo por sector y subsectores, aprovechando los conocimientos técnicos específicos y la importancia de referir cada una las decisiones con la totalidad, para evitar contradicciones en la acción pública, aprovechar posibles sinergias y mejorar impactos en términos de reducción de inequidades sociales y territoriales. La oferta de intervenciones nacionales se propone desde cada uno de los sectores de la política pública; sin embargo, las demandas territoriales exigen una visión integradora e intersectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los sistemas, subsistemas, componentes y subcomponentes socioculturales, económicos, ambientales-territoriales y político-administrativos.

Lineamiento 3. Articulación intergubernamental

Debido a la confluencia de los niveles de gobierno sobre el territorio, resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno Central y los GAD, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio; estas relaciones no son lineales ni unidireccionales, tampoco siguen una cadena de mando desde arriba, ni responden a rendiciones de cuentas desde abajo; por tanto, no existe jerarquía en los procesos de planificación. De haber procesos iniciados en otros niveles de gobierno, estos serán referentes válidos para los demás.

Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo, con la planificación y ordenamiento territorial de los GAD. El artículo 280 es el más explícito al respecto; establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo (PND), denominado para el periodo 2009-2013 Plan Nacional para el Buen Vivir, será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Desde esta perspectiva, se ha considerado que, para lograr una articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD con la planificación nacional, se debe considerar, entre otros aspectos, que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales; que las intervenciones previstas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulen con políticas y metas del PND; que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del PND) sean referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los territorios de los GAD.

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

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales, deben contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y/o colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las diversas dimensiones territoriales y sectoriales de la política, ambas *transversalizadas* por los enfoques de igualdad, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, en todos los niveles de gobierno.

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

La definición del Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el artículo primero de la Constitución, significa que la gestión tanto del gobierno central cuanto de los GAD debe orientarse a la garantía de los derechos de las personas y la naturaleza. Esta garantía se hace efectiva mediante la obligación de respetar, proteger y satisfacer derechos:

- **Obligación de respetar.**- Ninguna entidad pública, independientemente de sus funciones y en cualquiera de sus niveles, debe violentar los derechos humanos, por acción u omisión.
- **Obligación de proteger.**- Las entidades Estatales en concordancia con sus atribuciones de control, deben evitar que personas naturales o jurídicas no gubernamentales violen los derechos humanos. Si estos ya hubieran sido violentados, las entidades gubernamentales tienen la obligación de impulsar la sanción a los infractores -judicial y/o administrativamente según proceda- y de reparar el daño causado a las personas agraviadas asegurándoles una compensación y restituyéndoles en el ejercicio de sus derechos.
- **Obligación de realizar o satisfacer.**- Las entidades del Estado deben emprender acciones de política pública tendientes a la realización progresiva de los Derechos

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Humanos. En este sentido, el Estado tiene la obligación de satisfacer directamente los derechos de las personas que se encuentran en situaciones especiales de exclusión, vulnerabilidad, privación de libertad, desprotección u otras, que les impidan acceder al ejercicio de los derechos humanos por sí mismas.

3. CONTENIDOS ESENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para efecto de esta Guía, el contenido debe necesariamente comprender dos acepciones: la primera que se refiere a los contenidos mínimos de los Planes; y la segunda, a aquellos que se derivan de las responsabilidades (competencias) de los distintos niveles de gobierno vinculados con los Planes.

En relación a la primera acepción, se aclara que los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo de todos los niveles territoriales, según el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son los siguientes:

Diagnóstico: Para la elaboración del diagnóstico, los GAD deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades sociales de los distintos grupos humanos que habitan en el territorio y los 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;

Propuesta: Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y

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

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

Los artículos 43, 44 y 45 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas contienen definiciones que deben guiar a los planificadores en los procesos de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

- 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” (énfasis añadido).

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sin embargo, se debe señalar que el alcance de los Planes, es decir el tratamiento de esos contenidos debe variar según la naturaleza de cada territorio, de las capacidades de planificación y gestión de los GAD, de la disponibilidad de información disponible, del grado de desarrollo de los instrumentos de los otros gobiernos con los que debe articularse, para citar algunas coyunturas posibles. También se debe considerar el factor temporal, en el sentido de que una primera versión de los Planes, si bien debe presentar todos los componentes citados y por tanto haber definido las políticas y objetivos trascendentes, puede irse actualizando de modo continuo sobre la base de la variación de las condiciones señaladas, y en especial de los reportes del sistema de monitoreo y evaluación que forman parte del modelo de gestión.

En relación con la segunda acepción, contenidos derivados de las competencias de los distintos niveles de gobierno, se aclara que los planes no pueden solo referirse a las competencias exclusivas de los GAD que señala la Constitución (en sus artículos 262, 263, 264, 265, 266 y 267) y las leyes respectivas, sino considerar todos los campos que son propios de las dinámicas y demandas que se generan en el territorio, *aun cuando su rectoría, regulación, control y gestión no sean facultades de los GAD sino de otros niveles de gobierno*. Esta confluencia es un requisito técnico y normativo que no puede dejarse de lado, pues la población que actúa sobre el territorio es una sola, en su diversidad, y debe recibir los servicios que demanda, aprovechar las oportunidades de desarrollo y ejercer el derecho de habitar en condiciones de equidad, seguridad y sostenibilidad ambiental, al margen de dónde provengan esos servicios o cual sea la instancia responsable.

Esta concepción sobre los contenidos y responsabilidades, que son propias de este tipo de Planes, implica sin lugar a dudas la necesidad de que se pongan en práctica mecanismos de concertación entre los representantes del Gobierno Central y sus instancias desconcentradas y de los distintos niveles de los GAD, cuando procedan a formular sus respectivos Planes. No se trata entonces de imponer directrices desde el nivel superior ni desde los niveles inferiores. Se trata de identificar de modo concertado los niveles de desarrollo, de Buen Vivir, que se deben alcanzar, y la forma de organización del territorio que debe establecerse, con un nivel de correspondencia y concordancia que parte de la visión a gran escala y va enriqueciéndose en el detalle según el nivel de cercanía de los gobiernos con sus pobladores, es decir, una misma visión y una diferencia de escala en el detalle de cada instrumento.

Para garantizar esta lógica de actuación —para remar en el mismo sentido hacia el desarrollo— tanto la planificación como la gestión del territorio tienen al menos tres referentes obligatorios: el Plan Nacional de Desarrollo, a cuyos objetivos, políticas y metas deben aportar y contribuir los de los Planes de Desarrollo de los GAD; la Estrategia de Acumulación y (Re)distribución en el Largo Plazo y la Estrategia Territorial Nacional, a cuya visión y alcance deben corresponder en especial los Planes de Ordenamiento Territorial.

4. PROCESOS DE FORMULACIÓN PARTICIPATIVA

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. Por las consideraciones precedentes, además esa modalidad es normativa y 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 son necesarias de adoptar. Esta Guía, sobre la

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

base de esos mandatos y consideraciones, identifica las instancias y actores territoriales (públicos, privados y sociales) que deben involucrarse, y los roles que pueden adoptar en cada etapa del proceso.

El proceso contempla, en esencia, cinco pasos:

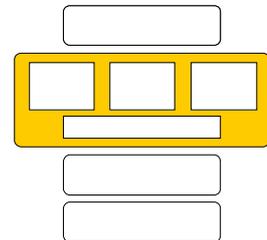
- La organización de las instancias participativas: asamblea y Consejo de Planificación, equipo técnico de planificación.
- La formulación del diagnóstico estratégico y por sistemas.
- La formulación del Plan de Desarrollo: objetivos, modelo de ordenamiento y de gestión.
- La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial: políticas, estrategias, instrumentos de gestión y programas y proyectos para el desarrollo territorial.
- La aprobación y puesta en vigencia del Plan por parte de los órganos de decisión política provincial, cantonal o parroquial.

La participación ciudadana permite articular a los distintos grupos sociales que habitan en el territorio, e incluir a sectores tradicionalmente excluidos para generar un diálogo desde la diversidad. Permite hacer visibles las inequidades y desigualdades en el ejercicio de derechos de las personas y dar voz en igualdad de condiciones a mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (grupos GLBTT), inmigrantes, pueblos y nacionalidades.

CAPÍTULO II: CONTENIDOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

INTRODUCCIÓN

En el capítulo precedente se presentaron los conceptos, mandatos y procesos que son comunes a todos los instrumentos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial en todos los niveles territoriales considerados es decir provincias, cantones y parroquias rurales.



En este capítulo se presentan los contenidos específicos o propios de los planes de cada territorio y nivel de gobierno. La estructura de este capítulo es la siguiente:

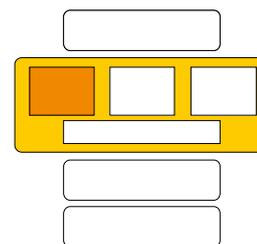
1. Los Planes Provinciales.
2. Los Planes Cantonales.
3. Los Planes Parroquiales.
4. Los documentos de soporte.

Para cada tipo de Plan se presentan los contenidos siguientes:

- a) Plan de desarrollo: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.
- b) Plan de ordenamiento territorial: estrategias territoriales, mecanismos de gestión y programas y proyectos.
- c) Referentes (matrices) para el diagnóstico y para la propuesta según sistemas considerados (Capítulo IV).

1. PLANES PROVINCIALES

Según se manifestó en páginas anteriores, los Planes Provinciales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial son instrumentos referenciales para los Planes de los otros niveles territoriales, pero no son jerárquicamente superiores sino que deben estar articulados con ellos, según lo determina la Constitución. Por tanto, deben ser producto de una acción concertada de planificación entre los responsables de todos los gobiernos de la provincia, y por ende de sus actores territoriales y también de los representantes del nivel desconcentrado en esas circunscripciones.



El proceso de formulación es por tanto decisivo para el logro de ese propósito de articulación, y demanda una visión y decisiones políticas que tengan como mira el bienestar de la población de la provincia, independientemente de dónde se ubique. En tal sentido, el que los alcaldes sean los consejeros provinciales junto a representantes rurales que son presidentes de juntas parroquiales son ventajas muy importantes que deben aprovecharse. La participación de los actores territoriales debe también precautelarse y promoverse no solo en momentos puntuales sino a lo largo del proceso de planificación y de gestión del territorio.

Para iniciar los procesos de formulación, reformulación, complementación o reajuste de los planes provinciales, se debe siempre considerar coyunturas como las siguientes:

- La situación y grado de vigencia de los instrumentos provinciales de planificación y de los Planes de los niveles pares y de otros niveles;
- Los grados de concordancia o disidencia que, respecto de los objetivos de desarrollo o directrices de ordenamiento territorial;
- Los niveles de urgencia o prioridad que podrían considerarse para tratar los distintos temas.

Por tanto, se debe partir de una primera etapa de concertación en la cual todos los representantes de gobiernos en la provincia sepan y acepten la magnitud y contenido de la planificación provincial y los niveles de compromiso que asumen respecto de la formulación concertada de los instrumentos provinciales de planificación y ordenamiento territorial.

Existen muchos mecanismos para el logro de una planificación articulada, pero todos deben partir, para su aplicación, de una voluntad política del gobierno provincial abierta al diálogo y a la concertación.

1.1. PLANES PROVINCIALES 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.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Se presentan a continuación sus contenidos de detalle:

1.1.1. 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 no solo por sus deficiencias o carencias, sino especialmente por sus potencialidades. Debe reunir además dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones en el mediano y largo plazo; y la causalidad, es decir los factores positivos o negativos que la originaron. La primera característica permitirá instrumentar medidas que se adecúen a las realidades cambiantes que se den en el futuro; y la segunda, eliminar las deficiencias o potenciar las condiciones favorables.

Se debe estructurar el diagnóstico estratégico, a partir del análisis interrelacionado de los denominados sistemas de entrada: ambiental, económico, sociocultural, político-institucional, como un grupo más vinculado al desarrollo tal como lo define la Constitución; 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 Provincial se identificará la situación estratégica que se da en cada uno de los siguientes sistemas y las causas específicas que la generaron. Se presentan 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 los componentes, subcomponentes, relaciones institucionales y otros detalles de los sistemas territoriales se pueden consultar en el numeral 1 del Capítulo IV, Referentes y herramientas.

Sistemas vinculados al desarrollo integral:

- *Sistema ambiental:* corresponde al patrimonio natural que sostiene y condiciona las diversas actividades de la población. También puede denominarse sistema biofísico.

Se debe establecer la situación general del medio ecológico de la provincia, *en el marco del diagnóstico ambiental regional:* 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 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 de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio, las diversas formas de organización de los modos de producción y las opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir. Las situaciones que deben identificarse y evaluarse son al menos las siguientes:

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Delimitación indicativa y caracterización de las principales actividades productivas: agroproductivas, forestales, pesqueras, extractivas, industriales, manufactureras, servicios, turísticas, entre otras.
 - Inventario y evaluación de infraestructura productiva existente, que incluya los sistemas de riego.
 - Condición económica de la población con las desagregaciones exigidas por los enfoques de igualdad.
 - Opciones para el desarrollo endógeno y para el desarrollo de emprendimientos que generen trabajo y empleo con opción a medidas de acción afirmativa para personas y colectivos en situación de desventaja.
 - Cadenas productivas y de valor en el territorio provincial, que serán referentes para los planes cantonales y parroquiales.
 - Potencialidades y recursos con los que puede contarse para el desarrollo económico en el ámbito provincial.
 - Factores de concentración y redistribución de la riqueza.
 - Situaciones de riesgo presente y futuro, determinadas por la vulnerabilidad del territorio (social, física, económica) frente a amenazas identificadas.
- *Sistema sociocultural:* Dentro del campo social, se debe identificar:
 - El conjunto de organizaciones sociales en la provincia, que provengan de cantones y parroquias haciendo énfasis en aquellas relacionadas con grupos tradicionalmente marginados de los procesos de planificación del desarrollo local; y su nivel de articulación y organización para un trabajo interrelacionado o mancomunado en la provincia.
 - El estado de la situación de los derechos sociales, culturales y políticos para identificar inequidades en el ejercicio de derechos; identificación de grupos de atención prioritaria; identificación de los patrones culturales que reproducen la discriminación y exclusión de grupos poblacionales asentados en el territorio.
 - El sistema patrimonial provincial tangible e intangible, o conjunto de bienes patrimoniales de la provincia; los sitios arqueológicos que pueden abarcar a más de un cantón; el nivel de aplicación de las políticas públicas sobre los bienes patrimoniales; los niveles de coordinación que se dan entre la provincia, los cantones y la institución rectora.
 - *Sistema político-institucional:* corresponde a 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.

El sector del patrimonio tangible e intangible es competencia del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, a través del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Es tarea de los responsables provinciales coordinar con esas entidades la realización del diagnóstico y las orientaciones para la propuesta pertinente del Plan.

En relación con las potencialidades de las organizaciones sociales de la provincia, la información debería provenir de los gobiernos cantonales y parroquiales.

Los valores patrimoniales que constan en los planes cantonales deben ser considerados como insumos para estructurar el sistema provincial

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

El diagnóstico consistirá en la identificación y análisis de los antecedentes de planificación, ordenamiento y gestión en la provincia, y de la capacidad de su gobierno y de las organizaciones sociales para asumir las tareas de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, así como su posterior veeduría y control. También debe identificar la capacidad de las instancias públicas y ciudadanas para trabajar de modo conjunto; experiencias o perspectivas que surgen a la luz de las nuevas disposiciones de las leyes pertinentes.

Sistemas vinculados al ordenamiento territorial:

- *Sistema de asentamientos humanos:* Comprende el análisis de las formas de distribución y ocupación del territorio provincial por parte de la población, sin llegar al detalle del análisis que compete a los GAD cantonales. Se debe en tal sentido definir al menos las siguientes situaciones:
 - Proceso de desarrollo demográfico y procesos de distribución y de relación de la población en el territorio provincial (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional).
 - Los movimientos migratorios en el territorio; las proyecciones demográficas y espaciales del crecimiento poblacional, con atención a los cambios en materia de género, edades, pueblos y nacionalidades y discapacidades.
 - Los vínculos que guardan entre sí los asentamientos poblados; roles y funciones que desempeñan estos asentamientos en el territorio.
 - Las tensiones y los riesgos que los asentamientos concentrados o dispersos de la provincia generan con el medio natural y las posibilidades de aprovechamiento y desarrollo de actividades que podrían desarrollarse en condiciones de sostenibilidad ambiental.
 - Las áreas provinciales con servicios públicos básicos y la vinculación entre los distintos sistemas cantonales, ya sea por: utilización de fuentes; ríos utilizados para desalojo de aguas servidas y niveles de afectación a poblaciones de otros cantones; ocupación de suelo con rellenos sanitarios; posibilidades de aplicar modelos de gestión mancomunada para que los cantones puedan incrementar su eficiencia; otras características transcantoniales que afectan a este tipo de servicios.
 - Identificación de las áreas provinciales con servicios sociales, educación y salud; identificación de posibilidades de aprovechar sinergias o aplicación de modelos de gestión que faciliten la prestación de este tipo de servicios por parte de las entidades responsables en el ámbito provincial.
 - Normatividad que se aplica en el territorio provincial para el tratamiento de los asentamientos humanos.

Este sistema constituye un insumo clave para la estructuración del modelo de ordenamiento territorial actual.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- *Sistema de movilidad, energía y conectividad*: los campos involucrados en este sistema son los siguientes:

- Infraestructura vial, relacionada con el transporte público, el tránsito y la seguridad vial de la provincia.
- Equipamientos y redes de interconexión energética.
- Redes y sistemas de telecomunicaciones e internet.

El sistema de movilidad, conectividad y energía (redes y flujos) es el que estructura 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.

El diagnóstico de este sistema deberá establecer al menos las siguientes situaciones y sus causas:

Es otro insumo o componente básico para diagnosticar y proponer el modelo de ordenamiento territorial.

- La capacidad de vinculación entre los centros poblados de la provincia y entre las áreas de actividad económica (sistemas viales intraprovinciales) y con los mercados regionales o nacionales, conexión con los sistemas viales regionales y nacionales.
- La capacidad de desplazamiento de la población y de los bienes producidos en el territorio, analizada a través de la información de la situación en los GAD cantonales, que tienen esta competencia.
- La capacidad de acceso de la población a servicios de telecomunicaciones e internet, poniendo atención a brechas de acceso por razón de edad, género, discapacidad u otra.
- Disponibilidad, en el territorio, de energía para atender la demanda para el desarrollo de actividades productivas y de consumo en la provincia.
- La situación de la infraestructura vial provincial en relación con la variable riesgo.
- La situación de los sistemas de conectividad en relación con la variable riesgo.
- La situación de los sistemas de riego provinciales y las condiciones de seguridad frente a las amenazas identificadas.

La competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial es de los GAD cantonales, pero hasta que la asuman plenamente radica en el Estado Central y sus instancias desconcentradas provinciales. El equipo de planificación provincial, con apoyo de las instancias desconcentradas provinciales de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de acuerdo con los gobiernos cantonales,— debe establecer la situación de este sistema en la provincia, ya sea por agregación o síntesis del estado en cada cantón.

B. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

El diagnóstico estratégico establece la situación actual y tendencial del territorio, provincial, 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 situación permitirá tomar decisiones *tanto para el desarrollo cuanto para el correspondiente ordenamiento territorial*, y deben mostrar al menos los siguientes aspectos estratégicos:

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- La situación deficitaria general 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 potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio provincial.
- La posibilidad y los requerimientos para que la provincia responda a las funciones estratégicas definidas en el 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 en actividades productivas, agroproductivas o extractivas; áreas con recursos naturales; y sus impactos y efectos ambientales y socioeconómicos.
- 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 efectos que pueden derivarse de los macroproyectos que se hayan previsto implementar en el territorio de la provincia o en su entorno.
- Las relaciones del territorio provincial con los territorios circunvecinos y con los del nivel cantonal y 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 provincial con sus ventajas y desventajas, y las políticas 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 Descentralizado de Planificación Participativa.

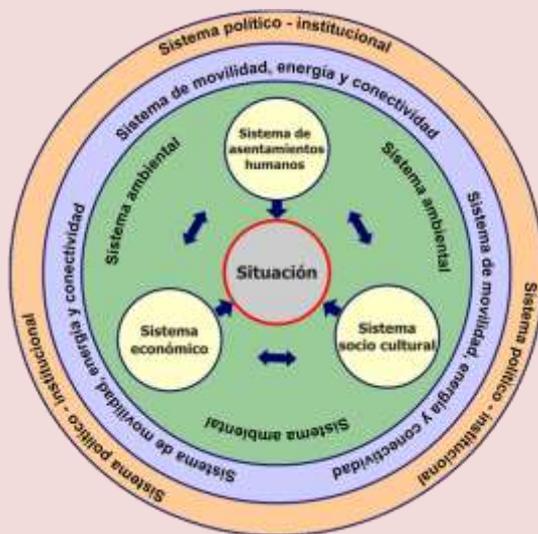
El diagnóstico estratégico es el *resultado del análisis de las interacciones* que se producen en el territorio provincial entre los distintos sistemas a los que se hizo referencia en el punto anterior. El diagnóstico no es, por tanto, una recopilación de datos inconexos, sino que debe permitir una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad provincial en la actualidad y la proyectada en el tiempo, y en especial los tipos de causalidad *que la generaron*.

El diagnóstico provincial es un referente para los cantones y parroquias de la provincia, y debe a su vez nutrirse de sus diagnósticos. Ello permite identificar prioridades de intervención y demandar la presencia de representantes de los gobiernos municipales y parroquiales. (Por ejemplo: cuencas o ríos contaminados en varios cantones y parroquias que generen riesgos a la población o las actividades; actividades de riesgo que requieran de acciones de prevención de discapacidades; influencia de proyectos regionales o nacionales que incidan en el territorio de varios cantones; cambios en las dinámicas familiares.)

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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 provincia.



Elaboración: SENPLADES.

Para el efecto se deben analizar las afectaciones, relaciones y grados de dependencia 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 en las cuales se provoca un deterioro ambiental pero a la vez 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 de la provincia en el contexto 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 requiere que el gobierno provincial identifique un mapa de actores territoriales que representen a organizaciones de segundo o tercer grado, o que sean de ámbito provincial.

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 provinciales sino también de las instancias desconcentradas del Gobierno Nacional y que tienen una proyección en los territorios, es decir que constituyen demandas de la población y el territorio. En las matrices que constan en el Capítulo IV describe un conjunto de características específicas 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.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

C. MODELO TERRITORIAL ACTUAL

Es la forma de organización del territorio provincial que rige al momento de efectuar el diagnóstico y debe mostrar espacialmente, entre otros aspectos, los siguientes:

- La interrelación (factores positivos o negativos) entre las áreas de actividad económica, de protección y de riesgo con los sistemas de centros poblados concentrados y dispersos.
- Las ventajas o limitaciones de las redes de energía y riego en el territorio en relación con las áreas de actividad productiva.
- La capacidad y localización espacial de los sistemas de vialidad en relación con los sistemas de transporte y tránsito, y los lugares de actividad productiva y los asentamientos de población.
- Ventajas y limitaciones del sistema de centros poblados, sus modos de conexión, posibilidades de acción mancomunada, roles y funciones en el contexto provincial.

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores identificados en el Paso 1 del proceso de planificación, 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 aportes

El modelo debe mostrar de forma gráfica este conjunto de relaciones, y añadir además una memoria explicativa sin olvidar que las relaciones sociales asimétricas también se muestran espacialmente de tal manera que sea accesible a la ciudadanía.

D. ESCENARIOS

En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que una provincia identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se debe construir *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.

- *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 de la provincia; 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 sobreexplotación de madera, mal uso de cauces y quebradas, uso de sustancias tóxicas, etc.; incremento de demandas de servicios por crecimiento de la población; incremento o mantención de inequidades sociales; consolidación o incremento de las amenazas socioambientales y de los factores y niveles de riesgo; entre otras.
- *El escenario probable* es el que se generaría de la acción de factores externos y previsible, como por ejemplo el desarrollo de un Proyecto Estratégico Nacional que en un futuro inmediato puede ejecutarse en el territorio provincial. Para esto, se debe identificar los

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

posibles efectos (impactos) que podrían provocar algunos factores exógenos, que *modificarían el escenario tendencial* y que podrían ser beneficiosos o perjudiciales dentro de lo económico, social, cultural, ambiental y político - institucional.

- *El escenario consensuado* corresponde al escenario que se considera más conveniente para la provincia, 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.

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

La situación de cada sistema también debe expresarse de manera gráfica 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 desarrollo y ordenamiento territorial con el que está actualmente operando o funcionando la provincia; los cuadros y sus datos cuantitativos serán la base para la formulación de la propuesta. Algunos de estos mapas, cuadros o figuras pueden ser ampliaciones o especificaciones de los recomendados en el Capítulo IV de esta guía; 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 socio ambientales (inundación, deslizamiento, avalancha, sismo, erupción volcánica). Debe identificar las zonas de riesgo, para las actividades productivas, asentamientos y/o infraestructuras ubicadas en zonas de amenaza.
- *Mapa de áreas de usos y ocupación de los suelos de la provincia en actividades productivas, de asentamientos concentrados; áreas protegidas y otros usos que representen polígonos de actividad.*
- *Mapa o cuadro de proyectos estratégicos:* Ubicación geográfica (si posible) y señalamiento indicativo de áreas de influencia de proyectos estratégicos 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 de la provincia:* Señalamiento de las relaciones que se dan entre los distintos asentamientos de la provincia, las áreas de actividad y las redes o flujos que los vinculan.
- *Mapas, cuadros o figuras sociales:* Caracterización espacial de los indicadores de coberturas y calidad de servicios básicos (infraestructura, servicios sociales, etc.), así como

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

de condiciones de vida (violencia de género, seguridad ciudadana, etc.). Además, información que exprese las condiciones de vida de la población e identifique las inequidades en el ejercicio de los derechos sociales, culturales y políticos de la población con las desagregaciones por sexo, edad, origen nacional y étnico y discapacidad.

- *Mapas, cuadros o figuras culturales:* Señalamiento (delimitación indicativa) de territorios, comunidades, pueblos y nacionalidades en la provincia.
- *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.

1.1.2. PROPUESTA

“Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos” (COPFP, art. 42).

En el proceso de formulación de un Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial la propuesta comprende el *conjunto de decisiones que tomará y adoptará la provincia* con el objeto de alcanzar una situación deseada de Buen Vivir, sobre la base de las tendencias y los escenarios posibles y deseados que enmarcan el proceso.

La propuesta debe contener los siguientes elementos:

- a) La visión a largo plazo de hacia dónde debe ir la provincia, los objetivos específicos o resultados que deben alcanzarse, las políticas, estrategias y metas, desde un enfoque de derechos.
- b) El modelo territorial deseado que debe implantarse para viabilizar el logro de los objetivos.

Las decisiones deben ser adoptadas de manera concertada y articulada con los representantes de las parroquias y de los cantones, y deben ser concomitantes con las directrices que emanen del Plan Nacional de Desarrollo.

Se detallan los contenidos de estos elementos:

A. DECISIONES ESTRATÉGICAS: ¿HACIA DÓNDE VA LA PROVINCIA EN EL LARGO PLAZO?

Contiene la decisión consensuada de alcanzar una situación en el ámbito provincial que garantice el Buen Vivir de su población. Los componentes de estas decisiones son los siguientes:

- *Objetivo integral o de desarrollo*, es la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado, que debe sintetizar y resaltar al menos los siguientes aspectos:

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- La situación social, cultural, económica y ambiental deseada o que se busca alcanzar en un período determinado.
- La calidad de vida que se debe alcanzar, medida en el contexto de un hábitat seguro, eficiente, sostenible y equitativo.
- El rol del territorio en el contexto regional o nacional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.
- La forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

El objetivo integral es el punto medular del Plan de Desarrollo y su razón de ser. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión de los gobiernos provinciales en los próximos 10 ó 15 años.

Hay dos fundamentos para definir este objetivo:

- *El diagnóstico estratégico, que no solo muestra lo que se debe corregir sino las potencialidades que deben aprovecharse para alcanzar el nivel de vida deseado.*
- *Las aspiraciones de los actores que se han derivado del proceso de vida y el conocimiento del territorio.*

Las técnicas de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del Plan.

El objetivo integral debe ser medido sobre la base de un conjunto de indicadores vinculados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas públicas que se generen para el alcanzar el Buen Vivir.

El objetivo integral de desarrollo así estructurado demanda a la vez la adopción, igualmente consensuada, de otras decisiones complementarias que permitan su concreción y consolidación; en tal sentido deben definirse:

- *Las políticas públicas* que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el objetivo integral que van a orientar la definición de los objetivos específicos de desarrollo y también permitirán concretar la estructura y el modelo de ordenamiento territorial.
- *Los objetivos específicos* o resultados particulares, que se deben alcanzar para afianzar y viabilizar el objetivo integral. Estos objetivos específicos deben definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias o aprovechen potencialidades de los distintos sistemas, preferiblemente resultantes de la interacción de dos o más sistemas para aportar a reforzar el carácter integral que debe poseer el gran objetivo de desarrollo. También para cada uno de estos objetivos, deben estructurarse indicadores específicos, que serán los que orienten los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del Plan y lo vinculen con los objetivos nacionales de desarrollo.

El propósito de identificar los resultados u objetivos específicos es caracterizar el alcance y cometidos del objetivo integral. Los objetivos específicos permiten eventualmente organizar las acciones —por ejemplo Planes, Programas, Proyectos— en ejes integradores de fácil comprensión por los ciudadanos y facilitadores de los mecanismos y modelos de gestión que deben aplicar los GAD para la puesta en marcha y seguimiento del Plan.

Sin perjuicio de la libertad de decisión que tienen los GAD, los Planes deberían definir las situaciones que deben alcanzarse en relación con los siguientes aspectos:

- La sostenibilidad del sistema ambiental y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo a los derechos de la naturaleza.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- La equidad y no discriminación en la distribución de los recursos, servicios y oportunidades para los distintos grupos y colectivos humanos que habitan el territorio.
 - La precautelación de la seguridad de las y los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre, entendida como parte integrante del desarrollo sostenible.
 - El reforzamiento de las oportunidades para alcanzar el desarrollo endógeno y fomentar las opciones para el emprendimiento de proyectos productivos que favorezcan la generación de trabajo y empleo sostenible.
 - La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de las y los productores pequeños y medianos.
 - El reforzamiento de los sistemas viales, de comunicación y conectividad en el ámbito provincial.
 - La precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible, y el fomento de las capacidades de gestión de las organizaciones sociales de nivel provincial.
 - La articulación y aporte de la provincia a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible, tanto en su nivel de gobierno como en el resto de los niveles de gobierno.
- *Las estrategias de largo plazo* que deben ponerse en marcha en el territorio para viabilizar o facilitar el logro de los resultados. Es decir 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.
 - *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 metas podrían ser coincidentes con los períodos administrativos o según lo establezca la ley, y se deben medir sobre la base de los mismos indicadores de los resultados u objetivos específicos. Adicionalmente, las metas pueden, en algunos casos, orientarse específicamente hacia la reducción de brechas sociales particulares y, en general, se debe procurar generar información desagregada por sexo, edad, y origen étnico y migratorio, de modo que se pueda medir avances diferenciados.
 - *El rol* que debe desempeñar el territorio en el contexto regional o nacional, sobre la base de las características del escenario más probable que puede devenir en el corto, mediano o largo plazo. Deben identificarse las responsabilidades de los gobiernos del nivel cantonal y parroquial, para definir quién hace qué en el territorio provincial, y así evitar superposiciones e interferencias.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

B. DECISIONES TERRITORIALES: ¿CUÁL ES EL MODELO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA QUE FACILITARÁ ALCANZAR EL DESARROLLO?

Para efecto de esta Guía, debe entenderse como “modelo territorial deseado” a la forma de organización del territorio provincial 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 del territorio en el marco del escenario territorial seleccionado, para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Existen dos grandes tipos de sistemas que se manifiestan de modo espacial:

- 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:
 - 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.
 - Áreas dedicadas sobre todo a actividades y usos productivos: agropecuaria, forestal, minera o extractiva, industrial turística, infraestructura regional/nacional, etc.
 - Zonas étnico-culturales.
 - Áreas de asentamientos poblacionales y sus superficies de expansión.
 - Circunscripciones territoriales.
- 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.

A partir de las características que se señalan en los puntos precedentes, deben definirse alternativas de organización (modelo territorial deseado) que respondan de manera integral a:

- Las determinantes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo, así como también en los resultados previstos para cada sistema.
- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.
- Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas zonas que conforman el territorio.
- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios de establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

La forma de expresión de estas disposiciones puede ser realizada, inicialmente, mediante esquemas gráficos tipo corema, que posteriormente se transformarán en mapas o planos georreferenciados, una vez se concreten las Estrategias Territoriales

1.1.3 DECISIONES ORGANIZACIONALES: EL MODELO DE GESTIÓN

“Modelo de gestión. 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).

Aclaración

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, es decir viabilizará la consecución de los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. En tal sentido y de acuerdo con el mandato que encabeza este punto, se deben considerar como componentes del modelo los siguientes elementos:

- Instancias responsables de la formulación del Plan.
- Identificación de programas y proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las líneas de acción estratégicas.
- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros.
- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.

A. CONFORMACIÓN DE LAS INSTANCIAS VINCULADAS CON LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

El Gobierno Provincial deberá conformar las siguientes instancias de modo obligatorio:

El Consejo o Asamblea de 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. Es de particular importancia observar las disposiciones relacionadas con la participación paritaria de hombres y mujeres y la inclusión de representantes de grupos tradicionalmente marginados.

El Consejo de Planificación Provincial

Se conformará según lo dispuesto en el art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas:

El Grupo Provincial de Planificación.

Esta instancia estaría conformada por representantes del Estado Central (gobernador/a, delegados de los sectores desconcentrados) y por las máximas autoridades de los GAD provinciales: prefecto/a, alcaldes/esas, presidentes/as de juntas parroquiales. Su actividad principal sería tomar decisiones concertadas sobre los temas vinculados con el territorio provincial. En tal sentido, puede ser el espacio donde se lleguen a acuerdos sobre aspectos como: los objetivos de desarrollo de la provincia, su organización territorial, los sistemas de asentamientos, de vías transporte y tránsito, el aprovechamiento de temas estratégicos, etc.

Este es un modelo de concertación que ha sido aplicado y está funcionando en varias provincias, en especial con relación a los Proyectos Estratégicos Nacionales y sus impactos en los territorios provinciales.

Una instancia interna (por ejemplo la Oficina del Plan), encargada de la facilitación del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Estaría conformada al menos por:

- Un técnico o técnica del gobierno provincial, 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 Prefectura de la Provincia.
- Una o un asistente técnico con experticia en el manejo de sistemas de información geográfica y estadísticas.

Un *Comité Consultivo del Plan*, que estaría conformado por:

- Representantes de todas las direcciones o departamentos, que se reunirían al menos una vez al mes para tratar temas vinculados al Plan. Son especialmente importantes las direcciones o departamentos de ambiente, financiero, de obras públicas, de participación ciudadana, asesoría jurídica y de compras públicas.
- 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.
- Ocasionalmente, por representantes de los sectores (delegaciones provinciales de los ministerios o secretarías) involucrados en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

B. IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN Y PRESUPUESTOS ESTIMATIVOS

Constituyen en su conjunto la hoja de ruta con la que el GAD guiará su accionar, durante el período de vigencia del Plan, una vez que este haya sido aprobado por el Consejo. Debe contener:

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Los programas y proyectos, articulados con los objetivos de desarrollo, que se desarrollarán a lo largo del período de vigencia del Plan, acorde a los tres grupos señalados en el recuadro.
- Programas y proyectos, a nivel de perfil, que sean calificados como prioritarios que deberán ser ejecutados, según las metas previstas, en el corto plazo (cinco años) o en su defecto en el tiempo correspondiente al período administrativo; también organizados según los grupos que muestra el recuadro.
- Cronograma de ejecución de los programas, proyectos, acciones y metas correspondientes al período administrativo, o según lo defina la Ley, que deberán 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 Plurianuales y Anuales que serán sometidos a consideración del Consejo Provincial para su aprobación.
- 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 todos y cada uno de los proyectos priorizados.

Si bien en esta parte se trata del Plan de Desarrollo, los Programas y Proyectos deben contener también los que sean propios del Plan de Ordenamiento Territorial y los vinculados a la Gestión de Territorio. Se identifican entonces tres grupos posibles de proyectos:

- a) De Desarrollo, que abarcarán los campos de lo social, lo económico y lo ambiental en tanto son los pilares del desarrollo integral. Son la base para alcanzar el desarrollo.*
- b) Del ordenamiento territorial, que contemplarán los relacionados con: Flujos y redes: Sistemas viales, de energía y conectividad); Sistema de Asentamientos Humanos*
- c) De la gestión del territorio. Fortalecimiento GAD provincial y de las Organizaciones Sociales que pueden asumir la Cogestión del territorio*

C. SISTEMA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN

Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del Plan sobre la base de la información que se genere y analice, facilitará la toma de decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas.

El sistema debe permitir la verificación del cumplimiento y el nivel de avance del Plan. Para el efecto, debe entenderse como *cumplimiento* al grado de ajuste entre lo previsto —cronograma y presupuesto— y lo ejecutado; y *nivel de avance* como el camino recorrido hacia el logro de los objetivos del Plan. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados. De forma adicional, se pueden realizar evaluaciones cualitativas, las cuales permiten un acercamiento a las percepciones de la ciudadanía. El sistema debe permitir el cumplimiento del derecho a la información de las personas que habitan los territorios y como insumo para la rendición de cuentas de las autoridades.

D. ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PLANES

Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas en el Plan se logre un adecuado nivel de *apropiación por parte de la ciudadanía*. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de comunicación del Plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Esta estrategia

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la población, los objetivos, resultados y procedimientos propuestos, para así fomentar su plena apropiación del Plan. Los mensajes y materiales comunicacionales deben considerar los diferentes grupos poblacionales que habitan en el territorio para lograr una respuesta efectiva a la convocatoria e incluir a grupos sociales tradicionalmente marginados: personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y otros.

1.2. LOS PLANES PROVINCIALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece en su artículo 43, que los planes de ordenamiento territorial deben tener como objetivos:

- Las estrategias territoriales.
- Los mecanismos de gestión.
- Los programas y proyectos.

1.2.1. LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES

Son las decisiones y medidas (políticas públicas) que adopta el GAD provincial para articular las directrices y orientaciones que surgen de los objetivos de desarrollo, sumado a las características y potencialidades del territorio y su forma de utilización y organización. Los ámbitos de aplicación de esas estrategias abarcan todo el territorio provincial y deben responder a criterios de equidad para todos sus habitantes y atender a sus demandas, algunas de las cuales van más allá del ámbito de sus competencias y del mandato de las leyes pertinentes. Es importante tener siempre presente que las políticas públicas son el mecanismo que permite al gobierno local cumplir y garantizar los derechos humanos (sociales, económicos, culturales, políticos y civiles) de las personas, colectividades, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Si bien Las determinaciones sobre uso, ocupación y manejo de suelo son facultades privativas de los gobiernos cantonales, y obligan a los demás regímenes o gobiernos territoriales a respetarlas. Es entonces necesario —para garantizar la debida coherencia y la construcción de un proyecto nacional, según lo establece el primer inciso del artículo 296 y el artículo 299 del COOTAD y los *Lineamientos para la planificación del territorio* acordados— que se busquen acuerdos y consensos con esos gobiernos al momento de adoptar decisiones relacionadas con la organización del territorio provincial.

Los temas de la estrategia territorial provincial se deben concretar en tres campos:

- El poblamiento.
- La utilización del territorio, en especial para el fomento productivo.
- La consolidación de un hábitat provincial equitativo, seguro y sostenible.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

A. LA ESTRATEGIA DE POBLAMIENTO

Sobre la base de una síntesis concertada de las *estrategias provinciales*, mediante un proceso metodológico entre todos los actores públicos, privados y comunitarios del territorio, se debe construir una estrategia provincial de poblamiento que comprenda:

Las previsiones y medidas que deben adoptarse para conducir los procesos de localización de la población en el territorio durante el período de vigencia del Plan. En tal sentido, a partir del modelo deseado de ordenamiento territorial, se deben definir los lugares de asiento de la población en la provincia, según su dinámica demográfica y los patrones deseados de localización espacial y capacidad de acogida, no solo de la población sino además de 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. Además, dado que el territorio es el espacio donde se reproducen las inequidades por razón de sexo, origen nacional, étnico y otros, se debe tener en cuenta las dinámicas de poder que podrían resultar de esta estrategia, procurando que el poblamiento lleve a condiciones igualdad.

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 sostenible los servicios que demanda la población, y en dónde se van a situar, así como los equipamientos requeridos, en particular por parte de grupos de atención prioritaria y otros grupos históricamente excluidos, discriminados o marginados.

Los estímulos o desincentivos que deberán implementarse para que se logren mantener, incrementar o reducir los volúmenes y densidades de población no solo dentro del territorio provincial, sino también en zonas de ocupación diferenciada por tipo de actividad o uso del territorio. La movilidad de la población vinculada a la migración es un factor que demandará políticas, principalmente, asociadas a incentivos y desincentivos para la migración, garantizando derechos iguales a todos y todas independientemente del territorio donde se encuentren.

La consolidación del Sistema de Centros Poblados de la Provincia, que defina roles y responsabilidades sobre la base de la asunción del componente estratégico del Plan de Desarrollo, para el logro de los objetivos de desarrollo, para alcanzar mayor eficiencia en el funcionamiento del territorio

B. LA ESTRATEGIA DE UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO

La competencia para establecer el uso, ocupación y manejo del suelo es exclusiva de los gobiernos municipales. En orden a este principio, los Planes provinciales deben considerar las propuestas de ordenamiento territorial de los distintos Planes cantonales, y mediante *una acción concertada* con los responsables de esos gobiernos definir, la clasificación y los usos del suelo que serán permitidos en los suelos no urbanos de la provincia. Esta decisión puede conllevar la necesidad de un amplio proceso de análisis y negociación entre esos actores. Un proceso que solo puede estar orientado a lograr el mayor beneficio para la población y al territorio que son únicos.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

El eje conductor de este proceso debe fundamentarse, al igual que en todos los niveles de gobierno “en los principios de la función social de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios” (art. 296 del COOTAD). Los temas que abarca esta estrategia son los siguientes:

Clasificación del suelo, que acogerá la zonificación de los Planes cantonales para definir las categorías de suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables en la globalidad de la provincia.

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:

- Productivas: agrícolas, forestales, industriales, etc.
- Protección ambiental: parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc.
- Áreas de riesgo en el ámbito provincial.
- Preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.

C. LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

También como síntesis de las disposiciones relativas a los asentamientos humanos que forman parte de los Planes de los diversos cantones y parroquias, es decir mediante procesos de concertación o consenso, se debe formular una estrategia que permita garantizar un nivel equitativo y sostenible de calidad de vida en todos los lugares de asentamiento de población en la provincia. Esta estrategia debe por tanto orientarse a lograr:

- Accesibilidad democrática sin discriminación a los servicios sociales de salud y educación sensibles a género y con enfoque intercultural y generacional.
- Accesibilidad democrática a una vivienda digna cultural y geográficamente sensible, en cualquier parte del territorio provincial.
- Accesibilidad democrática sin discriminación a los servicios básicos, de agua potable y saneamiento.
- Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, en todos los ámbitos de la provincia.

Para concretar estas estrategias los Planes de Ordenamiento Territorial de las provincias deberían contemplar acciones como:

- Apoyar a los gobiernos municipales o parroquiales en cuyos territorios se detecten niveles insuficientes en la calidad de vida, ya sea mediante acuerdos o convenios bilaterales.
- Fomentar mancomunidades o consorcios que permitan el aprovechamiento de sinergias y experiencias.

Los gobiernos provinciales deberían tomar iniciativas para llegar a acuerdos con los GAD cantonales para que las decisiones sobre el uso y ocupación del territorio provincial, tengan coherencia y lógica con la realidad.

En ningún caso se deben aplicar decisiones jerárquicas ni imponer voluntades. Por el contrario, abrir un espacio de diálogo y planificación con todos los actores es lo recomendable y sostenible.

Los Grupos Provinciales de Planificación que se están implementando en torno a los Proyectos Estratégicos Nacionales (PEN), son un ejemplo a seguir.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Facilitar gestiones ante el Estado Central o sus niveles desconcentrados.
- Acompañar los procesos de mejoramiento de la calidad del hábitat.

D. LOS SISTEMAS ESTRUCTURANTES: MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

Están constituidos por tres sistemas diferenciados que permiten que la población que habita la provincia, las distintas áreas de actividad productiva agrícola, minera, de protección natural y en general la globalidad del territorio, se relacionen y funcionen de modo eficiente.

Algunas de las competencias vinculadas con estos sistemas no son propias de los gobiernos provinciales sino de los de otros niveles; sin embargo, deben constar en sus Planes de Ordenamiento Territorial. Es entonces indispensable que los responsables de esos GAD logren acuerdos y coordinen acciones que generen beneficios a la población de la provincia.

Los sistemas considerados son los siguientes

- El sistema de vialidad.
- El sistema de conectividad.
- El sistema de energía.
- El sistema de riego.

El sistema vial comprende el subsistema de vialidad intercantonal, que debe formar parte del sistema de movilidad que se derive y acuerde con los cantones.

El sistema de conectividad abarca 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 población de la provincia.

El sistema de energía, entre otras la eléctrica, que debe atender la demanda para la producción y el consumo en el territorio provincial, bajo criterios de eficiencia energética y que aporten al cambio de matriz energética.

Los sistemas de riego existentes en la provincia como apoyo a toda la diversidad productiva.

E. MAPAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO

Los mapas que contienen la propuesta de Modelo de Ordenamiento Territorial 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 así:

- 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 Territorial Actual, que comprende(n) la totalidad del territorio provincial 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, donde se requiere un mayor nivel de detalle por la presencia de proyectos de carácter regional o intercantonal. Estos mapas se elaborarán en escala 1:10.000, y mayores

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Todos los mapas deben ser elaborados con los estándares que señale el Sistema Nacional de Información.

1.2.2. INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

Se deben considerar los siguientes:

- Instancia a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Acuerdos o convenios que se celebren para la aplicación del Plan.
- Convenios con organismos nacionales e internacionales de asistencia técnica y cooperación.

Instancias a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial

- La misma que se estructuró para la formulación de los Planes —Oficina del Plan, por ejemplo— asumiría, una vez que entren en vigencia, el rol de coordinadora del proceso de concreción del Plan y, en tal sentido, sus funciones serían, entre otras, las siguientes:
 - *Articulación y seguimiento de la ejecución* de los programas y proyectos de los Planes. Esto implica la acción de coordinación entre las instancias respectivas del GAD que sean responsables de los programas y proyectos, y la articulación con las instancias externas que tienen responsabilidad en la ejecución de los proyectos de su responsabilidad.
 - *Articulación de los procesos de control* de la aplicación de los Planes, en especial en el cumplimiento de sus disposiciones normativas. Se deben crear espacios para el intercambio de opiniones y el ejercicio de veeduría y control de aplicación del Plan por representantes de los actores territoriales.
 - *Seguimiento y evaluación de los Planes*, con base en el Sistema que forma parte del modelo de gestión, y articulación de los procesos de actualización o ajuste de esos instrumentos.
- Organizaciones de actores territoriales con las que se celebren convenios específicos, en especial orientados a la corresponsabilidad en la ejecución de los Planes.

Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan

Estará constituida por el conjunto de disposiciones relacionadas con los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de la Provincia.

Acuerdos o convenios para la vigilancia del Plan

Orientados a coordinar y concretar los programas y proyectos de los Planes para, entre otros fines, que se suscriban entre el Gobierno Provincial y los representantes de instituciones como las siguientes:

- Representantes de las instituciones de la Función Ejecutiva desconcentradas en el territorio.
- Representantes de las organizaciones de la sociedad.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Estas instancias y los procedimientos de gestión identificados deben insertarse coordinadamente en el modelo de gestión del Plan de Desarrollo.

1.2.3. PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se definirán en orden a los objetivos, metas y *prioridades* del Plan de Desarrollo y, en especial, del Plan de Ordenamiento Territorial y cuyo contenido específico se señala a continuación.

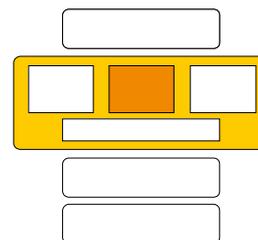
A. SISTEMA DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

Comprenden los campos de la vialidad, el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; la conectividad (servicio telefónico y comunicación por internet); y la energía, en especial la eléctrica para consumo y producción. Los programas y proyectos deben ser, entre otros:

- Planes maestros, programas o proyectos —según la complejidad y la magnitud de población servida— de los sistemas de vialidad provincial e interparroquial, coordinados con los correspondientes de transporte, tránsito y seguridad vial que deben desarrollar los Gobiernos Municipales.
- Planes maestros, programas o proyectos relacionados con la provisión de energía eléctrica que demande la provincia. Estos proyectos son de responsabilidad del Ministerio rector. Compete a la provincia el que se lleven a cabo en los plazos previstos o requeridos por el Plan.
- Programas o proyectos vinculados al acceso democrático a la información en red y a la telefonía. Estos proyectos son responsabilidad del Ministerio rector; sin embargo, compete al Gobierno Provincial su gestión para la concreción de los proyectos en los plazos previstos por el Plan.
- Programas y proyectos de los sistemas de riego provincial, como parte de los proyectos de desarrollo económico agroproductivo.
- Programas y proyectos económico-productivos asociativos y en redes; programas y proyectos sociales en coordinación con los Ministerios rectores para la atención de grupos prioritarios y la disminución de inequidades.

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 y normativo. Para formular Planes que cumplan con estos requisitos se requieren capacidades, recursos, información y experiencia, que posiblemente no estén al alcance en algunos gobiernos municipales del país.



No obstante, las eventuales carencias señaladas no eximen a esos gobiernos de la responsabilidad de formular 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. 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 así como 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 sobre la base del conocimiento de las y los actores territoriales, que 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, cuyos contenidos se establecerán de acuerdo con la capacidad institucional de los gobiernos municipales y 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, las y los responsables de los gobiernos municipales deben aportar a la formulación de esos instrumentos y retroalimentar el contenido de los suyos, sobre la base de 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 no solo por sus deficiencias o carencias, sino especialmente por sus potencialidades, con atención a las brechas sociales por razón de género, edad, (dis)capacidades, etnia u origen migratorio. Debe reunir además dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones en el mediano y largo plazo; así como la causalidad, es decir los factores positivos o negativos que originaron la situación actual. La primera característica permitirá instrumentar medidas que se adecúen 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, 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. El diagnóstico en los temas pertinentes debe elaborarse desde una perspectiva de derechos en concordancia con el mandato constitucional. Poner al centro del análisis a las personas, permite identificar las inequidades o desigualdades de los distintos grupos sociales en el territorio, y analizar los problemas como derechos no cumplidos.

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 presentan 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 los componentes, subcomponentes, relaciones institucionales y otros detalles de los sistemas territoriales 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 condiciona las diversas actividades de la población. También puede denominarse 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; con opción a medidas de acción afirmativa para personas y colectivos en situación de desventaja; 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, topografía, geología y geomorfología. Una vez identificados estos componentes, es necesario caracterizar su gestión, biodiversidad y categorías de protección, incluyendo un análisis de seguridad y de las principales amenazas existentes (volcanes, inundaciones, sismos, deslizamientos, etc) y sus pasados impactos conocidos.

- *Sistema económico:* comprende al conjunto e interrelación de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio y las 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 con las desagregaciones requeridas por los enfoques de igualdad; 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 las amenazas identificadas y factores de riesgo de discapacidades.
- *Sistema sociocultural:* la parte social comprende la dinámica poblacional, las características demográficas, las formas de organización de las y los actores sociales, el aporte a la co-gestión del territorio; lo cultural se refiere al conjunto de valores que componen las identidades y culturas de los grupos poblacionales. Apunta a la identificación de las desigualdades de los diferentes grupos poblacionales asentados en los territorios respecto al ejercicio de sus derechos sociales, políticos y culturales, mostrando problemas específicos para hacer visibles patrones de discriminación y exclusión.

En la mayoría de los casos la investigación de este tipo podría estar fuera de las capacidades de los GAD municipales; pero es una información indispensable para definir los objetivos de desarrollo. Los Planes Provinciales deben ser la fuente principal así como la información temática que ha sido recopilada por el Sistema Nacional de Información

También es posible que los municipios circunvecinos o de una provincia, contraten un estudio general, para el área. En ningún caso este estudio puede obviarse.

El sector del patrimonio tangible e intangible es competencia del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, a través del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Es tarea de los responsables municipales coordinar con esas entidades la realización del diagnóstico y las orientaciones para la propuesta pertinente del Plan.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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 cogestión del territorio.

Se debe establecer el nivel de consolidación de valores patrimoniales tangibles e intangibles y la identidad cultural. Igualmente se deben analizar las vulnerabilidades particulares de los diferentes grupos sociales y organizaciones frente a las amenazas presentes.

- *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.

Se debe entender que ninguna acción vinculada a la gestión institucional de un GAD debería estar fuera de las disposiciones de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, entendido como el instrumento que recomienda esta Guía. Por tanto analizar los instrumentos actuales de los GAD es una medida que facilitará la construcción de las capacidades señaladas

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. Adicionalmente se debe establecer el nivel de vulnerabilidad institucional, organizativo y político del cantón.

En relación con las y los actores sociales, es importante mapear la diversidad de organizaciones con particular énfasis en aquellas tradicionalmente marginadas de los procesos de planificación para promover su inclusión democrática como: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (grupos GLBTT), entre otros.

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

Para efecto de determinar el Modelo de Ordenamiento Territorial el análisis de este sistema es uno de los insumos fundamentales. El análisis abarca el ámbito urbano y rural. En los municipios con poblaciones urbanas concentradas, de tamaño mediano y grande, los equipamientos pueden clasificarse como de carácter urbano, zonal y barrial. En todos estos casos debe identificarse la lógica de implantación respecto de la ubicación de la población.

En lo posible se debe recurrir a normas e indicadores vigentes en el territorio nacional o de general aceptación internacional.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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 exposición de riesgo y vulnerabilidad de las estructuras físicas ante amenazas de carácter natural y social y factores de riesgo de discapacidades.
 - 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, haciendo visibles las inequidades en el acceso de los grupos poblacionales por razón de sexo, edad, origen nacional o étnico así como discapacidad.
 - 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 diferenciado 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.

El sistema de movilidad, conectividad y energía (redes y flujos) es el que estructura 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.

Es otro insumo o componente básico para diagnosticar y proponer el modelo de ordenamiento territorial.

En el campo de la vialidad, el transporte, el tránsito y la seguridad vial, se deben identificar y evaluar los sistemas, tácitos o expresos, de vialidad, transporte público y tránsito en sus distintos modos y sobre la base de lo que determina el COOTAD y la Ley respectiva.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Se debe analizar la vulnerabilidad de las redes (transporte, electricidad, agua potable, alcantarillado) del cantón frente a las amenazas existentes.
-

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 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 (incluyendo a las emergencias por eventos naturales o siconaturales pasados) y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio.
- El estado de la situación del cumplimiento de los derechos de las personas que habitan el cantón y la identificación de los grupos con que enfrentan las mayores inequidades. 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 sus impactos y efectos ambientales y socioeconómicos.
- 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 efectos que pueden derivarse de los macroproyectos 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.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- 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.

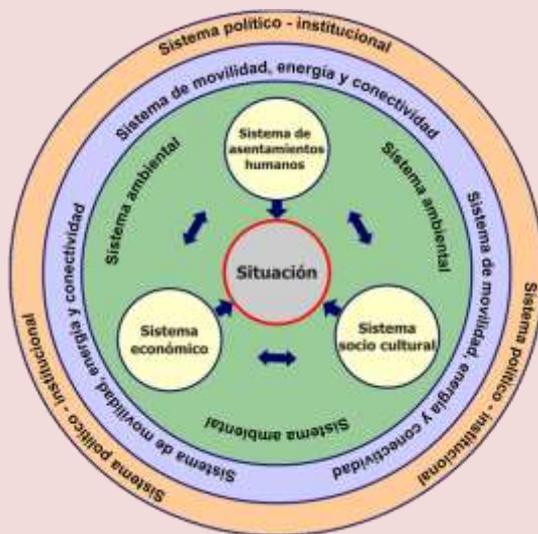
El diagnóstico estratégico es el *resultado del análisis de las interacciones* que se producen en el territorio cantonal entre los distintos sistemas a los que se hace referencia en el punto anterior. El diagnóstico no es, por tanto, una recopilación de datos inconexos, sino que debe permitir una lectura 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.)

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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.



Elaboración: SENPLADES.

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 y 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 en las cuales se provoca deterioro ambiental pero a la vez generan trabajo y 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 y actoras 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 requiere 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 también de las instancias desconcentradas del Gobierno Nacional que tienen una proyección en los territorios, es decir que constituyen demandas de la población y el territorio. En las matrices que constan en el Capítulo IV describe un conjunto de características específicas 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.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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.

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores identificados en la Fase 1 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.

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: variación demográfica 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; variación de inequidades sociales; 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

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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 exposición a amenazas y susceptibilidad (nivel potenciales de impacto) 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.
- *Cuadros:* Expresan las inequidades en el ejercicio de los derechos sociales, culturales y políticos de la población con las desagregaciones por sexo, edad, origen nacional y étnico y discapacidad.
- *Mapas, cuadros o figuras sociales:* Caracterización espacial de los indicadores de coberturas y calidad de servicios básicos (infraestructura, servicios sociales, etc.), así como de condiciones de vida (violencia de género, seguridad ciudadana, etc.). Además, información que exprese las condiciones de vida de la población e identifique las inequidades en el ejercicio de los derechos sociales, culturales y políticos de la población con las desagregaciones por sexo, edad, origen nacional y étnico y discapacidad.
- *Mapas, cuadros o figuras culturales:* Señalamiento (delimitación indicativa) de territorios de comunidades, pueblos y nacionalidades en el cantón.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- *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*: Delimitación de las vulnerabilidades, ubicación de las zonas de riesgo, correspondientes a actividades productivas, asentamientos y/o infraestructuras ubicadas en zonas de amenaza.

2.1.2. LA PROPUESTA

“Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos” (COPFP, art. 42) .

En el proceso de formulación de un Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, la propuesta comprende el *conjunto de decisiones que tomará y adoptará el cantón* con el objeto de alcanzar una situación deseada de Buen Vivir, a partir de la situación y tendencias actuales y en el marco de los escenarios posibles y deseados que enmarcan el proceso.

La propuesta debe contener los siguientes elementos:

- a) La visión a largo plazo de hacia dónde debe ir el cantón, los resultados, las políticas, estrategias y metas.
- b) El modelo territorial deseado que debe implantarse para viabilizar el logro de los objetivos.

Las decisiones deben ser adoptadas de manera concertada y articulada con los representantes de las parroquias y de la provincia y deben ser concomitantes con las directrices que emanen del Plan Nacional de Desarrollo

Se detallan los contenidos de estos elementos.

A. DECISIONES ESTRATÉGICAS: ¿HACIA DÓNDE VA EL CANTÓN EN EL LARGO PLAZO?

Debe presentar el nivel de desarrollo o Buen Vivir, que se debe alcanzar en el territorio cantonal dentro de un plazo determinado. Esa decisión debe estar constituida por los siguientes contenidos:

- *Objetivo integral*, es la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado, que debe sintetizar y resaltar, al menos los siguientes aspectos:
 - La situación social, económica y ambiental deseada o que se busca alcanzar en un período determinado.
 - La calidad de vida que se debe alcanzar

El Objetivo de Desarrollo es el punto medular del Plan de Desarrollo y su razón de ser. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión de los gobiernos municipales en los próximos 10 ó 15 años.

Hay dos fundamentos para definir este objetivo:

- *El diagnóstico estratégico que no solo muestra lo que se debe corregir sino las potencialidades que deben aprovecharse para alcanzar el nivel de vida deseado.*
- *Las aspiraciones de los actores que se han decantado del proceso de vida y el conocimiento del territorio.*

Las técnicas de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del Plan.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- medida en el contexto de un hábitat seguro, eficiente, equitativo y sostenible.
- El rol del territorio en el contexto provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.
- La forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

El Objetivo Integral debe ser medido sobre la base de un conjunto de indicadores que los vinculen con los objetivos del Plan Nacional de y con las políticas públicas que se generen para el alcanzar el Buen Vivir.

El Objetivo Integral de desarrollo así estructurado, demanda a su vez la adopción, igualmente consensuada, de otras decisiones complementarias que permitan su concreción y consolidación, en tal sentido deben definirse:

- *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. Las políticas son el mecanismo que permite al gobierno local, garantizar, proteger y cumplir con los derechos de las personas establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales vinculantes.
- *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, inequitativas 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.

El concepto de identificar los resultados u objetivos específicos es caracterizar el alcance del objetivo integral. Permiten eventualmente organizar las acciones —por ejemplo Planes, Programas, Proyectos— en ejes integradores de fácil comprensión para los ciudadanos y facilitadores de los mecanismos y modelos de gestión que deben aplicar los GAD para la puesta en marcha y seguimiento del Plan.

Sin perjuicio de la libertad de decisión que tiene los GAD, los planes deberían definir las situaciones que deben alcanzarse en relación con los siguientes aspectos:

- La sostenibilidad del sistema ambiental y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza.
- 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.
- 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.
- La igualdad, inclusión y no discriminación de los grupos poblacionales que habitan en el territorio y el cierre de brechas en el ejercicio de sus derechos;
- 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

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.
- 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.
- *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.
- *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 períodos administrativos según lo establezca la Ley, y se deben medir sobre la base de los mismos indicadores de los resultados u objetivos específicos.
- *El rol* que debe desempeñar el territorio en el contexto provincial, sobre la base de 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.

Todas estas decisiones deben tomarse de manera consensuada con los actores cantonales públicos, sociales y privados.

En el proceso de formulación debe contarse con la participación de representantes de otros niveles de gobierno: provincia y parroquias. Esto es especialmente adecuado en la definición del rol del territorio en el contexto del desarrollo provincial y permite además acordar cual sería el rol de los territorios parroquiales en el desarrollo cantonal.

Esta participación concertada es la base para que los Planes de esos tres niveles sean reales y efectivos.

B. DECISIONES TERRITORIALES: ¿CUÁL ES EL MODELO TERRITORIAL DEL CANTÓN QUE FACILITARÁ EL LOGRO DEL DESARROLLO?

Para efecto de esta Guía, debe entenderse como “modelo territorial deseado” a 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 del territorio en el marco del escenario consensuado.

Existen dos grandes tipos de sistemas que se manifiestan de modo espacial:

- 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:

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- 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.
 - 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.
 - Zonas étnico-culturales
 - Áreas de asentamientos poblacionales y sus superficies de expansión.
 - circunscripciones territoriales.
- 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.

A partir de las características que se señalan en los puntos precedentes, se debe proceder a definir alternativas de organización (modelo territorial deseado) que respondan de manera integral a:

- Las determinantes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo así como también en los resultados previstos para cada sistema.
- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.
- Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas zonas que conforman el territorio.
- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios a establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

ESCALAS

Las escalas recomendadas para el análisis y la expresión gráfica en el territorio son:

- *Área cantonal: 1.25.000 (se puede aceptar en algunos casos la escala 1.50.000).*
- *Áreas urbanas: 1: 10.000 o mayores.*

La forma de expresión de estas disposiciones puede ser realizada, inicialmente, mediante esquemas gráficos tipo corema, que posteriormente se transformarán en mapas o planos georreferenciados, una vez se concreten las Estrategias Territoriales

2.1.3. DECISIONES ORGANIZACIONALES: EL MODELO DE GESTIÓN

“Modelo de gestión.- 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)

Aclaración

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo (y también de Ordenamiento Territorial), es decir viabilizará la consecución de los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. En tal sentido y en

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

acuerdo con el mandato que encabeza este punto, se deben considerar como componentes del Modelo a los siguientes elementos:

- Instancias responsables de la formulación del Plan.
- Identificación de programas y proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las líneas de acción estratégicas.
- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros.
- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.

A. CONFORMACIÓN DE LAS INSTANCIAS VINCULADAS CON LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

El Gobierno Cantonal deberá conformar las siguientes instancias de modo obligatorio:

El Consejo o Asamblea de 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. En estos mecanismos de participación cabe observar la paridad en la participación de hombres y mujeres y la inclusión de grupos tradicionalmente marginados.

El Consejo de Planificación Cantonal

Se conformará según lo dispuesto en el art. 28 del Código de Orgánico Planificación y Finanzas Públicas:

Otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas:

Esta es una decisión soberana de los Gobiernos Municipales. Sin embargo se recomienda que el Gobierno Municipal conforme las siguientes instancias para la ejecución del Plan:

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:

- 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.
- Un asistente técnico con experticia en el manejo de herramientas de sistemas de información geográfica y de estadísticas.

Un Comité Consultivo del Plan, que estaría conformado por:

- Representantes de todas las direcciones o departamentos, que se reunirían al menos una vez al mes para tratar temas vinculados al Plan. Son especialmente importantes las

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

direcciones o departamentos de ambiente, financiera, de obras públicas, de participación ciudadana, asesoría jurídica y de compras públicas.

- 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.
- Ocasionalmente por representantes de los sectores (delegaciones provinciales de los ministerios) involucrados en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

También es importante señalar que los responsables de los gobiernos municipales deberían fomentar su participación en los Grupos Provinciales de Planificación, a los cuales se hace referencia en el Punto correspondiente de los Planes Provinciales.

Adicionalmente, el COOTAD en su artículo 598 establece la conformación de los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos con atribuciones para la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de protección de derechos a nivel cantonal.

Es necesario que los Consejos se conformen en el marco de la planificación, para que puedan articular a las y los actores vinculados con los temas de protección de derechos, apoyar la transversalización de los enfoques de igualdad en los planes y proyectos y monitorear el cumplimiento de los mismos.

B. CONFORMACIÓN DE LAS INSTANCIAS RESPONSABLES DEL MONITOREO, EVALUACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN DEL PROCESO DE APLICACIÓN DEL PLAN

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.

Adicionalmente, cuando sea necesario efectuar modificaciones a los contenidos del Plan, debe intervenir el Concejo Cantonal de Planificación para validar aquellas propuestas de cambio que sean propias de su competencia.

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”.

C. IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN Y PRESUPUESTOS ESTIMATIVOS

Constituyen en su conjunto, la hoja de ruta con la que el GAD guiará su accionar durante el período de vigencia del Plan, una vez que éste haya sido aprobado por su Concejo. Debe contener:

- Los programas y proyectos, que se desarrollarán a lo largo del período de vigencia del Plan, acorde a los tres grupos señalados en el recuadro.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- 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 período administrativo, también organizados según los grupos que muestra el recuadro.
- Cronograma de ejecución de los programas, proyectos y acciones del quinquenio o metas 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 Concejo Cantonal para su aprobación;
- El presupuesto de inversión que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma, incluirán costos de planificación en detalle y las fuentes de financiamiento que garanticen la transferencia de recursos efectivos para todos y cada uno de los proyectos priorizados.

Si bien en esta parte se trata del Plan de Desarrollo, los programas y proyectos deben contener también los que sean propios del Plan de Ordenamiento Territorial y los vinculados a la gestión de territorio. Se identifican entonces tres grupos posibles de proyectos:

- De desarrollo, que abarcarán los campos de lo social, lo económico y lo ambiental en tanto son los pilares del desarrollo integral.
- Del 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).
- De la gestión del territorio, fortalecimiento GAD y de las organizaciones sociales que pueden asumir la cogestión del territorio.

D. SISTEMA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN

Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del Plan y sobre la base de la información que se genere y analice, facilitará la toma de decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas.

El sistema debe permitir la verificación del cumplimiento y el nivel de avance del Plan. Para el efecto, debe entenderse como *cumplimiento* al grado de ajuste entre lo previsto —cronograma y presupuesto— y lo ejecutado; y *nivel de avance* como el camino recorrido hacia el logro de los objetivos del Plan. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados. El sistema debe permitir el cumplimiento del derecho a la información de las personas que habitan los territorios y servir de insumo para la rendición de cuentas de las autoridades.

E. ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PLANES

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

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

objetivos, resultados y procedimientos a ser instaurados para así fomentar su plena identificación con el Plan.

2.2. LOS PLANES CANTONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Según se planteó al inicio de este capítulo, los planes de ordenamiento territorial deben definir:

- Las estrategias territoriales,
- Los mecanismos de gestión, y
- Los programas y proyectos.

Se procede identificar las características de cada uno de esos contenidos.

2.2.1. 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. Los ámbitos de aplicación de esas estrategias abarcan todo el territorio cantonal, con criterio de equidad para todos sus habitantes y en relación con sus demandas, algunas de las cuales van más allá del ámbito de sus competencias y del mandato de las leyes pertinentes.

Si bien las determinaciones que sobre uso, ocupación y manejo de suelo son facultades privativas de los gobiernos cantonales y obligan a los demás regímenes o gobiernos territoriales a respetarlas, es necesario —para garantizar la debida coherencia y la construcción de un proyecto nacional, según lo estipula el primer inciso del artículo 296 y el artículo 299 del COOTAD y los *Lineamientos para la planificación del territorio* acordados— que se busquen acuerdos y consensos con esos gobiernos al momento de adoptar decisiones relacionadas con la organización del territorio.

Se recomienda que la definición de las estrategias territoriales parta de la definición de la estrategia de poblamiento y, una vez establecida, derive directrices para la estrategia de utilización del territorio, que a su vez debe estar relacionada con la consolidación del hábitat y asentamientos humanos.

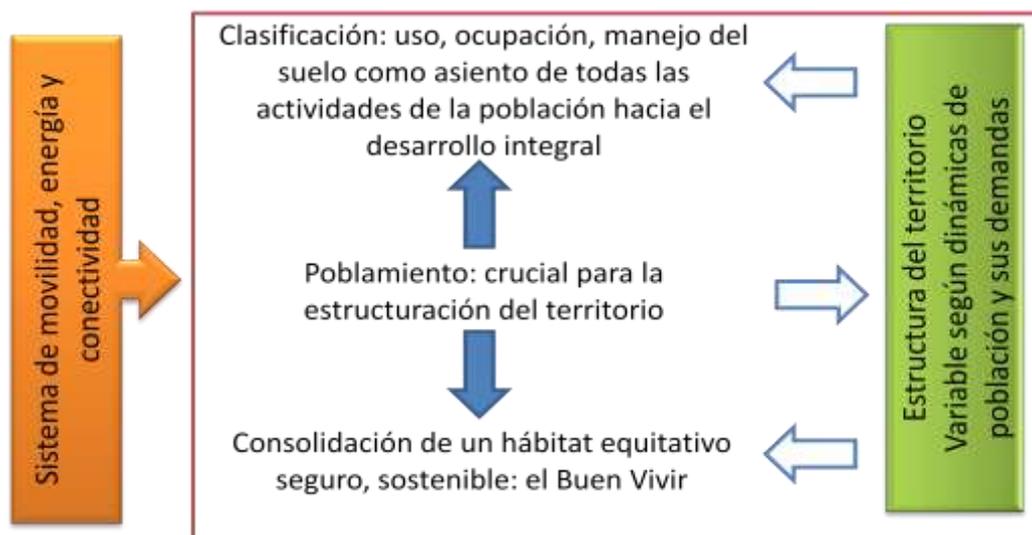


Figura 4: Las Estrategias Territoriales
Elaboración: SENPLADES.

A. LA ESTRATEGIA DE POBLAMIENTO

Es el punto de partida para la organización del territorio. Comprende las previsiones y medidas que deben adoptarse para conducir los procesos de localización de la población en el territorio durante el período de vigencia del Plan. En tal sentido, a partir del modelo deseado de ordenamiento territorial, se deben definir:

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.

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 sostenible y sin discriminación los servicios que demanda la población en dónde se va a situar, así como los equipamientos requeridos.

Igualmente, debe contemplar los 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.

Finalmente se debe establecer el *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, sobre la base de 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.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

B. LA ESTRATEGIA DE UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO

Está dirigida a definir la forma de uso, ocupación y manejo del territorio, en orden a las determinantes que se vinculan y se derivan de la estrategia de poblamiento. Deben estar orientadas a garantizar el uso eficiente del territorio fundamentándose “en los principios de la función social de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios” (COOTAD, art. 296). Los temas que abarca esta estrategia son los siguientes:

Clasificación del suelo, que definirá la zonificación por suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables del cantón.

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:

- 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.

Uso de suelo urbano, que definirá la zonificación considerando al menos las siguientes categorías:

- Residenciales.
- Industriales y productivos.
- Comerciales.
- Equipamientos para servicios sociales.
- Equipamientos para servicios públicos.
- Protección ecológica.
- Patrimonio histórico o arqueológico.
- las compatibilidades e incompatibilidades entre usos

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) sobre la base del dimensionamiento de lotes, coeficientes de ocupación del suelo, retiros, número de viviendas por lote, etc.

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.

C. LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Contempla el conjunto de decisiones que buscan la creación de condiciones favorables al Buen Vivir de la población sobre la base de la aplicación de políticas orientadas a la creación de un

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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.

Los componentes del sistema de asentamientos humanos que deben implementarse en el territorio cantonal son al menos los siguientes:

- 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.

En los cantones con asentamientos de mayor tamaño y de mayor complejidad se pueden crear subsistemas para uno o varios de los aspectos antes señalados, que deben comprender mecanismos específicos de gestión para facilitar el manejo de esos equipamientos.

D. LOS SISTEMAS ESTRUCTURANTES: MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

Están constituidos por tres sistemas diferenciados que buscan que la población ubicada en el territorio, las áreas en donde ejerce sus actividades y, en general, el hábitat cantonal, se vinculen y relacionen de modo eficiente y eficaz.

Para el efecto se deben definir e implementar tres tipos de sistemas, que se constituyen en elementos estructurantes de las actividades

- El sistema de movilidad.
- El sistema de conectividad.
- El sistema de energía.

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 bienes de acuerdo a condiciones de eficiencia.

Algunas de las competencias vinculadas con estos sistemas no son propias de los gobiernos cantonales; sin embargo, deben constar en sus Planes. Es entonces indispensable que los responsables de los GAD cantonales logren acuerdos con los responsables de esas competencias.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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.

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.

E. MAPAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO

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 así:

- 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.

Todos los mapas deben ser elaborados con los estándares que señale el Sistema Nacional de Información.

2.2.2. INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

Se deben considerar los siguientes:

- Instancia a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial
- Acuerdos o convenios que se celebren para la aplicación del Plan.
- Convenios con organismos nacionales e internacionales de asistencia técnica y cooperación.

Instancias a cargo de la aplicación del Plan de ordenamiento territorial

- La misma que se estructuró para la formulación de los Planes —Oficina del Plan por ejemplo— asumiría, una vez que entren en vigencia, el rol de coordinadora del proceso de concreción del plan y en tal sentido sus funciones sería entre otras las siguientes:
 - *Articulación y seguimiento de la ejecución* de los programas y proyectos del Plan. Esto implica la acción de coordinación entre las instancias respectivas del GAD que sean responsables de los programas y proyectos, y la articulación con las instancias externas que tienen responsabilidad en la ejecución de esos proyectos.
 - *Articulación de los procesos de control* de la aplicación del Plan, en especial en el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con el uso, ocupación y manejo del territorio; la participación de los actores territoriales según convenios que

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

se hubieran suscrito, en especial con los representantes de los actores sociales; espacios para el ejercicio de veeduría y control de aplicación del Plan por los ciudadanos y mecanismos de solución inmediata.

- *Seguimiento y evaluación de los Planes*, sobre la base del Sistema que forma parte del modelo de gestión, y articulación de los procesos de actualización o ajuste de esos instrumentos.
- Organizaciones de actores territoriales con las que se celebren convenios específicos en especial orientados a la corresponsabilidad del control del cumplimiento de la normativa urbana.

Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan

Estará constituida por el conjunto de disposiciones relacionadas la vigencia del Plan y sus mecanismos de actualización y revisión; con el uso, ocupación y manejo del suelo y conformadas en un cuerpo normativo —que será sancionado por la ordenanza respectiva— y los mapas del Plan de Ordenamiento correspondientes. El detalle de esta ordenanza consta en los documentos de soporte.

Acuerdos o convenios para la vigilancia del Plan

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:

- Representantes de las instituciones de la función ejecutiva desconcentradas en el territorio.
- Representantes de las organizaciones de la sociedad.

Estas instancias y los procedimientos de gestión identificados deberán insertarse coordinadamente en el modelo de gestión del Plan de Desarrollo.

2.2.3. PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se definirán en orden a los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo y en especial el Plan de Ordenamiento Territorial y cuyo contenido específico se señala a continuación:

A. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

- Planes maestros, programas o proyectos —según la complejidad y la magnitud de población atendida— de los servicios básicos: agua potable, saneamiento y desechos sólidos.
- 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.
- Programas o proyectos de localización, relocalización y ejecución de los equipamientos de educación (centros de desarrollo infantil; educación básica, diversificada, superior),

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

en los sitios definidos por la zonificación y mapas de usos del suelo y mediante acuerdo con la entidad rectora.

- 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.
- Programas o proyectos para la legalización del suelo y de las construcciones.
- Programas y proyectos que garanticen el ejercicio de derechos, que promuevan la igualdad y no discriminación, la inclusión y la protección a grupos de atención prioritaria
- Programas o proyectos de localización, reubicación y ejecución de los equipamientos municipales desde los que se brindarán los servicios de:
 - 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.
 - Aprovechamiento básico: mercados y camales.
 - Seguridad ciudadana: estaciones o cuarteles de bomberos y de policía.

B. SISTEMA DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

Comprenden los campos de la vialidad, el transporte, tránsito y seguridad vial; la conectividad (servicio telefónico y comunicación por internet) y la energía, en especial la eléctrica para consumo y producción. Los programas y proyectos deben ser los siguientes:

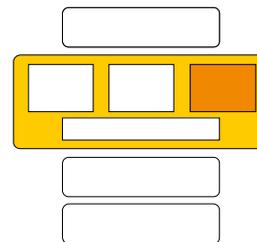
- Planes maestros, programas o proyectos —según la complejidad y la magnitud de población servida— de los sistemas de vialidad, transporte, tránsito y seguridad vial según las competencias municipales y en acuerdo, según sea el caso, con las entidades rectoras.

En el caso de la vialidad la competencia de los GAD municipales se circunscribe a las áreas urbanas y los centros poblados parroquiales. No obstante los Planes cantonales deben señalar los sistemas integrales. Por tal causa se deben estructurar con la participación de representantes autorizados de los Gobiernos Provincial y Parroquiales.

La construcción y mantenimiento de las vías corresponderá a las instancias previstas por la Constitución y leyes respectivas
- 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.
- 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.

3. LOS PLANES PARROQUIALES

Las especificaciones que se presentan a continuación pueden parecer excesivas y fuera del alcance de los gobiernos parroquiales. Sin embargo, no pueden ser menores, en tanto sus Planes deben cumplir con los mandatos que la Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) establecen para este tipo de instrumentos.



Las opciones que se señalan en el punto precedente para la formulación de los planes de gobiernos municipales con recursos limitados: (planificación gradual de temas, variaciones en la profundidad del tratamiento de los temas o la posibilidad de un desarrollo paso por paso) son especialmente adecuadas y aplicables a los procesos de formulación de los Planes Parroquiales. Estas opciones pueden facilitar el cumplimiento del mandato y satisfacer la necesidad de que esos gobiernos cuenten con instrumentos válidos para viabilizar su gestión del territorio.

Los gobiernos parroquiales, en tanto pertenecen a la jurisdicción de un cantón y provincia, pueden contar con una buena parte de la información que sus Planes requieren, extrayéndola de los planes de esos niveles de gobierno. Inclusive las directrices de desarrollo cantonal y provincial, en cuya construcción participaron, les permiten orientar y detallar los objetivos del desarrollo parroquial. Sin perjuicio de esta posibilidad, los gobiernos parroquiales pueden formular diagnósticos cualitativos y propuestas, sobre la base del conocimiento que las y los actores territoriales poseen de la realidad de su entorno y con quienes pueden tener mayor cercanía.

Adicionalmente, los gobiernos parroquiales tienen un aliado importante en los gobiernos provinciales para el logro de varios objetivos de desarrollo. Esta condición hace posible también que se canalicen recursos de inversión que pueden dejar beneficios importantes para la población parroquial. Otros aliados importantes de las juntas parroquiales son los Ministerios y niveles desconcentrados del Ambiente, del MAGAP, de la SENAGUA, entre otros, que buscan en los gobiernos parroquiales socios confiables en la cogestión sostenible de los recursos.

Por tanto, se dan varias circunstancias que permiten a los gobiernos cumplir con el mandato de Ley, pero sobre todo elaborar adecuadamente sus Planes para mejorar la condición social y económica de su población.

Así, las especificaciones que se presentan a continuación son referentes ideales de lo que deben ser los Planes Parroquiales, pero su alcance y forma de abordaje dependen de la decisión autónoma de sus gobiernos.

3.1. LOS PLANES PARROQUIALES DE DESARROLLO

3.1.1. 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 debe

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

mostrar la situación que atraviesa el territorio parroquial y su población, medida no solo por sus deficiencias o carencias, sino especialmente por sus potencialidades. Debe reunir además dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones en el mediano y largo plazo; así como la causalidad, es decir los factores positivos o negativos

que originaron la situación actual. La primera característica permitirá instrumentar medidas que se adecúen a las realidades cambiantes que se den en el futuro y la segunda, eliminar las deficiencias o potenciar las condiciones favorables.

Se debe estructurar el diagnóstico estratégico, es decir la situación estratégica, que se deriva del análisis interrelacionado de los denominados sistemas de entrada: ambiental, económico, social cultural, político-institucional, de asentamientos humanos, y movilidad, energía y conectividad.

Es importante que a este nivel, el diagnóstico saque a la luz los problemas y aspiraciones de los distintos grupos y colectivos que habitan el territorio parroquial para que se generen dinámicas que modifiquen los patrones de discriminación y exclusión arraigados en las culturas locales.

A. DIAGNÓSTICO POR SISTEMAS

Los sistemas que deben considerarse en el proceso de formulación del diagnóstico parroquial son los mismos que se consideraron para la formulación de los diagnósticos provinciales y cantonales. Sobre la base de las consideraciones que se señalan en la página precedente y las recomendaciones metodológicas del recuadro se deben establecer las situaciones propias de los sistemas siguientes:

Sistemas vinculados al desarrollo:

- **Sistema ambiental:** corresponde al patrimonio natural que sostiene y determina las diversas actividades de la población. También puede denominarse sistema biofísico. Contiene ecosistemas estratégicos, zonas vulnerables, cauces y cuencas, zonas susceptibles a amenazas naturales entre otros. Debe establecer la afectación que se deriva de la situación cantonal —o provincial en el medio biofísico o natural de la parroquia, e identificar las áreas naturales sensibles en los cauces hídricos.

Metodológicamente el establecimiento de la situación correspondiente a los seis sistemas debe derivarse de la situación detectada en los planes cantonales y provinciales; no es necesario que el GAD parroquial asuma la responsabilidad de investigar, analizar y establecer esa situación. Sin embargo, los actores parroquiales pueden especificar y enriquecer los contenidos de esos diagnósticos por medio del saber de sus actores. Incluso es dable y pertinente que, en ausencia de los instrumentos de los gobiernos cantonal o provincial, puedan establecer de modo cualitativo la situación que se da en el territorio parroquial y elaborar el diagnóstico estratégico correspondiente, como base y soporte técnico de la propuesta. Esto no obsta para que posteriormente, y con la posibilidad de contar con información cuantitativa, se pueda consolidar o complementar la visión diagnóstica y la propuesta.

También es posible que los municipios circunvecinos o de una provincia, contraten un estudio sectorial —por ejemplo el económico— que pueda ser utilizado por todos los GAD involucrados;

Pueden darse variaciones en el nivel de profundidad del análisis, pero no obviar ningún sistema.

En ningún momento se puede justificar una decisión de no enfrentar la planificación porque no existe información.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- *Sistema económico:* comprende al conjunto e interrelación de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio y las opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir. Está conformado por áreas y zonas de actividad productiva, equipamientos de transformación y comercialización, etc. La situación económica de la parroquia se deriva de la situación cantonal e inclusive provincial; se debe especificar o llevar a nivel de detalle las implicaciones económicas que pueden darse en el ámbito parroquial. Este sistema debe mostrar la diversidad de la fuerza de trabajo involucrada para identificar formas de trabajo infantil, trabajo precario, trabajo familiar no remunerado, las oportunidades laborales de personas con discapacidad, la situación laboral de inmigrantes-refugiados, etc.
-
- *Sistema sociocultural:* es un tema en especial importante en el ámbito de la jurisdicción parroquial y no puede derivarse de los diagnósticos cantonales o provinciales sino construirse de manera específica en el ámbito parroquial. Si bien puede extraer datos e información de las variables de poblamiento que constan en los planes cantonales, debe focalizarse 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. Deben contemplarse todas las iniciativas organizativas, no solo las formales o representativa: grupos juveniles deportivos y culturales, grupos comunitarios de madres, grupos GLBTT, asociaciones y comités barriales, etc.

El segundo aspecto que debe considerarse, es la identificación de los valores culturales —el patrimonio intangible y la identidad— que debe aprovecharse y precautelarse para fortalecer el sentido de pertenencia tan necesario para la gestión del territorio y el logro del desarrollo.

Contar con un mapeo de los problemas y aspiraciones de los distintos grupos y colectivos que habitan el territorio vinculados con el ejercicio de sus derechos sociales: educación, salud, participación política, violencia, alcoholismo, discriminación, entre otros. Esta información permitirá a las juntas parroquiales contar con un diagnóstico que les permita gestionar ante las autoridades municipales o ministeriales pertinentes, los programas o proyectos que satisfagan las necesidades de las personas a nivel territorial.

- *Sistema político-institucional:* corresponde a la capacidad de la institución pública y también de las y los actores sociales para guiar o promover procesos orientados al desarrollo y a la gestión del territorio de su circunscripción. Establecerá la capacidad de las juntas parroquial y de las organizaciones para trabajo en redes y para aportar a la gestión del territorio.

Sistemas vinculados al ordenamiento territorial:

- *Sistema de asentamientos humanos:* correspondiente a las formas de ocupación presente en la parroquia (población dispersa y centros poblados, los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, las tensiones que generan con el medio natural y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de actividades. Se debe establecer con mayor detalle, la calidad de vida y la forma de ocupación del territorio considerando la

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

acesibilidad a los servicios, así como la forma de usos y ocupación del suelo, a partir de la situación detectada en el diagnóstico cantonal. Este aspecto tiene que derivarse de los diagnósticos de los planes cantonales, que tienen la competencia de brindar los servicios ligados con este sistema sin perjuicio de que se puedan aplicar las recomendaciones del recuadro.

- *Sistema de movilidad, energía y conectividad*: está constituido por redes y flujos que permiten articular y dinamizar los demás sistemas. Comprende el análisis de la infraestructura vial que liga a los distintos centros poblados y sirve a las zonas intraparroquiales; y que requiere, por mandato constitucional, una interacción con el Gobierno Provincial; de igual manera, se requiere una interacción con los gobiernos cantonales que tienen competencia en los sistemas de transporte, tránsito y seguridad vial. La localización de equipamientos desde los que se brindan servicios sociales, así como la cobertura de redes de infraestructura deben derivarse de los diagnósticos cantonales, sin perjuicio de las consideraciones ya mencionadas que constan en el recuadro precedente.

En muchos casos, una síntesis de la situación de un sistema en el ámbito del Plan Cantonal o Provincial puede bastar para efectos de entender la situación en la parroquia; sin embargo, parece siempre necesario complementar esos contenidos con el saber de los actores parroquiales; también es recomendable analizar el impacto que tendrían en sus territorios, las propuestas que constan en los Planes Cantonales.

Debe entenderse que estas son recomendaciones que sólo buscan definir los niveles mínimos de contenidos y las opciones metodológicas más sencillas, sin perder el necesario rigor técnico que deben reunir estos instrumentos.

Los GAD parroquiales siempre tendrán la potestad de tomar decisiones según su calidad de entes autónomos.

B. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

El diagnóstico general 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; *siempre en el marco del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal* se debe identificar y detallar para el nivel parroquial, entre otros, los siguientes aspectos:

- Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible, en las que se visualicen las condiciones sociales políticas y culturales, que muestren la existencia de grados diferenciados de acceso, uso y control de los recursos ambientales entre mujeres y hombres; por lo tanto, la necesidad de un ordenamiento territorial que permita la equidad en el acceso y control de recursos.
- Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio parroquial, desde una visión que reconozca la diferencia, valore las culturas y optimice las capacidades y potencialidades humanas que están presentes en el territorio. Un Buen Vivir, que impulse un nuevo pacto social que propugne la libertad, la solidaridad, la vida, el reconocimiento de la dignidad, la identidad, la diversidad.
- El fortalecimiento de una cultura democrática con un enfoque de derechos humanos para la igualdad, que permita visualizar a la parroquia como el espacio en el que se generan una serie de relaciones dinámicas complejas, imbricadas con lo social, político, y cultural, pero también donde se interponen relaciones de poder y

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

dominación, conllevando a la exclusión y marginación de ciertos sectores poblacionales.

- 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).
- 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.
- Los efectos positivos y negativos de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes o previstos sobre los diversos sistemas.
- Las relaciones del territorio parroquial con los territorios circunvecinos de la parroquia; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.

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

Si bien los procedimientos para formular el diagnóstico estratégico de la parroquia pueden ser los mismos que para el caso de las provincias o cantones, se recomienda extraer, en especial de la situación cantonal, los insumos que permitirían construir la situación estratégica parroquial.

Las parroquias deben tener como referente el diagnóstico cantonal el cual a su vez debe nutrirse de los diagnósticos de las parroquias. En este contexto, el diagnóstico parroquial también se relaciona con los diagnósticos provinciales, de los cuales puede extraer insumos u otorgar

información. Ello permite identificar prioridades de intervención y demandan la presencia de representantes de los gobiernos provinciales y cantonales. (Por ejemplo: cuencas o ríos contaminados en varias parroquias que generen riesgos a la población o las actividades; influencia de proyectos cantonales, provinciales, regionales o nacionales que incidan en el territorio parroquial, etc.)

C. MODELO TERRITORIAL ACTUAL

El contenido del modelo de ordenamiento parroquial es similar al modelo cantonale, en esencia forma parte de él pero su *alcance* puede ser diferente ya sea porque solo algunos de los componentes del modelo cantonal tienen reflejo en el territorio parroquial o porque se identifican aspectos de mayor detalle. Debe construirse a partir de la información contenida y relacionada con los mapas descritos más adelante.

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 facilitan o apoyan el logro del Buen Vivir, es decir el desarrollo social, económico y la sostenibilidad ambiental.

D. ESCENARIOS

Para el caso de los planes parroquiales, debe considerarse el escenario deseado por el cantón. Si bien es factible que se establezcan tendencias en algunos aspectos que sean propias de una parroquia, en realidad están imbricadas en el escenario cantonal. Por tanto, ese debe ser el escenario en el que se desarrollen todas las actividades y disposiciones orientadas al desarrollo que prevea el plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial. Sin perjuicio de lo anterior se presentan las características de los escenarios parroquiales.

El escenario deseado es el que un cantón (y sus parroquias) estructuran como referente para la toma de decisiones (propuesta) orientadas al logro del Buen Vivir. Para el efecto, se debe partir de la identificación de un escenario tendencial y aplicar los efectos que podrían derivarse de situaciones exógenas previsibles.

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores territoriales deben analizar el modelo cantonal y evaluar, detallar o complementar las implicaciones que devienen para el contexto parroquial: en caso de ausencia del modelo cantonal, esos mismos actores, con apoyo de un facilitador, pueden construir un mapa de relaciones entre las distintas áreas —agropecuarias, protegidas, naturales, de riesgo, con población concentrada y dispersa— y las redes o flujos que las unen. La calificación de esas relaciones en el ámbito espacial de la parroquia constituye el modelo territorial actual.

El análisis también puede partir de una propuesta que someta a su consideración el equipo técnico de planificación parroquial y enriquecer sus contenidos con el conocimiento de los actores locales para lograr estructurar un modelo que permita entender, de modo fácil, en qué medida la estructura territorial actual contribuyó facilitó o limitó el logro de los niveles de desarrollo alcanzados en el territorio parroquial.

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

La situación de cada sistema debe expresarse de manera gráfica por medio de mapas que registren la proyección de esas situaciones en el territorio. Estos mapas son el *insumo para identificar el modelo de ordenamiento territorial* con el que está actualmente operando o funcionando el territorio. Para el caso de las parroquias esos mapas *pueden ser estructurados como ampliación en detalle de los mapas* de los Planes provinciales o cantonales. En tal sentido, se señalan los más importantes:

- Ubicación de áreas en la parroquia que requieren un manejo ambiental para proteger patrimonio natural y garantizar la gestión ambiental a partir del mapa de áreas ambientalmente prioritarias de la provincia o el cantón.
- Ubicación en la parroquia de las áreas que implican niveles de vulnerabilidad de la población y de la infraestructura productiva, a partir del mapa de amenazas y riesgos.
- Ubicación referencial en el territorio parroquial de áreas de actividad económica del territorio provincial o cantonal y los elementos (redes y equipamientos) que los vinculan entre sí y con otros territorios a partir del o mapa de áreas de actividad y usos.
- Ubicación referencial de infraestructura física y equipamientos parroquiales que tengan ámbito de influencia en el territorio cantonal.
- Ubicación geográfica y señalamiento indicativo de áreas de influencia de macroproyectos regionales y nacionales que se ubiquen en el territorio parroquial o en su ámbito de influencia.

En una primera instancia la representación gráfica de estos aspectos puede darse por medio de: esquemas gráficos, mapas comunitarios, coremas, etc.

Posteriormente, cuando se disponga de la información pertinente, podrán representarse por medio de otras técnicas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Ubicación y relaciones espaciales de las vinculaciones con otros territorios y las dependencias o complementariedades que, por diversas actividades económicas productivas, se generan con ellos y pueden expresarse en el territorio (mapa de relaciones funcionales).
- Mapa de actores y organizaciones asentadas en el territorio con su caracterización: misión y aspiraciones.
- Estado de la situación de inequidades sociales y señalamiento de los grupos más rezagados para la identificación de los grupos de atención prioritaria.

-3.1.2. LA PROPUESTA

“Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos” (COPFP, art. 42)

En el proceso de formulación de un plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, la propuesta comprende el *conjunto de decisiones que tomará y adoptará la parroquia* con el objeto de alcanzar una situación deseada a partir de la situación y tendencias actuales y los escenarios posibles y deseados que enmarcan el proceso.

La propuesta debe contener los siguientes elementos:

- a) La visión a largo plazo de hacia dónde debe ir la parroquia, los objetivos estratégico y específicos (resultados), las políticas, estrategias y metas.
- b) El modelo territorial deseado que debe implantarse para viabilizar el logro de los objetivos.

A continuación se detallan los contenidos de estos elementos:

A. DECISIONES ESTRATÉGICAS. ¿HACIA DÓNDE VA EL TERRITORIO PARROQUIAL EN EL LARGO PLAZO?

Contiene la decisión consensuada de alcanzar una situación determinada en el ámbito territorial de la parroquia, que garantice el Buen Vivir de su población. Los componentes de estas decisiones son los siguientes:

- *Objetivo integral*, es la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado, que debe sintetizar y resaltar al menos los siguientes aspectos:
 - La situación social, económica y ambiental deseada o que se busca alcanzar en un período determinado.
 - La calidad de vida que se debe alcanzar medida en el contexto de un hábitat seguro, eficiente y sostenible.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- El rol del territorio en el contexto cantonal, provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.
- La forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

El objetivo integral debe ser medido sobre la base de un conjunto de indicadores que los vinculen con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y con las políticas públicas que se generen para el alcanzar el Buen Vivir.

El objetivo integral de desarrollo así estructurado demanda a su vez la adopción, igualmente consensuada, de otras decisiones complementarias que permitan su concreción y consolidación. En tal sentido deben definirse:

- *Las políticas públicas* que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el objetivo central y los objetivos específicos o resultados y también para poder concretar la estructura y el modelo de ordenamiento territorial.
- *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, preferiblemente de dos o más sistemas, para evitar desarrollar soluciones unidireccionales y conferir el carácter de integral que debe poseer el objetivo de desarrollo. También para cada uno de los objetivos específicos deben estructurarse indicadores específicos que serán los que orienten los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del Plan y lo vinculen con los objetivos nacionales de desarrollo.

El objetivo de desarrollo u objetivo integral, es el punto medular del Plan de Desarrollo y su razón de ser. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión del gobierno parroquial en los próximos 10 ó 15 años.

Debe ser concomitante con el objetivo de desarrollo integral del cantón a cuya definición aportaron los representantes parroquiales.

Hay dos fundamentos para definir este objetivo:

- *El diagnóstico estratégico que no sólo muestra lo que se debe corregir sino las potencialidades que deben aprovecharse para alcanzar el nivel de vida deseado.*
- *Las aspiraciones de los actores que se han decantado del proceso de vida y el conocimiento del territorio.*

Las técnicas de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del Plan.

El concepto de identificar los resultados u objetivos específicos es caracterizar el alcance y cometidos del objetivo central. Permiten eventualmente organizar las acciones —por ejemplo Planes, Programas, Proyectos— en ejes integradores de fácil comprensión por los ciudadanos y facilitadores de los mecanismos y modelos de gestión que deben aplicar los GAD para la puesta en marcha y seguimiento del Plan.

Sin perjuicio de la libertad de decisión que tiene los GAD, los planes deberían definir las situaciones que deben alcanzarse en relación con los siguientes aspectos:

- La sostenibilidad del sistema ambiental y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza, en el ámbito territorial de la parroquia.
- 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.
- La consolidación del Buen Vivir 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

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

eficiente de asentamientos humanos y la posibilidad de que la población y bienes se movilicen fluidamente en el territorio.

- La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de los pequeños y medianos productores.
- El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.
- La articulación y aporte de la parroquia a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible cantonal, provincial, regional y nacional.
- La disminución de las inequidades sociales e integración de los intereses y grupos excluidos al proceso de desarrollo parroquial.

Algunas de estas decisiones no forman parte de la responsabilidad de los gobiernos parroquiales, como ya se menciona en varios puntos de esta Guía, no obstante deben constar en los planes parroquiales. La tarea del Gobierno Parroquial es coordinar e incentivar que las entidades responsables se comprometan a desarrollar las acciones que conduzcan al logro de los objetivos.

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 procesos mancomunados, concreción de apoyos externos, entre otras medidas, que el gobierno parroquial debe animar para viabilizar la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.

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; pueden ser quinquenales o coincidentes con los períodos administrativos según lo establezca la Ley, y se deben medir en base a los mismos indicadores de los resultados u objetivos específicos.

El rol que debe desempeñar el territorio parroquial en el contexto cantonal, sobre la base de las características del escenario más probable que puede devenir en el corto, mediano o largo plazo. Deben identificarse y acordarse además, las responsabilidades de los gobiernos del nivel parroquial en el territorio provincial, dado el hecho de que hay algunas competencias que los ligan.

Todas estas decisiones deben tomarse de manera consensuada con los actores parroquiales públicos y sociales.

En el proceso de formulación debe contarse con la participación de representantes de otros niveles de gobierno: provincia y cantones. Esto es especialmente adecuado en la definición del rol del territorio en el contexto del desarrollo cantonal.

Esta participación concertada es la base para que los Planes de los tres niveles – provincial, cantonal y parroquial sean reales y efectivos.

B. DECISIONES TERRITORIALES: ¿CUÁL ES EL MODELO TERRITORIAL DE LA LA PARROQUIA QUE FACILITARÁ EL DESARROLLO?

En este punto cabe retomar las recomendaciones que se emitieron para el diagnóstico parroquial: el modelo de ordenamiento de la parroquia debe ser parte indisoluble del modelo deseado de ordenamiento territorial del cantón. No puede entenderse un modelo de ordenamiento territorial parroquial desligado, contrario o discordante del modelo cantonal. En tal sentido, es indispensable que representantes de las parroquias participen activamente en la formulación del modelo cantonal y deriven la parte correspondiente de ese modelo cantonal al de sus parroquias.

Bajo esta recomendación se presenta las características del modelo cantonal, de las cuales han de derivarse o detallarse las características del modelo de ordenamiento parroquial.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Para efecto de esta Guía, debe entenderse como “modelo territorial deseado” a la forma de organización del territorio que permitirá que se lleve 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 el fortalecimiento de los vínculos espaciales entre los asentamientos y de estos con el medio natural. En tal sentido, deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico y aprovechar las potencialidades del territorio en el marco del escenario territorial seleccionado.

Las recomendaciones metodológicas que se hicieron para estructurar el modelo actual son válidas para construir el modelo deseado. Los actores territoriales plasman sus aspiraciones sobre las condiciones que el territorio debe reunir para que los objetivos de desarrollo se alcancen y se conforme un hábitat seguro, equitativo y sostenible.

Existen dos grandes tipos de sistemas que se manifiestan de modo espacial:

- 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:
 - 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.
 - Áreas correspondientes a actividades y usos productivos: agropecuaria, forestal, minera o extractiva, industrial turística, infraestructura parroquial y con referencia a los niveles cantonal, provincial, regional/nacional, de ser el caso.
 - Zonas étnico-culturales.
 - Áreas de asentamientos poblacionales y sus superficies de expansión.
 - Circunscripciones territoriales.
- 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.

A partir de las características que se señalan en los puntos precedentes, deben definirse alternativas de organización (modelo territorial deseado) que respondan de manera integral a:

- Las determinantes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo, así como también en los resultados previstos para cada sistema.
- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.
- Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas zonas que conforman el territorio.
- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios a establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

La forma de expresión de estas disposiciones puede ser realizada, inicialmente, mediante esquemas gráficos tipo corema, que

ESCALAS

Las escalas recomendadas para la formulación del modelo y la expresión gráfica en el territorio son las siguientes:

- Área cantonal: 1.25.000 (se puede aceptar en algunos casos la escala 1.50.000).
- Centros poblados: 1: 10.000 o mayores.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

posteriormente se transformarán en mapas o planos georreferenciados, una vez se concreten las Estrategias Territoriales.

3.1.3. DECISIONES ORGANIZACIONALES: EL MODELO DE GESTIÓN

“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” (COPFP, art. 42).

Aclaración

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo (y también de Ordenamiento Territorial), es decir viabilizará la consecución de los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. En tal sentido y en acuerdo con el mandato que encabeza este punto, se deben considerar como componentes del Modelo a los siguientes elementos:

- Instancias responsables del Plan.
- Identificación de programas y proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las Líneas de Acción Estratégicas.
- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros.
- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.

A. CONFORMACIÓN DE LAS INSTANCIAS VINCULADAS CON LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

El Gobierno Parroquial deberá conformar las siguientes instancias de modo obligatorio:

El Consejo o Asamblea Ciudadanos

Según las opciones que brinda el inciso final del art. 100 de la Constitución y que cumplirá de las funciones ahí previstas, las 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. En estas instancias debe observarse los criterios de paridad en la representación de hombres y mujeres y la inclusión de representantes de grupos tradicionalmente excluidos: jóvenes, inmigrantes, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (grupos GLBTT), etc.

El Consejo Parroquial de Planificación

Se conformará según lo dispuesto en el art. 28 del Código de Orgánico Planificación y Finanzas Públicas:

Otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas:

El funcionamiento de esta oficina puede ser financiado y contar con la asistencia técnica nacional o internacional mediante convenios que los puede negociar y suscribir la Junta Parroquial, en orden al mandato constitucional.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

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.

B. IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN Y PRESUPUESTOS ESTIMATIVOS.

Constituyen en su conjunto la hoja de ruta con la que el GAD guiará su accionar durante el período de vigencia del Plan una vez que éste haya sido aprobado. Mediante resolución o acuerdo por la junta parroquial. Debe contener:

- Los programas y proyectos que se desarrollarán a lo largo del período de vigencia del Plan, acorde a los tres grupos señalados en el recuadro.
- 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 período administrativo, también organizados según los grupos del recuadro.
- 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 Concejo Cantonal para su aprobación.
- El presupuesto de inversión que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma, incluirán 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.

Si bien en esta parte se trata del Plan de Desarrollo, los Programas y Proyectos deben contener también los que sean propios del Plan de Ordenamiento Territorial y los vinculados a la Gestión de Territorio. Se identifican entonces tres grupos posibles de proyectos:

- *De desarrollo, que abarcarán los campos de lo social, lo económico y lo ambiental en tanto son los pilares del desarrollo integral.*
- *Del desarrollo territorial, que contemplarán los relacionados con:*
 - *la viabilidad parroquial y por convenio con el GAD cantonal, proyectos vinculados a los asentamientos humanos.*
- *De la gestión del territorio,*
 - *fortalecimiento GAD y de las organizaciones sociales que pueden asumir la co-gestión del territorio.*

Los programas de desarrollo que con especial atención pueden emprender las juntas para el desarrollo deberían inscribirse en el campo del fortalecimiento de las organizaciones sociales, del trabajo en redes y formación de líderes.

De igual manera, y en asociación o convenio con entidades rectoras, los Planes deberían contener proyectos vinculados con el desarrollo endógeno, la protección del ambiente y biodiversidad y el turismo ecológico, entre otros temas.

Las decisiones sobre este tipo de proyectos solo pueden derivarse de los objetivos de desarrollo, y por tanto responden a la decisión soberana de los gobiernos y actores territoriales de las parroquias.

C. SISTEMA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN

Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del Plan y sobre la base de la información que se genere y analice, facilitará la toma de decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

El sistema debe permitir la verificación del cumplimiento y el nivel de avance del Plan. Para el efecto, debe entenderse como *cumplimiento* al grado de ajuste entre lo previsto —cronograma y presupuesto— y lo ejecutado; y *nivel de avance* como el camino recorrido hacia el logro de los objetivos del Plan y el cierre de las inequidades sociales existentes en el territorio. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados.

D. ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PLANES

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. Las acciones de promoción y difusión deben ser culturalmente sensibles y con un lenguaje y mensajes que permitan involucrar a los distintos grupos y colectivos que habitan en el territorio.

3.2. LOS PLANES PARROQUIALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Deben contener:

- Estrategias territoriales,
- Mecanismos e instrumentos de gestión, y
- Programas y proyectos.

3.2.1. LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES

Son las decisiones y medidas (políticas públicas) que adopta el GAD parroquial para articular las directrices y orientaciones que surgen de los objetivos de desarrollo sumado a las, características y potencialidades del territorio y su forma de utilización y organización.

A. LA ESTRATEGIA DE POBLAMIENTO

Mediante un proceso metodológico entre todos los actores públicos y privados del territorio parroquial y tomando en cuenta las estrategias cantonales, se debe construir la estrategia parroquial de poblamiento que establezca:

- *Las previsiones y medidas* que deberán adoptarse para conducir los procesos de localización de la población en el territorio durante el período de vigencia del Plan. En tal sentido, a partir del modelo deseado de ordenamiento territorial, se deben definir los lugares de asentamiento de la población en la parroquia según la dinámica demográfica cantonal o en su defecto, la que debería considerarse en los instrumentos cantonales y sus patrones deseados de localización espacial y capacidad de acogida.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- *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 sostenible los servicios que demanda la población, en dónde se va a situar, así como los equipamientos requeridos.
- *Los problemas de convivencia, exclusión e inequidades* de los grupos y colectivos que habitan el territorio con la estrategia de acción para superarlos.

B. LA ESTRATEGIA DE UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO

Está clara la disposición de que la competencia para establecer el uso, ocupación y manejo del suelo es exclusiva de los gobiernos municipales. En orden a este principio, los Planes Parroquiales deben considerar las propuestas de ordenamiento territorial del Plan Cantonal respectivo, sin perjuicio de ampliar el detalle, pero sin desvirtuar el mandato del Plan Cantonal. En caso de no existir un Plan Cantonal el Gobierno Parroquial debe solicitar al cantonal las directrices pertinentes.

El eje conductor de este proceso debe fundamentarse, al igual que en todos los niveles “en los principios de la función social de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios” (COOTAD, art. 296).

C. LA ESTRATEGIA PARROQUIAL DE CONSOLIDACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Debe circunscribirse a las disposiciones de los Planes Cantonales, y en tal sentido asegurar que en el territorio parroquial se logre:

- Accesibilidad democrática a los servicios sociales de salud y educación.
- Accesibilidad democrática a una vivienda digna.
- Accesibilidad democrática a los servicios básicos, de agua potable y saneamiento.
- Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, en todos los ámbitos de la parroquia.

D. LOS SISTEMAS ESTRUCTURANTES: MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

Participarán conjuntamente con el Gobierno Provincial en la definición de la vialidad parroquial rural. En lo demás se deberán acoger a las disposiciones de los planes de los otros niveles.

E. MAPAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO

En una primera instancia la representación gráfica de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial puede darse por medio de: esquemas gráficos, mapas comunitarios, coremas, etc. Posteriormente cuando se disponga de la información pertinente podrán representarse por medio de otras técnicas.

3.2.2. INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

Se deben considerar los siguientes:

- Instancia a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Acuerdos o convenios que se celebren para la aplicación del Plan.
- Convenios con organismos nacionales e internacionales de asistencia técnica y cooperación.

Instancias a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial

- La misma que se estructuró para la formulación de los Planes —Oficina del Plan, por ejemplo— asumiría, una vez que entren en vigencia, el rol de coordinadora del proceso de concreción del plan y en tal sentido sus funciones serían entre otras las siguientes:
 - *Articulación y seguimiento de la ejecución* de los programas y proyectos del Plan. Implica la acción de coordinación entre las instancias respectivas del GAD que sean responsables de ellos y en especial, la articulación con las instancias externas que tienen responsabilidad en la ejecución de esos proyectos.
 - *Articulación de los procesos de control* de la aplicación del Plan en especial en lo relativo a la participación de los actores y actoras territoriales según convenios que se hubieran suscrito, con los representantes de los actores y actoras sociales; espacios para el ejercicio de veeduría y el control de la aplicación del plan por los ciudadanos y mecanismos de solución inmediata.
 - *Seguimiento y evaluación de los Planes*, sobre la base del sistema que forma parte del modelo de gestión, y articulación de los procesos de actualización o ajuste de esos instrumentos.
- Organizaciones de actores territoriales con las que se celebren convenios específicos en especial orientados a la corresponsabilidad del control del cumplimiento de la normativa urbana.

Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan

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.

Acuerdos o convenios para la vigilancia del Plan

Orientados al desarrollo territorial, al control y supervisión del cumplimiento del Plan, entre otros fines, que se suscriban entre el Gobierno Parroquial y los representantes de instituciones como las siguientes:

- Representantes de las instituciones de la función ejecutiva desconcentradas en el territorio.
- Representantes de las organizaciones de la sociedad.

Estas instancias y los procedimientos de gestión identificados deberán insertarse coordinadamente en el modelo de gestión del Plan de Desarrollo.

3.2.3. PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

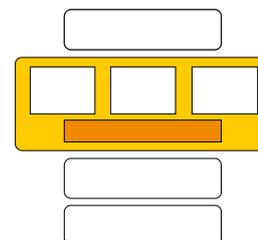
En general se refieren a los proyectos vinculados con la vialidad rural, ya señalados en el conjunto de proyectos de desarrollo y a todos aquellos que dentro del ámbito territorial o de los asentamientos humanos acuerden con los gobiernos cantonales y provinciales.

4. SOPORTES DE LOS PLANES

Como parte del contenido de los Planes de los tres niveles territoriales se deben incluir los denominados soportes o sustentos en los que se fundamentan y les confieren legitimidad.

Se identifican tres tipos:

- Soporte legal, que además de traducir las decisiones de planificación en normativas vinculantes, define los mecanismos de revisión y actualización; de seguimiento y control.
- Soporte técnico, que presenta los justificativos técnicos para la toma de decisiones del Plan.
- Soporte social, que registra los procesos participativos que se realizaron para la formulación del Plan y los compromisos que las y los representantes políticos y actores sociales adquirieron por medio del mandato popular.



Los contenidos son en general muy similares para los distintos Planes; las diferencias según nivel se señalan en los puntos pertinentes. Los detalles de los contenidos se detallan a continuación.

4.1. SOPORTE LEGAL

Ordenanzas de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial

Serán los instrumentos que ponen en vigencia los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón. Las ordenanzas serán expedidas por los correspondientes órganos de decisión de los GAD —en el caso de las Juntas Parroquiales, estas emitirán acuerdos y resoluciones— en orden a lo que establece el párrafo final de los artículos 263, 264, 266 y 267 de la Constitución, sobre la base de la aprobación de los Planes según lo establece el último párrafo del art. 295 del COOTAD.

Las ordenanzas o de las resoluciones, según sea el caso, son facultativas de los distintos GAD, sin perjuicio de lo cual se recomienda que se pronuncien sobre los siguientes temas:

Disposiciones generales, a que definan el ámbito de aplicación; los principios; el período de vigencia; sujeción a los Planes para la gestión del GAD y los instrumentos que conforman los Planes.

Respecto al Plan de Desarrollo

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Objetivos de desarrollo, resultados, metas y sistema de indicadores, que se busca alcanzar.
- Líneas de acción estratégicas: ejes o programas que deben ejecutarse en el período de vigencia de los Planes.
- Modelo de ordenamiento territorial que se debe alcanzar para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo.
- Modelo de gestión que se adopta para la aplicación y seguimiento del Plan.

Respecto del Plan de Ordenamiento

- Normativa por clasificación, uso, ocupación y tratamientos urbanísticos, para el caso de los Planes cantonales.
- Mapas de zonificación con la información georreferenciada, con las excepciones anotadas para el nivel parroquial.

Modelo de gestión

La ordenanza debe establecer la vigencia del modelo y plan de gestión como único referente para la gestión institucional en general y para la aplicación y concreción de los objetivos de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. En especial son importantes los temas de la obligatoriedad de los responsables institucionales en relación con el aseguramiento de la financiación de los proyectos correspondientes al período administrativo o a las metas previstas por los Planes.

Normativa sobre seguimiento, evaluación y retroalimentación de los Planes

Debe sancionar como obligatorio al sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los Planes; los responsables institucionales, de participación ciudadana; los procedimientos para modificar sus contenidos y los responsables según la materia de las modificaciones; los reportes y los grados de responsabilidad, entre otros temas.

4.2. SOPORTE TÉCNICO

En esencia lo constituye el diagnóstico estratégico; la línea base que muestre la situación de arranque, y de ser el caso la información geográfica y estadística; e información secundaria utilizada.

4.3. SOPORTE SOCIAL

Es el elemento sustancial para la existencia del Plan. Consiste en el registro de la participación en los procesos de formulación de los Planes de las y los actores territoriales individuales y colectivos, en especial de las organizaciones sociales representantes de la globalidad de la población.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Esa participación se debe reflejar en especial tres aspectos:

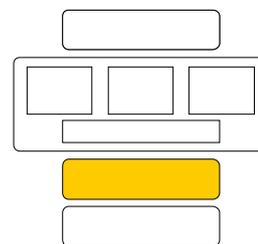
- El grado de acuerdo y apropiación de los objetivos estratégicos del Plan por parte de los diferentes actores sociales, que le confiere legitimidad y representatividad de igual o mayor trascendencia que la de la ordenanza o resolución, y los procedimientos que cronológicamente se aplicaron hasta lograr los consensos.
- Los compromisos que se adquirieron respecto de la aplicación y seguimiento del Plan y el logro de sus objetivos y resultados.
- La síntesis del proceso de planificación participativa que se dio durante la formulación del Plan.

Este registro debe formar parte de la documentación del Plan y su información debe ser de libre acceso a través de los medios que se consideren más adecuados en el contexto de cada GAD. El registro debe incluir la desagregación por sexo, condición de discapacidad, origen nacional y étnico así como representación de grupos GLBTT y otros.

CAPÍTULO III. PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

INTRODUCCIÓN

El proceso para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial es una facultad exclusiva de los GAD. Por tanto, lo expuesto en el presente capítulo constituye una recomendación que podría facilitar la organización de los procesos a ser levantados por dichos Gobiernos.



El proceso recomendado consta de tres partes:

1. El sustento legal que norma el carácter participativo del proceso;
2. Las instancias que deben intervenir —y aquellas cuya intervención se sugiere de modo adicional—, sus roles y responsabilidades; y
3. El proceso propiamente dicho, con sus respectivos pasos, actividades y resultados.

El proceso es aplicable para la formulación de los Planes de todos los GAD sin perjuicio de pequeñas diferencias en pasos, plazos o resultados que se aclaran a lo largo del documento.

1. SUSTENTO LEGAL DEL PROCESO PARTICIPATIVO Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

La Constitución en su art. 100 establece que en todos los niveles de gobierno se constituyan instancias de participación que ejerzan esta atribución para:

- Elaborar planes y políticas nacionales y locales y sectoriales entre los gobiernos y ciudadanía;
- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;
- Elaborar presupuestos participativos, entre otras atribuciones.

El mismo artículo define las distintas modalidades que los GAD pueden adoptar para conformar estos grupos.

El artículo 295 del COOTAD establece en su primer inciso que los GAD “con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo”, y más adelante dictamina que: “Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los GAD deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la Ley y este Código”.

El artículo 304 del COOTAD especifica además la necesidad de conformar un Sistema de Participación Ciudadana, que se constituye en esencial para desempeñar un activo rol

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

decisorio en los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en los procesos de seguimiento y veeduría de su aplicación y concreción.

Adicionalmente, el artículo 305 del COOTAD confiere a los GAD la obligación de garantizar el derecho a la participación asegurando espacios, procedimientos, instrumentos y mecanismos institucionales reconocidos por la Constitución y la ley.

Los artículos 28 y 29 del COPFP determinan cómo se han de conformar los Consejos de Planificación de cada nivel de gobierno y los roles y funciones que deben cumplir.

Tanto en la Constitución, cuanto en el COOTAD y el COPFP, se establecen diversas normas respecto de la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, que se traduce en el fomento de una participación de los grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de planificación del desarrollo local y su representación paritaria en los mecanismos de participación ciudadana.

A pesar de no ser estas todas las disposiciones que se relacionan con los procesos de planificación participativa, se las puede considerar como las referencias más relevantes para instaurar estos procesos.

La participación ciudadana permite fortalecer la capacidad de las personas para la contraloría social y la exigibilidad de sus derechos ante las servidoras y servidores públicos que son los portadores de obligaciones en materia de derechos humanos. Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades como titulares de derechos, también tienen responsabilidades que deben potenciarse para construir ciudadanía activa y un espíritu cívico de corresponsabilidad en la gestión de los gobiernos locales.

La igualdad y no discriminación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y ambientales es el fin último de los procesos de planificación participativos en los niveles locales.



Figura 5: Ciudadanía – Portadores de obligaciones y titulares de derechos y responsabilidades
Elaboración: SENPLADES - OACNUDH.

2. INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial, los GAD deben conformar al menos tres instancias de planificación:

- Un Equipo Técnico de Planificación, que se hará cargo del proceso de formulación y posteriormente de la concreción del Plan.
- El Sistema de Participación Ciudadana que definirá la forma de participación en el proceso de formulación y posteriormente en el control y veeduría del Plan. Puede considerar también la cogestión del territorio.
- El Consejo de Planificación de cada GAD, que también cuenta, por mandato, con representantes de todas y todos los actores territoriales.

La primera instancia se estructura de acuerdo al modelo de gestión de cada GAD y las dos últimas, sobre la base del mandato constitucional y de ley.

2.1. EL EQUIPO TÉCNICO DE PLANIFICACIÓN

Que puede tener la conformación que a bien considere el GAD, pero a cuyo cargo estará formalmente la responsabilidad técnica de la formulación del Plan. Se recomienda, sin embargo, que se acoja a una de las siguientes modalidades:

- *Equipo conformado por personal del GAD*, aplicable a Gobiernos con amplia experiencia en planificación que pueden destinar personal capacitado a tiempo completo a la formulación del Plan. Pueden contar con asesores puntuales en temas de alta especialización.
- *Equipo mixto*, que puede estar conformado por personal del GAD y por personal contratado de modo expreso para la formulación de los Planes. La dirección técnica del estudio puede estar a cargo de la consultoría externa, salvo que exista la capacidad en el personal del GAD. La supervisión del proceso siempre debe estar bajo la responsabilidad del GAD.
- *Equipo externo*, que puede ser contratado para que se haga cargo del proceso bajo la vigilancia o supervisión del responsable de la planificación del GAD.

2.2. SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es el conjunto de instancias y mecanismos impulsados por un GAD para plasmar en su territorio la participación ciudadana, que según lo previsto en los artículos antes señalados, tendrá como propósitos los siguientes (COOTAD, art. 304):

- Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- Participar en la definición de políticas públicas;
- Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés, sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del Plan, que se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados, que servirán para la formulación del Plan;
- Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales.

En relación con la conformación del Sistema de Participación, el mismo artículo establece que:

- El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.
- La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del Ejecutivo del respectivo GAD.
- El sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

El artículo 100 de la Constitución establece las formas posibles de las instancias de participación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía

2.3. LOS CONSEJOS DE PLANIFICACIÓN DE CADA GAD

Según el artículo 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los Consejos Provinciales y Cantonales de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del GAD, y estarán integrados por:

- La máxima autoridad del Ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- Un representante del legislativo local;
- La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del GAD y tres funcionarios del GAD designados por la máxima autoridad del Ejecutivo local;
- Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y
- Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.

Los representantes de las instancias de participación se recomienda que sean elegidos así:

- *Un representante del sector desconcentrado; y*
- *Dos representantes de las organizaciones sociales.*

En todo caso esta es una decisión privativa de cada GAD.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

La conformación de los Consejos Parroquiales de planificación, según el mismo artículo 28 del COPFP, es la siguiente:

- El Presidente de la Junta Parroquial;
- Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;
- Un técnico *ad honorem* o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial;
- Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

Los representantes de las instancias de participación se recomienda que sean elegidos según consta en el recuadro precedente.

Las funciones de todos los Consejos están establecidas en el artículo 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Son las siguientes:

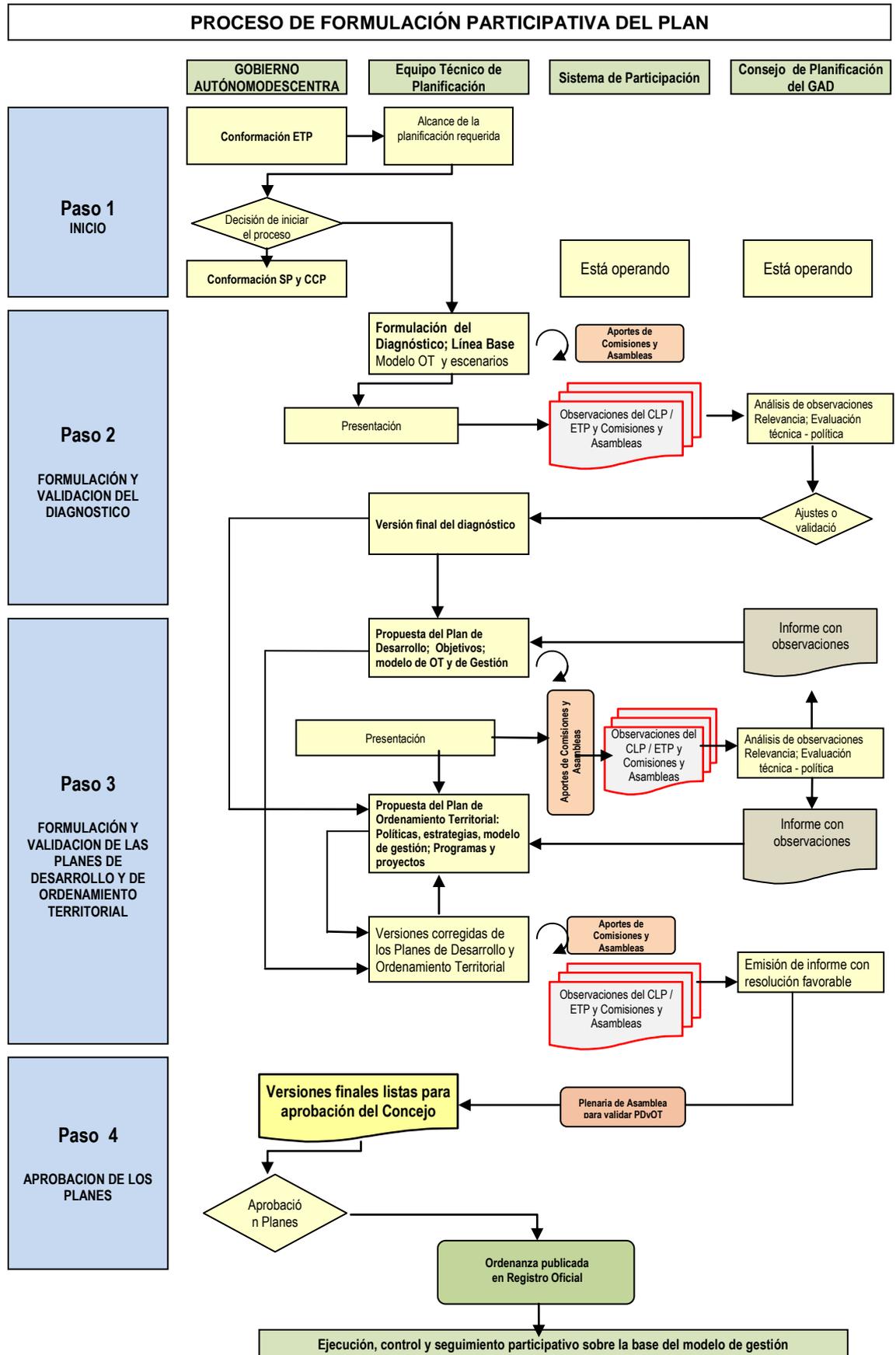
- Participar en el proceso de formulación de sus Planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
- Velar por la coherencia del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial con los Planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
- Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial;
- Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial respectivos;
- Conocer los informes de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los respectivos niveles de gobierno; y
- Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

3. EL PROCESO PARTICIPATIVO DE FORMULACIÓN

Los GAD de todos los niveles tienen la potestad de estructurar sus propios procesos de planificación según la situación de sus instrumentos actuales, sus capacidades institucionales y las condiciones de su contexto económico, social o político. Sin perjuicio de esa potestad, se propone un proceso que liga los pasos que deben darse para la formulación de los Planes con las responsabilidades o roles que deben asumir el GAD y las tres instancias a cargo de la planificación ya mencionada. El proceso es sensiblemente similar para la formulación de los Planes de los tres niveles; en términos generales, está constituido por cuatro pasos:

1. Paso 1: Inicio o arranque, cuando se decide enfrentar el proceso de planificación y se conforman las instancias de participación y planificación.
2. Paso 2: Formulación y validación del diagnóstico.
3. Paso 3: Formulación y validación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.
4. Paso 4: Aprobación y puesta en vigencia de los Planes.

El proceso en su globalidad consta en el Gráfico que se presenta a continuación; el detalle de cada paso se presenta en las páginas subsiguientes.



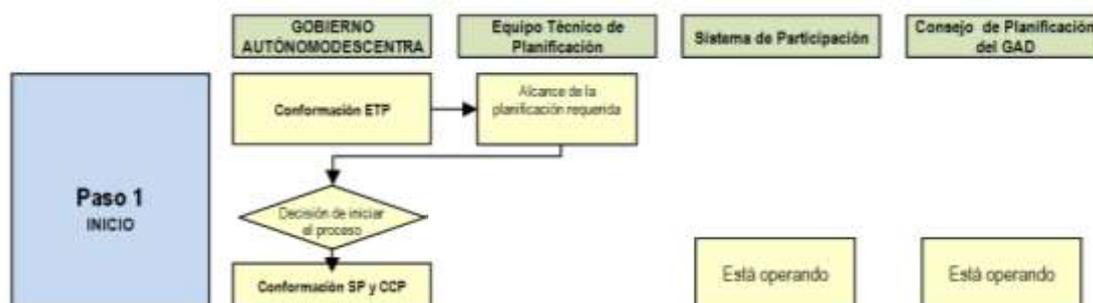
3.1 PASO 1: INICIO

El propósito de este paso es determinar el nivel de ajuste entre el contenido y alcance de los actuales instrumentos de planificación que posee el GAD, con lo establecido en los contenidos mínimos previstos por esta Guía y la decisión política para el proceso de planificación pertinente.

- Conformación del equipo técnico de planificación (ETP) y, si es del caso, de un comité o grupo consultivo conformado por funcionarios clave del GAD.
- Análisis de los instrumentos de planificación y emisión de un informe que defina el proceso que debe llevarse a cabo para que el GAD pueda contar con un Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial ajustado a los mandatos constitucionales y las leyes pertinentes.
- Conocimiento y aprobación por el órgano de decisión del GAD (Consejo Provincial, Concejo Cantonal/ Distrital o Junta Parroquial) del informe del equipo técnico, y decisión de emprender el proceso.
- Conformación del Sistema de Participación (la figura puede ser una asamblea cantonal, cabildo o demás opciones que brinda el artículo 100 de la Constitución) y del Consejo de Planificación del GAD, de acuerdo a la ley.

Por lo general, no se tiene que partir de cero; en la mayoría de los casos los GAD cuentan con instrumentos de planificación que aplican en sus territorios; se los debe evaluar para definir el alcance de la planificación requerida.

Responsabilidad: Máxima autoridad del GAD y Director de Planificación o experto a cargo, en el caso de las juntas parroquiales.



Elaboración: SENPLADES.

3.2 PASO 2: FORMULACIÓN Y VALIDACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

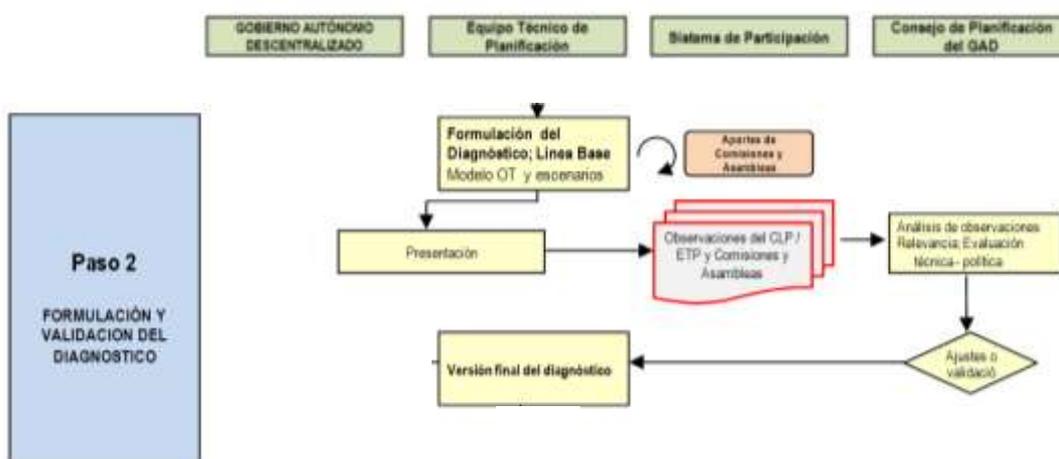
Al término de este paso se habrá validado el Informe que contiene el diagnóstico estratégico del GAD, incluido el diagnóstico institucional, el modelo territorial actual y los escenarios tendenciales y posibles. Las actividades más importantes que deben desarrollarse a continuación son:

- Acopio de información necesaria y procesamiento de datos para el análisis, por parte del ETP.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

- Conformación de la línea de base y estructuración de la base informática.
- Formulación y validación del diagnóstico: proceso de análisis participativo (con la instancia de inclusión ciudadana) de la situación por sistemas; construcción de conclusiones estratégicas (diagnóstico estratégico, modelo y escenarios); preparación del Informe Preliminar del diagnóstico.
- Presentación del Informe y validación por parte del Sistema de Participación. Se generan observaciones al Informe que son recogidas y enviadas al Consejo de Planificación del GAD (CP).
- Análisis de observaciones y validación del diagnóstico: informe del CP al equipo técnico de planificación para que prepare la versión final y dé inicio al paso 3.

Responsabilidad: Director del equipo técnico de planificación, con apoyo del Comité Consultivo Interno, si fuera del caso.



3.3 PASO 3: FORMULACIÓN Y VALIDACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Al término de este paso, se habrán validado los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial por parte del órgano de participación ciudadana, y se habrá emitido el informe favorable por parte del Consejo de Planificación del GAD de modo previo a su aprobación por parte de sus entidades decisorias. Contempla un proceso coordinado para la formulación de los dos planes: de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Formulación del Plan de Desarrollo.

Se deben desarrollar las siguientes actividades:

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

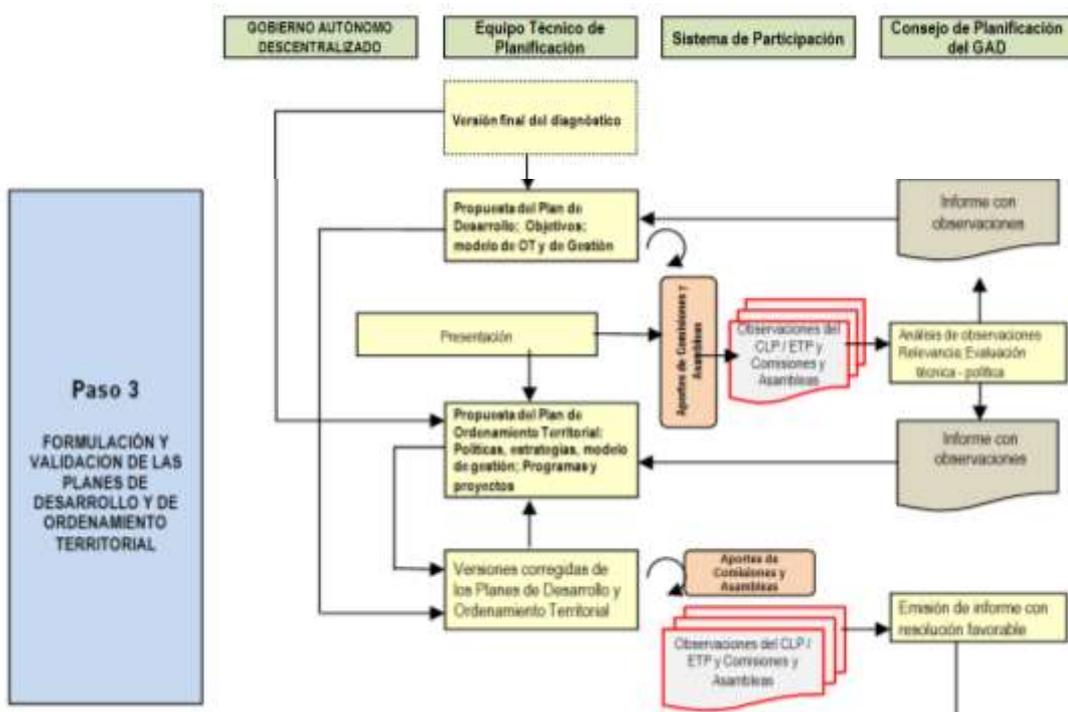
- Formulación de la primera versión de los componentes del Plan, por parte del equipo técnico de planificación, que contendrá:
 - El objetivo central y los objetivos específicos de desarrollo social, económico y ambiental, las políticas, las estrategias y metas que deben adoptarse para superar las situaciones deficitarias y aprovechar las potencialidades identificadas por el diagnóstico.
 - El modelo territorial que viabilice de la mejor manera el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo.
 - El modelo de gestión, orientado a lograr la concreción del Plan y por tanto de sus objetivos para el Buen Vivir.
- En algunos casos se puede considerar la participación de representantes de las organizaciones sociales dentro del equipo técnico de planificación. Esos representantes deberán tener la formación técnica que establezca el GAD y estarán sujetos a la supervisión y dirección técnica, del ETP.*
- Conocimiento de la primera versión del Plan por parte de la asamblea de los miembros del Sistema de Participación, y generación de observaciones que son remitidas al Consejo de Planificación del GAD por medio del Equipo Técnico de Planificación.
 - Conocimiento de la primera versión del Plan y de las observaciones de la Asamblea por parte del Consejo de Planificación del GAD, de la propuesta y pronunciamiento sobre la coherencia de los objetivos del Plan con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo; observaciones que son remitidas al equipo técnico de planificación.
 - Preparación de la versión corregida o borrador final del Plan de Desarrollo por parte del equipo técnico de planificación.
 - Conocimiento de la versión corregida por parte de una representación de la Asamblea o por su pleno y remisión al CCP.
 - Preparación de la versión final, que será sometida a la aprobación del Concejo.

Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial

Sobre la base de los resultados del diagnóstico el equipo técnico de planificación aborda el proceso de planificación del ordenamiento territorial, *una vez que ha formulado la primera versión de los objetivos de desarrollo y el modelo de ordenamiento territorial*. Las actividades son las siguientes

- Formulación de la primera versión del Plan de Ordenamiento Territorial, con énfasis en la propuesta de las políticas y objetivos territoriales y los esquemas básicos de la estructura y organización del territorio del GAD. Esta versión se someterá a la consideración de la asamblea, de manera simultánea con la primera versión de los objetivos de desarrollo, y el modelo de gestión de ordenamiento territorial.
- Con las observaciones de la Asamblea se la somete a consideración del CP y con sus observaciones se procede a formular las versiones corregida y final en los mismos plazos fijados para las actividades correspondientes al Plan de Desarrollo, según se aprecia en el Gráfico precedente.

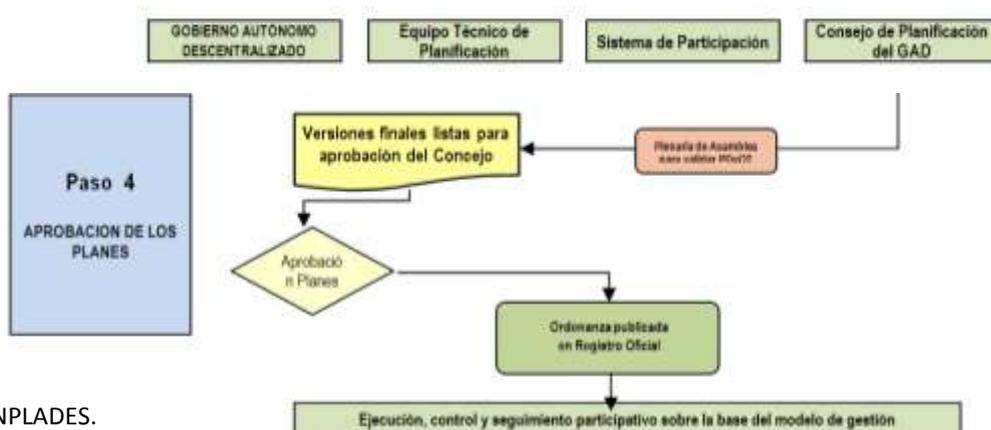
Responsabilidad: Director de equipo técnico de planificación.



3.4 PASO 4: APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Al término de este paso, el GAD ha adoptado el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como instrumento integral de gestión del Gobierno respectivo para lograr el desarrollo social, económico, ambiental de su territorio y cuenta con una programación confiable de acciones e inversiones para el período mediano y de largo plazo.

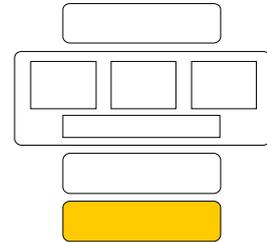
- El Equipo Técnico de Planificación prepara la versión final del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y por medio de la máxima autoridad la somete a consideración del Órgano Legislativo.
- El Órgano Legislativo del GAD, en orden a las disposiciones legales pertinentes conoce y aprueba el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, mediante ordenanza municipal.



Elaboración: SENPLADES.

CAPÍTULO IV. REFERENTES Y HERRAMIENTAS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES

En este capítulo se presenta un conjunto de matrices que contienen información detallada y recomendaciones metodológicas que podrían ayudar a los GAD y sus equipos de planificación a precisar el alcance de los contenidos, a identificar las responsabilidades que les competen junto a las entidades responsables de los sectores considerados, y a las interrelaciones que deben guardar los temas sectoriales según los niveles de gobierno.



Se presentan entonces matrices referenciales sobre los aspectos del diagnóstico y de la propuesta, diferenciadas por tipo de Planes considerados:

1. Matrices referenciales para Planes Provinciales.
2. Matrices referenciales para Planes Cantonales.
3. Matrices referenciales para Planes Parroquiales.

Este capítulo puede irse ampliando y complementando a lo largo del proceso de aplicación de las Guías con otras herramientas o instrumentos.

1. MATRICES REFERENCIALES PARA LOS PLANES PROVINCIALES

1.1. MATRICES DE COMPONENTES POR SISTEMAS PARA EL DIAGNÓSTICO PROVINCIAL

Las matrices que se presentan a continuación son un referente metodológico para facilitar el análisis que conduzca a la elaboración posterior del diagnóstico estratégico. Abarcan, según los criterios expuestos, los campos o temas que se consideran más relevantes en el proceso de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. Los GAD tienen la potestad de considerarlos a todos o a una parte de ellos; agregar otros o profundizar el análisis, según sus propias realidades y enfoques. Los sistemas están conformados por **Componentes** (en negritas) y subsistemas. Para cada uno se identifica el alcance y contenido y las instancias responsables de dar la información necesaria.

Sistema ambiental

Diagnóstico de los componentes y subcomponentes

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Clima	<ul style="list-style-type: none"> Los elementos climáticos como: temperatura, precipitaciones, humedad, radiación solar, vientos, presión atmosférica, evaporación y nubosidad, que serán referentes para la adopción de decisiones vinculadas con los distintos sistemas. Identificación (en lo posible) de amenazas asociadas con eventos climáticos extremos (sequías, lluvias extremas, vientos huracanados, etc). 	Responsabilidad del INHAMI
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de ecosistemas continentales y marítimos que constituyen hábitat de fauna y flora endógenas, y su condición de riesgo frente a actividades productivas o de diversa índole. Definición de potencialidades de estos ecosistemas para su aprovechamiento en condiciones de sostenibilidad (turismo ecológico, biotecnología, investigación). Identificación de los principales ecosistemas presentes en el territorio provincial. 	Responsabilidad y apoyo MAE

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
El agua	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitación y caracterización de cuencas que conforman o están representadas en la provincia, en cuanto a oferta hídrica, caudal ecológico, estado general de la cuenca y los cauces (contaminación, desecamiento, taponamiento, etc.). • Delimitación y caracterización de otros cuerpos de agua presentes en la provincia (humedales, lagunas). • Identificación de la demanda actual y futura para riego, generación hidroeléctrica, consumo humano, etc. • Análisis de la situación de la disponibilidad hídrica en relación con las demandas sociales y ambientales, (bosques, acuíferos subterráneos, fuentes naturales, humedales, etc.) sobre la base de la información suministrada por la SENAGUA. • Identificación de zonas vulnerables por desabastecimiento y/o ecosistemas en proceso de desertificación. • En zonas costeras, identificación y análisis de estado de aguas costeras y otros cuerpos de agua. • Historial de inundaciones o sequías. 	<p>Responsabilidad de la SENAGUA:</p> <p>En la identificación de la demanda, SENAGUA deberá basarse en la información que provean los gobiernos provinciales.</p>
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de características generales del suelo (geomorfológicas y edafológicas). • Identificación de amenazas naturales actuales y potenciales (fallas geológicas activas, susceptibilidad a deslizamientos, amenaza sísmica y volcánica). • Establecimiento de los efectos ambientales derivados de los usos y ocupación del suelo con actividades productivas. (deforestación, erosión, sobre explotación del suelo, activación o generación de amenazas socio-ambientales). • Identificación de actividades productivas alternativas acordes con la aptitud del suelo y del régimen climático de manera que se generen condiciones de sostenibilidad ambiental. 	<p>Con apoyo del MAE.</p> <p>Ejemplo de efectos: avance de la frontera agrícola; contaminaciones de cursos de agua; pérdida de bosques.</p>
El aire	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de la calidad del aire en las áreas sujetas a contaminación por actividades productivas superficiales o extractivas que pueden afectar a grupos de población. 	<p>Responsabilidad de la información MAE.</p> <p>Las amenazas de origen natural se tratan en el punto riesgo y seguridad.</p>

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Recursos naturales no renovables. (Subsuelo)	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de áreas actuales de explotación y sus efectos ambientales. • Identificación de áreas con potencialidad de explotación de nuevos recursos y su viabilidad y/o requerimientos para garantizar la mitigación de posibles impactos ambientales negativos. 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
Bosques protectores y áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y caracterización de áreas bajo conservación: bosques protectores, Socio Bosque y áreas protegidas del SNAP. • Definición del potencial de los bosques como proveedores de bienes y servicios ecosistémicos en el nivel provincial. 	Con apoyo del MAE y en concordancia con los Planes Cantonales y sus gobiernos.
Recursos marinos costeros	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación del potencial de los recursos marino costeros y sus zonas de protección en el nivel provincial. 	Responsabilidad del MAGAP y el MAE por medio de las dependencias desconcentradas.
Riesgo y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y delimitación de las áreas expuestas a amenazas naturales y socio naturales en la provincia: peligros volcánicos, zonas propensas a deslizamientos, a sismos, tsunamis, fallas geológicas, etc, • Tabla histórica de emergencias pasadas, con identificación de las áreas afectadas y el nivel de afectación, impactos en el ambiente • Descripción de la topografía, geología y geomorfología de la provincia. 	Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema Económico

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Actividades económicas:		
Actividad agro productiva	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación, cobertura vegetal, área ocupada y situación de las actividades agrícolas y pecuarias al momento de elaboración del Plan. • Identificación de áreas que presentan conflictos de usos del suelo. • Identificación de áreas con opciones o potencialidades para la explotación agroproductiva; establecimiento de avance de frontera agrícola. • Caracterización de la fuerza de trabajo agrícola por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales 	Responsabilidad compartida con el MAGAP y con el MAE. El enfoque central debe estar orientado al logro de la soberanía alimentaria.
Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas donde se desarrolla pesca no deportiva en aguas marinas costeras o continentales. • Condiciones en las cuales se desarrolla la actividad (artesanal e industrializada). • Equipamientos e infraestructura de apoyo disponibles. • Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Situación de áreas con manejo forestal; áreas con opciones para la producción de recursos forestales; tendencias de deforestación. • Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el MAGAP y con el MAE.
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de áreas con explotación minera por tipo de explotación (industrial, artesanal), delimitación indicativa de áreas de influencia de estas actividades. • Identificación de Proyectos Estratégicos Nacionales. • Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (Viceministerio de Minas).

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Actividades económicas:		
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Situación que atraviesa la actividad. Identificación de las potencialidades para desarrollar nuevas inversiones. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO, MINTUR y Ministerio del Deporte.
Otras actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de otras actividades económicas significativas o potenciales en la provincia: turismo, recreación, investigación, servicios, otros. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Servicios a la producción	<ul style="list-style-type: none"> Facilidades y limitaciones para desarrollar iniciativas productivas: energía, movilidad, información; facilidades para la comercialización. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO.
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> Situación del empleo y oportunidades de trabajo disponible en el territorio provincial. Entre otros temas: mano de obra especializada disponible; fuentes de empleo actuales y posibles; tendencias del desempleo o subempleo, desagregado por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico para identificar las inequidades en esta campo. 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Relaciones Laborales y entidades vinculadas al trabajo y la estadística laboral.
Formas de organización de la producción	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la tenencia de los medios de producción; análisis de redistribución de la riqueza; cadenas de producción y de valor; grupos de poder y opciones para la productividad. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO.
Mercado de capitales y financiación de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> Opciones efectivas de financiación de inversiones en el territorio provincial: líneas de crédito del sector público y privado; destinatarios o usuarios. 	Responsabilidad compartida con Ministerios de Finanzas; Corporación Financiera Nacional; banca pública y privada.
Infraestructura de apoyo a la producción	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de infraestructura de apoyo a la producción y evaluación de su capacidad (sistemas de riego; infraestructura de acopio, producción y comercialización, infraestructura de conectividad y transporte, etc.). Disponibilidad de técnicas orientadas al mejoramiento de la producción y nivel de accesibilidad por la generalidad de los 	Responsabilidad compartida con MAGAP, INAR, MTOP, MINTEL, MCPEC y SENESCYT.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Actividades económicas:		
	emprendedores.	
Riesgos asociados a las actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> Identificar de niveles de riesgo para las actividades económicas e infraestructura de apoyo a la producción (por ubicación en zonas que presentan situación de amenaza (exposición). Evaluación de condiciones de vulnerabilidad en caso de infraestructuras regionales y nacionales. 	Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo con Ministerios involucrados.

Sistema Sociocultural

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Desarrollo social		
Movilidad espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de procesos y tendencias de movilidad espacial en la provincia (inmigración y emigración inter e intraprovinciales); migración desde y hacia la provincia (incluye la migración internacional); factores atractivos o expulsivos de población, etc.). Identificación de políticas y acciones vinculadas con la migración en el ámbito provincial; opciones para fijar la población en el territorio. 	Responsabilidad de la Subsecretaría de Movilidad Interna del Ministerio de Gobierno y Secretaría Nacional del Migrante.
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad de organización de las entidades sociales de tercer grado como actores representativos de la ciudadanía; para el trabajo en redes y logro de acuerdos supra cantonales; capacidad de convocatoria, fortaleza organizacional. Establecimiento de las inequidades sociales en el ejercicio de derechos sociales, culturales, políticos por razón de sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico 	Estructura de base de la población provincial con apoyo del INEC. En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana.
Grupos Étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras 	
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación indicativa de áreas de influencia de nacionalidades étnicas. Identificación de Planes de Vida vigentes. Identificación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los valores culturales. 	En corresponsabilidad con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y del Ministerio de la Cultura y del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema de Asentamientos Humanos

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y análisis de patrones de distribución espacial de la población en la provincia (dispersa, nucleada, concentrada) en concordancia con previsiones de la ETN en relación con la conformación de núcleos urbanos. • Identificación y caracterización del sistema actual de asentamientos, según tamaño de la población. • Tendencias de crecimiento de asentamientos concentrados frente a áreas de actividad agrícola o de protección. 	En corresponsabilidad con los gobiernos cantonales con apoyo del INEC y de los Ministros Coordinadores en caso de núcleos priorizados en el PNBV y la ETN.
Roles y vínculos funcionales en el territorio provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del sistema de asentamientos humanos: <ul style="list-style-type: none"> - Identificar el rol que desempeña el territorio provincial en el contexto regional o nacional. - Roles y funciones que desempeñan los distintos cantones en el entorno provincial. - Relaciones con los territorios circunvecinos; roles que desempeñan los centros poblados y sus interrelaciones. 	
Infraestructura y acceso a servicios básicos:		
Acceso de la población rural a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y mapeo del estado de los indicadores básicos de cobertura y calidad de los servicios públicos en la provincia. • Identificación de sistemas transcantones vinculados con los servicios señalados. • Opciones de fomentar los servicios mancomunados. • Identificación de políticas de los Ministerios relacionados. 	En corresponsabilidad con los ministerios sectoriales y los gobiernos municipales de la provincia. Es la línea base para la definición de metas provinciales y da lineamientos para las metas cantonales.
Infraestructura y acceso a servicios sociales:		
Acceso de la población rural a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación del estado de los indicadores básicos de educación, salud y nutrición en la provincia. • Identificación de políticas, programas o proyectos que el Gobierno Central esté aplicando en el ámbito provincial. 	En corresponsabilidad con los Ministerios Sectoriales desconcentrados, correspondientes al ME y MSP.
Acceso de la población rural a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Línea base de la vivienda rural en la provincia. • Políticas o líneas de crédito relacionadas con la vivienda rural; programas de 	Responsabilidad del MIDUVI y corresponsabilidad con los gobiernos municipales.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
	posible desarrollo en el ámbito provincial.	
Gestión integral de riesgos de desastre :		
Gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de condiciones de riesgo de los asentamientos y de los sistemas de infraestructura. Ubicación general en áreas con presencia de amenazas (elaboración del mapa indicativo de riesgos, como base para los análisis de vulnerabilidad que se deberán adelantar en el nivel cantonal y parroquial). Evaluación de medidas actuales para la prevención, mitigación y atención de desastres en el nivel provincial. 	Responsabilidad de la SNGT, con apoyo del gobierno provincial.

Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Redes de vialidad y transporte	<ul style="list-style-type: none"> Situación del sistema vial y del transporte de personas y bienes como vínculo entre asentamientos y áreas productivas del territorio, y con el sistema regional o nacional. Identificación y ubicación indicativa de nuevos proyectos nacionales y provinciales de infraestructura vial, portuaria y de transportes, y señalamiento de impactos y áreas de influencia. 	En coordinación con el MTOP.
Sistemas de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad de los sistemas de conectividad provincial interna y externa: comunicación telefónica y de internet. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad de provisión de energía para la producción y en el ámbito provincial. Identificación y ubicación indicativa de nuevos proyectos nacionales y provinciales de infraestructura energética; señalamiento de impactos y áreas de influencia. 	Responsabilidad del Ministerio de Electricidad y Energías Renovables.
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los niveles de exposición a amenazas y vulnerabilidad de vías, puentes, redes y estaciones eléctricas; redes y equipamientos de comunicación etc. Identificación de infraestructuras provinciales prioritarias para la atención en caso de desastre (vías de interconexión, puentes, puertos y aeropuertos, plantas de generación eléctrica, redes matrices de abastecimiento hídrico, hospitales, estaciones de bomberos, áreas de alojamiento dotadas, etc.). 	Responsabilidad de SNGR con apoyo del GAD.

Sistema Político Institucional

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Marco normativo e instrumental para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la calidad y vigencia de las leyes y cuerpos normativos en el ámbito provincial, vinculados al territorio. • Establecimiento de la calidad y vigencia de los instrumentos de planificación del GAD provincial para el desarrollo y el ordenamiento territorial. (Ver primer paso del Proceso de formulación participativa de los PDOT.) • Identificación de directrices, orientaciones o disposiciones instrumentos de planificación del nivel nacional o regional que afecten al ámbito provincial. 	En coordinación con la SENPLADES.
Capacidades institucionales para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la capacidad del Gobierno Provincial para la planificación y gestión del territorio: <ul style="list-style-type: none"> - Instancias a cargo; - Talento humano, recursos técnicos; - Experiencia en planificación y promoción de procesos participativos; - Financiación, ejecución y control de proyectos de desarrollo. • Establecimiento de la capacidad de las organizaciones sociales para acompañar los procesos. • Disposición y capacidades del sector privado para apoyar proceso de desarrollo social y económico. 	

1.2. MATRICES REFERENCIALES PARA LA PROPUESTA DE LOS PLANES PROVINCIALES

En las matrices que se presentan a continuación —que tienen el carácter de referenciales— se plantean las líneas de acción que podrían desarrollarse para alcanzar determinados resultados en cada sistema. Para cada uno de los sistemas, se señalan las características que debe reunir, las responsabilidades que deben asumir los gobiernos provinciales y otros actores y los factores que pueden tomarse en cuenta para construir el modelo territorial. El logro de los resultados individualmente considerados no es suficiente para alcanzar el desarrollo integral que se busca. Se debe buscar la interacción entre ellos, y plasmarla ya sea en ejes de acción o en grupos agregados de soluciones que permitan la contribución desde los distintos sistemas para estructurar una situación que responda de modo integral a los requerimientos de la población.

Sistema ambiental

Resultado a alcanzar

Debe definir una situación ambiental deseada, en la que se hayan superado las deficiencias o amenazas identificadas en el diagnóstico y/o se hayan aprovechado las potencialidades para conferir el mayor grado de sustentabilidad.

Componentes del sistema	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El agua	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de fuentes productoras del agua, para mantener o mejorar el balance hídrico. • Protección de cuencas y microcuencas en orden a lo previsto por el Gobierno Regional o Nacional. • Creación de conciencia ciudadana sobre la importancia de preservar el recursos. • Regulación y protección de caudales para reducir impactos de inundaciones. 	<p>Deben ser definidas por la SENAGUA y en acuerdo conjunto con el Gobierno Provincial.</p> <p>Apoyo de la SNGR</p>	<p>Áreas de protección de páramos o fuentes de agua; zonas de protección de cuencas o microcuencas.</p> <p>Ubicación de áreas a reforestar para regulación del ciclo hídrico.</p>
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de remediación o mitigación de afectaciones por usos o actividades. 	<p>Deben ser definidas por el Ministerio de Ambiente e identificar nivel de participación del Gobierno Provincial.</p>	<p>Zonas que deben intervenir con este tipo de medidas.</p>
El aire	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos y concienciación a responsables de contaminación del aire a gran escala, para que reduzcan o eliminen, impacto negativos que afecten a asentamientos de población. 	<p>Responsabilidad del MAE. Identificar nivel de participación del Gobierno Provincial en los procesos mencionados.</p>	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes del sistema	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
	<ul style="list-style-type: none"> • Emisión y puesta en vigencia de normas y medidas punitivas sobre contaminación ambiental en la ordenanza provincial. 		
Recursos naturales no renovables. (Subsuelo, lechos de ríos y canteras))	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento de este tipo de recursos, en condiciones de sostenibilidad ambiental y seguridad de la población aledaña como factores que apoyan al desarrollo económico. • Explotación que no genere nuevas amenazas socio naturales (Vinculación con Sistema Ambiental) 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y electricidad; coordinación con el MAE, coordinación con la SNGR.	Áreas de afectación restricción vinculadas a este tipo de proyectos.
Ecosistema	<ul style="list-style-type: none"> • Líneas de aprovechamiento sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico o educativo. • Recuperación o protección de ecosistemas. 	Responsabilidad del Ministerio del Ambiente, MINTUR y Ministerio del Deporte.	Áreas de explotación permitida y áreas de uso restringido y prohibido.
Bosques protectores y áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento de bosques protectores como recursos para el desarrollo turístico, recreativo, educativo. • Recuperación y consolidación de bosque en deterioro (vinculación con sistema económico). 	Con apoyo del Ministerio del Ambiente y en concordancia con los Planes cantonales y sus gobiernos.	Áreas destinadas a bosques protectores y de explotación.
Riesgo y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de prevención o mitigación de áreas sujetas a amenazas y riesgos de origen natural o antrópico. • Gestión integral de riesgo. 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Señalar las responsabilidades del Gobierno Provincial.	Definir: áreas de protección o restricción de uso por causa de amenazas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema económico

Resultado a alcanzar

Situación económica deseada: mejoramiento de factores vinculados al desarrollo endógeno, como por ejemplo el incremento de las fuentes de trabajo, de los niveles de ingreso, de acceso al trabajo y empleo, a la producción en condiciones de equidad, redistribución de la riqueza; fomento de iniciativas público privadas y otros aspectos pertinentes.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de actividades agropecuarias con mejores opciones para crear y redistribuir la riqueza en el ámbito provincial y disminuir las inequidades sociales. Fomento de actividades agropecuarias adaptadas a las amenazas existentes en el cantón (inundaciones, caída de cenizas, sequías, etc...) 	Responsabilidad compartida con el MAGAP. El enfoque central debe estar orientado al logro de la soberanía alimentaria.	Definir: áreas destinadas en el territorio para cada una de estas actividades.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la forestación o reforestación, según vocación o situación de deterioro forestal o de protección del ciclo hídrico. Vinculación con el sistema ecológico. 	Responsabilidad compartida con el MAGAP en acuerdo con el MAE.	Áreas destinadas al manejo forestal.
Actividad de explotación extractiva minera	<ul style="list-style-type: none"> Puesta en marcha de proyectos estratégicos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo. Preferencia a actividades que no generan mayores amenazas socio naturales. 	Responsabilidad compartida con el Ministerio Electricidad y de Energías Renovables.	Áreas de influencia en los proyectos PEN.
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de iniciativas orientadas a generar empleo y fortalecer fuentes de trabajo con igualdad de oportunidades para los distintos grupos poblacionales por medio de actividades industriales. 	Responsabilidad del Ministerio de la Producción y Competitividad.	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas orientadas a la creación de mano de obra calificada para satisfacer el requerimiento que se derive de los nuevos emprendimientos en el ámbito provincial y promover la inclusión al trabajo y el empleo de los grupos marginados.. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO, el Ministerio de Relaciones Laborales y entidades vinculadas.	
Formas de organización de la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las cadenas productivas que se ubican en la provincia; apoyo a pequeños productores del ámbito provincial. • Fomento de iniciativas público-privadas de pequeños productores-as o emprendedores-as. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO.	
Mercado de capitales y financiación de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas para incentivar la inversión en el territorio provincial. 	Responsabilidad compartida con Ministerios de Finanzas, Banco del Estado, CFN, banca privada.	
Infraestructura de apoyo a la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Creación o mantenimiento de canales de riego, facilidades portuarias. • Vinculación con los sistemas de energía del sistema de asentamientos humanos y con el sistema de movilidad y conectividad. 	Responsabilidad compartida con MAGAP y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.	Ubicación de equipamientos e infraestructura en el territorio.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema sociocultural

Resultado a alcanzar

Situación de desarrollo social deseada: organizaciones sociales de ámbito provincial fortalecidas para el trabajo en redes y para asumir responsabilidades para la gestión del territorio; valores culturales y de identidad fortalecidos.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Movilidad espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> • Generar condiciones favorables para el retorno de población ecuatoriana al país. • Incentivos o creación de condiciones para alentar la permanencia de la población en sus comunidades de origen • Mejorar condiciones de inserción de personas inmigrantes. 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional del Migrante.	
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de organizaciones de ámbito provincial, para asumir responsabilidades en la gestión del territorio. • Capacitación en liderazgo, organización y trabajo en redes. 		Definir: Localización de los territorios ocupados por las circunscripciones.
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de circunscripciones con grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y con otros gobiernos circunvecinos cuyos territorios alojen a este tipo de circunscripciones.	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Protección y/o aprovechamiento de potencialidades turísticas del patrimonio cultural tangible e intangible en el ámbito provincial. Fortalecimiento de la identidad cultural de la provincia y de la de sus circunscripciones. 	Apoyo a las acciones del INPC en el área.	Definir: Áreas destinadas a la protección del Patrimonio Cultural o al aprovechamiento con actividades turísticas o recreativas.

Sistema de asentamientos humanos

Resultado a alcanzar

Situación deseada que debe alcanzar el sistema de asentamientos humanos: calidad de vida de la población asentada en el territorio calificada a través del grado de seguridad, de las interrelaciones entre los asentamientos y de la accesibilidad a los servicios básicos y sociales.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> Políticas y medidas orientadas a la ocupación adecuada del territorio por los distintos asentamientos. Políticas y lineamientos orientados al fortalecimiento selectivo de núcleos poblacionales específicos en concordancia con lo establecido en el PNBV y la ETN. 	En corresponsabilidad con los gobiernos cantonales con apoyo del INEC.	Ubicación de asentamientos humanos y sus áreas de expansión.
Las condiciones de seguridad:			
Amenazas, vulnerabilidad y riesgos	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de remediación, mitigación o prevención de riesgos a los asentamientos por causas de origen natural. Acciones para el 	Responsabilidad de la SNGT, con apoyo del gobierno provincial.	Áreas de riesgo o protección de amenazas. Líneas vitales regionales para la atención de emergencias.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
	fortalecimiento de la capacidad de gestión de riesgos, tanto para la prevención como para la atención.		
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de prevención de riesgos y protección, orientadas al fomento de la seguridad ciudadana en el ámbito público y en el privado. 	Responsabilidad de la delegación provincial del Ministerio de Gobierno y Policía con apoyo del Gobierno Provincial.	
Roles y vínculos funcionales en el territorio provincial	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración del sistema de asentamientos humanos de la provincia: definición de roles de los asentamientos en la provincia; establecimiento de vínculos que deben darse entre ellos; relación con áreas de actividad; sistemas. 	Corresponsabilidad con los gobiernos cantonales.	Localización de los asentamientos humanos concentrados (centros poblados cantonales y parroquiales) como insumos para el Modelo de Ordenamiento Territorial.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:			
Acceso de la población rural a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de proyectos con gestión mancomunada entre cantones de la provincia. Apoyo a gobiernos cantonales para la gestión de los servicios, cuando lo soliciten. 	Corresponsabilidad con los gobiernos municipales de la provincia.	Identificar: Redes o flujos transcantones o líneas de energía de similar alcance.
Infraestructura y acceso a servicios sociales:			
Acceso de la población rural a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas de salud y educación de los Ministerios de Salud y Educación en el territorio provincial. 	Responsabilidad del MIDUVI con apoyo de las representaciones provinciales de los Ministerios respectivos.	
Acceso de la población rural a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas de vivienda del MIDUVI en el territorio provincial. 	Responsabilidad del MIDUVI; apoyo a la aplicación, en corresponsabilidad con los gobiernos municipales.	
Infraestructura y acceso a servicios de aprovisionamiento	<ul style="list-style-type: none"> Creación o mejoramiento de centros de acopio y distribución de 	Responsabilidad de los Ministerios de Industrias y de Agricultura, Ganadería	Definir: Localización espacial de los equipamientos mencionados.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
	productos agropecuarios y pesqueros, con visión de soberanía alimentaria.	y Pesca.	

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Resultado a alcanzar

Situación deseada de la movilidad y conectividad: incremento o nivel de la capacidad de la movilidad y conectividad que debe poseer la población y disponibilidad de energía para el desarrollo de actividades productivas.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Redes de vialidad y transporte	<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de los sistemas de vialidad y transporte de personas y bienes en el ámbito transcantonal. 	En coordinación con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que debe determinar las normas técnicas para los dos sistemas, y en concordancia con los gobiernos cantonales que tienen la competencia de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial.	Definir: Trazado de vías del sistema provincial o transcantonal y su relación con el sistema regional o nacional.
Sistemas de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> Creación o mejoramiento del sistema provincial de conectividad provincial y su relación con los sistemas nacional e internacional. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.	
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none"> Creación o mejoramiento del sistema provincial de energía eléctrica provincial. 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad y en corresponsabilidad con los gobiernos cantonales y parroquiales.	Definir: Trazado de las redes provinciales de energía; localización espacial de embalses o centrales térmicas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema Político-Institucional

Resultado a alcanzar

Situación deseada de la capacidad de gestión territorial del gobierno provincial y de las organizaciones ciudadanas de ámbito provincial y vigencia de un marco legal de actuación.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Capacidades institucionales y ciudadanas para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Provincial y de las organizaciones del mismo ámbito, para la gestión del territorio, que abarca la gestión del desarrollo y el control de las normas y disposiciones derivadas del ordenamiento territorial.• Fortalecimiento y creación de grupos ciudadanos que representen la diversidad de la población y se articulen a los procesos de gestión local.	Como parte de los procesos de aplicación de las estrategias de apoyo técnico y capacitación que instrumente la SENPLADES en el marco del Sistema Nacional de Planificación.	

2. MATRICES REFERENCIALES PARA LOS PLANES CANTONALES

2.1 MATRICES DE COMPONENTES POR SISTEMAS PARA EL DIAGNÓSTICO CANTONAL

Sistema ambiental

Situación de los componentes		
Debe derivarse o guardar relación con la situación detectada en el Plan Provincial y detallarse según el grado de información disponible o sobre la base de los acuerdos o compromisos que se concreten en el proceso de formulación del Plan Provincial.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Clima	<ul style="list-style-type: none"> Descripción de factores climáticos como: temperatura, precipitaciones, humedad, radiación solar, vientos, presión atmosférica, evaporación y nubosidad, que serán referentes para la adopción de decisiones vinculadas con los distintos sistemas. Identificación (en lo posible) de amenazas asociadas con eventos climáticos extremos. (sequías, lluvias extremas, vientos huracanados, etc). 	Responsabilidad del INHAMI.
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los principales ecosistemas presentes en el territorio. Identificación y análisis de la situación (riesgos y potencialidades) de los ecosistemas de fauna y flora del cantón. 	Se tomará como referencia el Mapa Nacional de vegetación elaborado por el MAE. Responsabilidad del MAE. Se detalla la situación establecida en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial Provincial.
El agua	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación de cuencas y cuerpos de agua existentes en el cantón. Establecimiento de la oferta hídrica actual, caudal ecológico, calidad del agua y de los factores de riesgo para mantenerla (deforestación, deterioro de cauces, contaminación, sobreexplotación). Establecimiento de la demanda actual y futura de agua para consumo humano en los centros poblados del cantón. Identificación de amenazas asociadas a los sistemas hídricos (inundaciones, desertificación). Historial de inundaciones o sequías. 	La SENAGUA debe dar los lineamientos técnicos y la información necesaria para la gestión integral de las aguas.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de características generales del suelo del cantón (geomorfológicas y edafológicas) con miras a establecer su adecuado uso y ocupación. 	Se detalla la situación establecida en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial provincial.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Situación de los componentes Debe derivarse o guardar relación con la situación detectada en el Plan Provincial y detallarse según el grado de información disponible o sobre la base de los acuerdos o compromisos que se concreten en el proceso de formulación del Plan Provincial.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
El aire	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la calidad del aire especialmente en los centros con población concentrada y polígonos industriales y otros similares (afectación por tráfico vehicular, emisiones industriales). 	Con apoyo del MAE (que dará los lineamientos técnicos) y aplicación de la legislación ambiental.
Recursos naturales no renovables (subsuelo)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de áreas afectadas por actuales y futuros proyectos extractivos que lleve a cabo el Gobierno Nacional. • Análisis de los impactos ambientales que se deriven o se derivarán de ellos. 	Información que proviene del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. Se recomienda una coordinación con las áreas identificadas por el Plan Provincial. Coordinación con el MAE.
Bosques protectores y áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de cobertura y su estado de conservación, como proveedores de bienes y servicios ecosistémicos en el nivel cantonal. 	Responsabilidad del MAE: áreas protegidas PANE.
Riesgo y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y delimitación de las áreas expuestas a amenazas naturales y socio naturales en el cantón: peligros volcánicos, zonas propensas a deslizamientos, a sismos, tsunamis, fallas geológicas, etc, • Tabla histórica de emergencias pasadas, con identificación de las áreas afectadas y el nivel de afectación, impactos en el ambiente • Descripción de la topografía, geología y geomorfología del cantón. 	Con apoyo de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema económico

Debe derivarse de la situación detectada en el diagnóstico económico provincial y detallarse para el cantón, si es procedente y se cuenta con la información necesaria.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Actividades económicas:		
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Situación de las actividades agrícolas, pecuarias por tipo de actividad; identificación de áreas con opciones o potencialidades; establecimiento de avance de frontera agrícola. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial, MAE y MAGAP. Al gobierno cantonal le corresponde precisar las áreas de actividad en su territorio.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Situación de áreas con manejo forestal; áreas con opciones para la producción forestal; tendencias de deforestación. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial, MAE y MAGAP.
Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas donde se desarrolla pesca no deportiva en aguas marinas costeras o continentales. Condiciones en las cuales se adelanta la actividad (artesanal e industrializada) y potencialidad del recurso. Equipamientos e infraestructura de apoyo disponibles. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial, MAE y MAGAP.
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas con explotación minera por tipo de explotación (industrial, artesanal). Identificación de proyectos que se asientan en el territorio cantonal. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial y los Ministerios de Recursos Naturales No Renovables e Industrias y Competitividad. El gobierno cantonal precisará la situación del componente dentro de su jurisdicción.
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Situación que atraviesa la actividad. Identificación de las potencialidades para desarrollar nuevas inversiones. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	En coordinación con el MIPRO y MCPEC.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Debe derivarse de la situación detectada en el diagnóstico económico provincial y detallarse para el cantón, si es procedente y se cuenta con la información necesaria.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Actividades económicas:		
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de otras actividades económicas significativas o potenciales en el cantón (turismo, recreación, investigación, servicios, otros). Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	En coordinación con MINTUR, MCPEC, SENESCYT, MD.
Proyectos estratégicos (previstos existentes) o	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los impactos (afectaciones y oportunidades) que generarán en el territorio cantonal. Identificación de los grupos poblacionales específicos a los que afecta. 	
Vulnerabilidades de la infraestructura y áreas productivas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de vulnerabilidades de las diferentes actividades económicas presentes. Identificación y evaluación de la vulnerabilidad de las áreas de producción e infraestructura productiva asociadas a las amenazas identificadas, de origen natural, socioambiental o antrópico. Identificar los peligros asociados a ciertas actividades económicas (por almacenamiento y uso de sustancias peligrosas, peligros por accidentes industriales, etc) 	Responsabilidad compartida con la SNGR y organismos a cargo de esos proyectos, según el tipo de proyecto.

Alcance opcional del diagnóstico económico		
Recomendable para los Distritos Metropolitanos, los cantones de mayor población o aquellos que busquen dar énfasis a la promoción del desarrollo económico.		
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> Situación del empleo en el territorio cantonal (comprende el análisis de la PEA, tasas de desempleo y subempleo, y de creación de nuevas plazas de trabajo) desagregadas por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico para identificar las inequidades y grupos más afectados.. 	Responsabilidad compartida con el Consejo Provincial y el Ministerio de Relaciones Laborales.
Formas de organización de los modos de producción	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la tenencia de los medios de producción; análisis de redistribución de la riqueza; cadenas de producción y de valor; grupos de poder y opciones para la productividad. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial y el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social. El gobierno cantonal precisará la situación del componente dentro de su jurisdicción.
Mercado de capitales y financiación de las	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de opciones efectivas de financiación de inversiones en el 	Responsabilidad compartida con Ministerios de Finanzas; Corporación

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Alcance opcional del diagnóstico económico		
Recomendable para los Distritos Metropolitanos, los cantones de mayor población o aquellos que busquen dar énfasis a la promoción del desarrollo económico.		
inversiones	territorio cantonal: líneas de crédito del sector público y privado; destinatarios o usuarios.	Financiera Nacional; banca privada.
Infraestructura de apoyo a la producción	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la demanda actual y futura de infraestructura de apoyo a la producción (energía, movilidad, infraestructura de transformación y comercialización, etc.). 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Industrias y Competitividad y organizaciones interesadas.

Sistema sociocultural

Situación de los componentes:		
Los datos del nivel cantonal de este sistema alimentarán los contenidos de los planes provinciales y parroquiales.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Desarrollo social:		
Movilidad espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la dinámica de los desplazamientos de la población desde y hacia el cantón (migración interna y externa): cuantificación y caracterización. 	Responsabilidad de la Subsecretaría de Movilidad Interna del Ministerio de Gobierno y Secretaría Nacional del Migrante.
Educación, salud, nutrición	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de políticas aplicadas al ámbito cantonal por parte de los Ministerios del ramo. 	Responsabilidad de las instancias provinciales de los Ministerios de Salud y Educación.
Organización y tejido social	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la estructura de base de la población cantonal. Identificación de los tejidos sociales y de las organizaciones que los conforman. Capacidad para el trabajo en redes; capacidad de gestión y niveles de incidencia en el entorno territorial: capacidad de convocatoria y poder de veto de las organizaciones sociales relevantes del cantón. 	Estructura de base de la población con apoyo del INEC. Con apoyo del Ministerio de Inclusión Económica y Social La identificación del tejido en las zonas rurales del cantón debe efectuarse en conjunto con las juntas parroquiales.
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana.
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Identificación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los valores culturales. 	En corresponsabilidad con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio de la Cultura.
Identificación de grupos vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos marginales, personas con discapacidades 	En corresponsabilidad con instituciones como la Vice Presidencia y otros

Sistema de Asentamientos Humanos

Situación de los componentes:		
Este sistema que es el más cercano o identificado con las competencias y roles del régimen cantonal, es un insumo fundamental para la identificación del modelo de ordenamiento territorial y generará además información para los correspondientes diagnósticos provinciales y parroquiales.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de los patrones actuales de distribución de la población en el cantón (concentrada, dispersa, en núcleos). • Establecimiento de las principales dinámicas de movilidad de la población (inmigración, emigración). • Establecimiento de la capacidad de alojamiento de población en los centros poblados del cantón, a partir de la distribución espacial de la población actual y las tendencias de crecimiento. • Ubicación actual de los diferentes sectores socio económicos de la población. 	Las tendencias de crecimiento se basarán en la información estadística del INEC.
Forma de utilización del suelo		
Áreas urbanas y centros poblados	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de las características actuales de las áreas urbanas y centros poblados del cantón (zonificación de usos y actividades, tipologías de construcción, espacio público, condiciones de la vivienda, etc. (análisis urbano). 	
Uso y ocupación del suelos urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del nivel de ajuste o respeto de la zonificación vigente de los usos y las formas de ocupación del suelo en las áreas urbanas y centros poblados del cantón, y sus conflictos derivados. 	En usos de suelo se deben considerar como mínimo los siguientes tipos: residencial, comercial, industrial, de equipamiento, áreas naturales, áreas productivas, áreas de riesgo. La ocupación del suelo se refiere a las formas de implantación (aislada, pareada, sobre línea de fábrica), los coeficientes de uso y ocupación del suelo (COS, CUS), altura de edificación, según sea aplicable en las normas vigentes en cada municipio.
Tenencia del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Estado general de legalidad de los asentamientos urbanos y rurales del cantón. • Características fundamentales de los tipos de obstáculos para la legalización. 	Con el apoyo del MIDUVI y su instancia especializada, DINAC. Los datos del nivel cantonal alimentan al diagnóstico del nivel provincial. Una vez que se formule la Ley de Suelo se deberán aplicar las directrices pertinentes.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Situación de los componentes:		
Este sistema que es el más cercano o identificado con las competencias y roles del régimen cantonal, es un insumo fundamental para la identificación del modelo de ordenamiento territorial y generará además información para los correspondientes diagnósticos provinciales y parroquiales.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la situación general de la seguridad ciudadana en el ámbito cantonal. (tipo de eventos, frecuencia, ubicación). tanto en el espacio público cuanto en el privado. 	Responsabilidad de la delegación provincial de Ministerio de Gobierno y Policía.
	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del déficit en cobertura y requerimientos de los equipamientos de seguridad (cuarteles, retenes). 	En función de las normas establecidas por el Ministerio de Gobierno y Policía.
Roles y vínculos funcionales	<ul style="list-style-type: none"> Roles y tipos de vínculos funcionales (económicos, de servicios, de interconexión, etc.). Modos de complementación entre los centros poblados del cantón. Identificación de roles y funciones de áreas, zonas o centralidades en el modelo funcional de las zonas urbanas. (Para ciudades medianas o grandes en el contexto nacional.) 	Se tendrá como referencia al Plan Provincial respecto de la relación con centros poblados de otras jurisdicciones cantonales. Constituyen insumos claves para la identificación del modelo de ordenamiento territorial del cantón.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:		
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del déficit en coberturas y requerimientos de los sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y desechos sólidos. 	Se deben considerar tanto los elementos de infraestructura (redes) como de equipamiento (plantas de potabilización, de tratamiento de aguas residuales, rellenos sanitarios). Corresponsabilidad con las empresas prestadoras de servicio, según sea aplicable.
Infraestructura y acceso a servicios sociales:		
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de políticas, programas o proyectos que el Gobierno Central esté aplicando en el ámbito cantonal. 	Responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación con apoyo de los GAD en la construcción de los elementos de equipamiento, según mandato de la Constitución (ver tabla relacionada con el equipamiento).
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de: <ul style="list-style-type: none"> Las condiciones de confort (niveles de hacinamiento, soporte estructural y calidad de la construcción); Del acceso de la población a la vivienda (déficit habitacional); y Los modos de tenencia de la vivienda. 	Corresponsabilidad con la delegación provincial del MIDUVI.
	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de suelo urbano con posibilidad de recibir programas masivos. 	Responsabilidad exclusiva de los GAD en coordinación con las oficinas del MIDUVI.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Situación de los componentes:		
Este sistema que es el más cercano o identificado con las competencias y roles del régimen cantonal, es un insumo fundamental para la identificación del modelo de ordenamiento territorial y generará además información para los correspondientes diagnósticos provinciales y parroquiales.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Acceso de la población al espacio público y a los equipamientos cantonales:		
Espacio público	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de déficit o superávit de espacios públicos para el encuentro ciudadano de los distintos grupos que habitan el territorio.. • Cultura ciudadana en relación con las actividades de encuentro. • Normatividad o políticas públicas orientadas a la creación o consolidación del espacio público como alternativa para el fomento de la seguridad ciudadana. 	Responsabilidad del GAD con apoyo del Ministerio de Deporte.
Equipamiento cantonal	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit en coberturas y requerimientos del equipamiento cantonal urbano y rural, en función de las normas aplicables a cada tipo de elemento. 	Ver "Referentes para el diagnóstico del equipamiento cantonal", que se presentan luego de la matriz.
Gestión integral de riesgos:		
Caracterización de factores de Riesgos y capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y caracterización de las vulnerabilidades en zonas urbanas y rurales frente a amenazas de origen natural y antrópico. (Población e infraestructura expuesta, y grado de vulnerabilidad.) • Identificación de zonas esenciales que deben ser fortalecidas de manera prioritaria para reducir vulnerabilidad. • Identificación de infraestructura prioritaria para la atención de posibles emergencias o desastres. (Áreas seguras en asentamientos concentrados.) • Pre-identificación de acciones o proyectos de mitigación que permitan reducir de forma inmediata riesgos existentes (recurrentes e históricos) • Análisis del conocimiento y percepción del riesgo por parte de la comunidad. • Análisis del funcionamiento y capacidades (técnicas, equipamiento) de los organismos de respuesta (Comité cantonal de Gestión de Riesgos, Bomberos, Cruz Roja, otros) 	Responsabilidad de la SNGR con apoyo del gobierno cantonal. En las áreas rurales se deberá referir al Plan Provincial para la identificación de zonas susceptibles a amenazas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

La tabla siguiente presenta los equipamientos mínimos y responsabilidades:

Equipamientos	Responsabilidad en el tratamiento		
	Ubicación espacial	Gestión del servicio	Normativa (Calidad)
Educación			
Escuela	GAD	Ministerio de Educación / GAD	Ministerio de Educación / GAD
Colegios			
Universidades		Autónomas	
Salud			
Centro de salud	GAD	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud / GAD
Centro de salud hospital			
Hospital general			
Hospital especializado			
Vivienda y Hábitat.			
Involucra áreas y programas de vivienda para sectores de bajos ingresos	GAD	MIDUVI / GAD	MIDUVI / GAD
Cultura			
Teatros, bibliotecas y museos públicos	GAD	GAD	GAD /Min. de Cultura
Recreación y encuentro ciudadano			
Espacios de encuentro, parques recreativos, y equipamientos similares	GAD	GAD	GAD
Seguridad civil:			
Bomberos	GAD	GAD	Secretaría de Riesgo
Cuarteles policiales	GAD	Min. de Gobierno	Min. de Gobierno
Cárceles			
Bienestar e inclusión			
Asilos y orfanatos, bienestar	GAD	MIES	MIES
Oficinas de atención y asesoría	GAD		
Abastecimiento			
Mercados y camales	GAD	GAD	GAD /
Centros mayoristas	GAD	GAD	GAD
Saneamiento ambiental			
Plantas de tratamiento	GAD	GAD	GAD
Rellenos sanitarios	GAD	GAD	GAD

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Redes viales y de transporte	<ul style="list-style-type: none">• Identificar la calidad del sistema vial (expreso, arterial y colector) en el ámbito urbano del territorio cantonal.• Identificar la calidad del transporte de personas y bienes, en el ámbito cantonal, y sus vinculaciones con otros territorios y sistemas viales.	Del GAD con opciones de apoyo y asesoría del Gobierno Autónomo Provincial. En cantones medianos y grandes se puede profundizar el análisis mediante encuestas origen destino y otras.
Sistemas de conectividad	<ul style="list-style-type: none">• Cobertura espacial y niveles de acceso de las redes de telefonía y transmisión de datos en las áreas urbanas y rurales del cantón.	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none">• Cobertura y demanda de energía eléctrica, según tipo de usuarios (residenciales, industriales, alumbrado público).	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad.
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none">• Identificación de los niveles de exposición a amenazas y vulnerabilidad de vías, puentes, redes y estaciones eléctricas; redes y equipamientos de comunicación, etc.• Identificación de infraestructuras prioritarias para la atención en caso de desastre.	Responsabilidad de SNGR con apoyo del GAD.

Sistema político institucional

Componentes	Qué debe establecerse o identificarse	Fuentes y observaciones
<p>Marco normativo e instrumentos para la gestión del territorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la calidad y vigencia de los instrumentos de planificación del GAD cantonal para el desarrollo y el ordenamiento territorial. (Ver primer paso del Proceso de formulación participativa de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.) • Identificación de directrices, orientaciones o disposiciones, instrumentos de planificación de los niveles nacional, regional o provincial que afecten al ámbito cantonal. 	<p>En coordinación con la SENPLADES.</p>
<p>Capacidades institucionales para la planificación y gestión del territorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la capacidad del Gobierno Cantonal para la planificación y gestión del territorio. Instancias a cargo; talento humano, recursos técnicos; experiencia en planificación; en promover procesos participativos; en aplicación, control y seguimiento de planes. • Establecimiento de la capacidad financiera y administrativa del Gobierno Cantonal. • Establecimiento de la capacidad de las organizaciones sociales para asumir responsabilidades en gestión del territorio. 	<p>Con apoyo de la estrategia de apoyo técnico y capacitación que instrumente la SENPLADES.</p> <p>Con el apoyo del BDE.</p>

2.2 MATRICES REFERENCIALES PARA LA PROPUESTA DE LOS PLANES CANTONALES

En las matrices que se presentan a continuación se plantean las posibles líneas de acción que deben desarrollarse para alcanzar determinados resultados en cada sistema. Para cada uno de estos se señala las características que debe reunir, las responsabilidades que deben asumir los gobiernos cantonales y otros actores, y los factores que pueden ser tomados en cuenta para construir el modelo territorial. Solo se desarrollarán las líneas de acción que sean concomitantes con los requerimientos que se deriven del diagnóstico y en el marco de una visión integral. Es necesario definir un criterio de priorización que relacione lo importante y urgente con las capacidades reales de gestión del GAD cantonal es necesario.

Sistema Ambiental

Resultado a alcanzar:

Definir la situación ecológica ambiental deseada en el territorio cantonal, en la que se hayan superado las deficiencias; disminuido la vulnerabilidad antes amenazas y riesgo identificados en el diagnóstico y/o se hayan aprovechado las potencialidades para conferir el mayor grado de sostenibilidad ambiental.

Líneas de acción posibles: Deben estar fuertemente articuladas a las líneas de acción previstas por los Planes Provincial y Parroquiales, y con las intervenciones del nivel desconcentrado en el territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de Ordenamiento Territorial
El agua	<ul style="list-style-type: none"> Protección de las fuentes de agua necesarias para atender la demanda de consumo de los centros poblados del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) Regulación y protección de caudales para reducir impactos de inundaciones 	Responsabilidad de la SENAGUA; apoyo mediante acuerdos operativos del Gobierno Cantonal y Provincial, apoyo de la SNGR.	Localización de áreas de protección de las fuentes de agua y sus principales amenazas. Ubicación de áreas a reforestar para regulación del ciclo hídrico.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de remediación o mitigación de afectaciones por usos y/o actividades en las áreas rurales del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Definidas por el MAE y el MAGAP. Responsabilidad compartida con los gobiernos parroquiales.	Delimitación de áreas sujetas a intervención para recuperación y definición de áreas de manejo restringido.
El aire	<ul style="list-style-type: none"> Medidas y mecanismos de control de la calidad del aire en los centros poblados del cantón. Normas de control relativas a la emisión de gases de vehículos e industrias. 	Responsabilidad del Gobierno Cantonal, con apoyo del MAE y entidades especializadas.	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles: Deben estar fuertemente articuladas a las líneas de acción previstas por los Planes Provincial y Parroquiales, y con las intervenciones del nivel desconcentrado en el territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de Ordenamiento Territorial
	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de remediación o mitigación de afectaciones derivadas de la contaminación del aire. 		
Recursos naturales no renovables (subsuelo, lechos de ríos y canteras)	<ul style="list-style-type: none"> Explotación en condiciones de sostenibilidad ambiental y seguridad de la población aledaña como factores que apoyan al desarrollo económico. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) Explotación que no genere nuevas amenazas socio naturales (Vinculación con Sistema Ambiental) 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y electricidad; coordinación con el MAE, coordinación con la SNGR.	Definir: Áreas de afectación vinculadas a este tipo de proyectos.
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación o protección de ecosistemas. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Responsabilidad del Ministerio del Ambiente. En coordinación con los gobiernos provinciales y parroquiales. Los GAD parroquiales y cantonales se referirán al Plan Provincial.	Definir: Áreas de explotación permitida y áreas de uso restringido y prohibido.
Bosques protectores y áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> Propuestas de acción para aprovechar vocación: por ejemplo bosques protectores o de explotación maderera, en condición de sostenibilidad. (Vinculación con Sistema Económico y el Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Con apoyo del Ministerio del Ambiente y en concordancia con los Planes Cantonales y sus gobiernos.	Definir: Áreas destinadas a bosques protectores y de explotación.
Riesgo y Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de prevención o mitigación de áreas sujetas a amenazas y riesgos de origen natural o antrópico en los centros poblados, (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Acuerdos sobre las responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Definir: Áreas de protección o restricción de uso por causa de amenazas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema Económico

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación económica deseada: mejoramiento de factores vinculados al desarrollo endógeno, como por ejemplo el incremento de las fuentes de trabajo, de los niveles de ingreso, de acceso al empleo, a la producción en condiciones de equidad, redistribución de la riqueza; fomento de iniciativas público privadas y otros aspectos pertinentes.

Líneas de acción posibles:			
Estarán referidas a las líneas de acción de los Planes Provinciales de las que desprenderán, mediante convenio, sus ámbitos de actuación y responsabilidad.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de actividades agropecuarias con mejores opciones para crear y redistribuir la riqueza en el ámbito cantonal, promover la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos excluidos. Fomento de actividades agropecuarias adaptadas a las amenazas existentes en el cantón (inundaciones, caída de cenizas, sequías, etc...) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Definir, en caso de ser aplicable: áreas destinadas en el territorio para cada una de estas actividades.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Fomento a la reforestación según vocación o situación de deterioro forestal o de protección del ciclo hídrico. (Vinculación con el sistema ecológico.) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP, SENAGUA y MAE. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Actividad de explotación extractiva o minera.	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la puesta en marcha de proyectos estratégicos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo. (Vinculación con el sistema ecológico.) Preferencia a actividades que no generan mayores amenazas socio naturales. 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Energías Renovables y Electricidad. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de iniciativas orientadas a generar empleo y fortalecer fuentes de trabajo por medio de actividades industriales, promover la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos excluidos. 	Responsabilidad del Ministerio de la Producción y Competitividad. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles: Estarán referidas a las líneas de acción de los Planes Provinciales de las que desprenderán, mediante convenio, sus ámbitos de actuación y responsabilidad.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Actividades ecoturísticas	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico respetando los peligros asociados (vulcanismo, inundaciones, incendios forestales, etc.). 	En concordancia con los Ministerios de Ambiente y Turismo.	
Actividades turísticas vinculadas al patrimonio cultural.	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento de potencialidades turísticas del patrimonio cultural tangible e intangible en el ámbito cantonal. (Vinculación con el Sistema de Asentamientos Humanos.) 	En concordancia con el Instituto Nacional de Patrimonio Natural (INPC) y el Ministerio de Cultura.	

Alcance opcional de la propuesta del sistema económico Recomendable para los cantones metropolitanos; y los de mayor población o que busquen dar énfasis a la promoción del desarrollo económico.			
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas orientadas a la creación de mano de obra calificada para satisfacer el requerimiento que se derive de los nuevos emprendimientos en el ámbito cantonal, la igualdad de oportunidades y la inclusión de los grupos excluidos. 	Responsabilidad compartida con el Gobierno Provincial y el Ministerio de la Producción, de Trabajo y entidades vinculadas. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Formas de organización de los modos de producción	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor que se ubican en el cantón; apoyo a pequeños productores del ámbito cantonal. Fomento de iniciativas público privadas de pequeños productores-as o emprendedores-as. 	Responsabilidad compartida con el Gobierno Provincial y el Ministerio de Coordinación de la Producción. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Mercado de capitales y financiación de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas para incentivar la inversión en el territorio cantonal. 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Finanzas; Banco del Estado; Corporación Financiera Nacional; banca privada. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Dotación de la infraestructura de 	Responsabilidad	Ubicación de

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Alcance opcional de la propuesta del sistema económico			
Recomendable para los cantones metropolitanos; y los de mayor población o que busquen dar énfasis a la promoción del desarrollo económico.			
de apoyo a la producción	apoyo a la producción definida como prioritaria. (Vinculación con los sistemas de energía del Sistema de Asentamientos Humanos y con el sistema de Movilidad y Conectividad.)	compartida con el Ministerio de Industrias y Competitividad y organizaciones interesadas.	equipamientos en el territorio.

Sistema sociocultural

Resultado a alcanzar:

Situación de desarrollo social deseada: fortalecimiento del tejido social y las organizaciones sociales de ámbito cantonal para el trabajo en redes y para asumir responsabilidades para la gestión del territorio; valores culturales y de identidad fortalecidos.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Movilidad de la población	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la implementación de políticas migratorias que oriente el Gobierno Nacional para alentar la permanencia de personas en sus comunidades de origen, fomentar el retorno desde el exterior e incluir a las personas inmigrantes de otras nacionalidades.. 	Responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Educación, salud, nutrición	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la implementación de políticas aplicadas al ámbito cantonal por parte de los Ministerios del ramo. 	Responsabilidad de las instancias provinciales de los Ministerios de Salud y Educación. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de organizaciones de ámbito cantonal, para asumir responsabilidades en la gestión del territorio. Capacitación en liderazgo, organización y trabajo en redes. Fomentar la organización de grupos ciudadanos excluidos. 	Con el apoyo del Ministerio de Inclusión Económica y Social.	
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de las circunscripciones con grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. (Vinculación con el Sistema de Asentamientos Humanos.) 	En corresponsabilidad con CODENPE y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.	Definir: Localización de los territorios ocupados por las circunscripciones étnicas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la identidad cultural del cantón y de la de sus circunscripciones. 	Patrimonio: En corresponsabilidad con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio Coordinador del Patrimonio Cultural.	Definir: Áreas de protección del Patrimonio Cultural Tangible que tengan proyección espacial a la escala.

Sistema de Asentamientos Humanos

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada que debe alcanzar el sistema de asentamientos humanos: calidad de vida de la población asentada en el territorio calificada a través del grado de seguridad, de las interrelaciones entre los asentamientos y de la accesibilidad a los servicios básicos y sociales.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la propuesta de distribución de la población en el período de vigencia del Plan, en los centros poblados del cantón: asignación de densidades según etapas. 	GAD cantonal.	Delimitación de áreas según población y densidades en cada etapa prevista en el Plan.
Uso y ocupación del suelo			
Clasificación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación y caracterización de clases de suelos, se deberá establecer: <ul style="list-style-type: none"> El suelo urbano y urbanizable, El suelo no urbanizable. 	GAD cantonal y juntas parroquiales. Apoyo de MAE y MAGAP.	Delimitación de áreas según clases de suelo.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Zonificación por USO y ocupación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Zonificación por de usos de suelo: <ul style="list-style-type: none"> - Usos urbanos. - Uso agrícolas / agroindustriales. - Usos forestales. - Usos turísticos/recreativos. - En el nivel urbano, Vivienda. - Industria, comercio, equipamientos. • Protección. • Expansión y reserva. • Zonas prohibidas y de seguridad por amenazas naturales y socio naturales. 	GAD cantonal con aportes de las juntas parroquiales.	Delimitación de áreas según usos de suelo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Zonificación por ocupación del suelo. • Tamaño mínimo de predios. • COS y COS Total. • Retiros y alturas de edificación. • Número de viviendas por predio (densidad neta). 	GAD cantonal con aportes de las juntas parroquiales. Es aplicable a todo el territorio cantonal.	Delimitación de áreas según formas de ocupación del suelo, coeficientes de ocupación y uso del suelo, alturas de edificación.
Tratamientos urbanísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las formas de intervención permitidas en todo el territorio (renovación, nuevos desarrollos, conservación; reubicación, etc.). 	GAD cantonal con aportes de las juntas parroquiales.	Delimitación de áreas según tratamientos urbanísticos.
Las condiciones de seguridad:			
Amenaza, vulnerabilidad y riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de mitigación o prevención de riesgos a los asentamientos por causas de origen natural. 	Responsabilidad de la SNGR, con apoyo del gobierno provincial.	Definir: Áreas de riesgo o protección de amenazas.
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de prevención y control de la seguridad ciudadana en el ámbito público y en privado. • Dotación del equipamiento de seguridad. 	Responsabilidad de la delegación provincial del Ministerio de Gobierno y Policía. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Localización de los equipamientos de seguridad ciudadana (cuarteles, retenes).
Roles y vínculos funcionales	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuración del sistema de asentamientos humanos: definición de roles de los asentamientos en el cantón; establecimiento de vínculos que deben darse entre ellos; relación con áreas de actividad económica y de 	Corresponsabilidad con los gobiernos parroquiales.	Definir: Localización espacial de los asentamientos humanos como insumo para el modelo de ordenamiento

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
	protección.		territorial.
Tenencia del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de acciones tendientes a la regularización de la tenencia del suelo en los centros poblados del cantón. 	Con el apoyo del MIDUVI y su instancia especializada, DINAC.	Definir: Localización de las áreas sujetas a la regularización de la tenencia del suelo.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:			
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de las áreas urbanas y rurales que tendrán dotación de servicios en el corto y mediano plazo, en orden al proceso de crecimiento de la demanda. Servicios de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y electricidad. 	Corresponsabilidad con las empresas prestadoras de servicio, según sea aplicable.	Definir: Áreas de cobertura de servicios.
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas de salud y educación de los Ministerios de Salud y Educación en el territorio cantonal. • Previsiones globales de dotación de equipamientos. • Líneas de acción para la construcción o mantenimiento de la infraestructura de salud y educación. 	Trabajo conjunto del GAD con las representaciones provinciales de los Ministerios respectivos.	Localización de elementos de nivel cantonal o zonal.
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas de vivienda del MIDUVI en el territorio cantonal 	Responsabilidad del MIDUVI. Definir responsabilidades del gobierno cantonal	
	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión de programas de vivienda nueva y de mejoramiento de vivienda incluyendo viviendas seguras ante amenazas sísmicas, inundaciones, etc. • Previsión de acciones sobre titularización de viviendas. 	Responsabilidad del MIDUVI en conjunto con el GAD Cantonal.	Definir: Áreas para el desarrollo de programas de vivienda.
Regularización de la tenencia del suelo y la construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Programa o proyecto orientados a regularizar la tenencia y accesibilidad del suelo 	Responsabilidad del GAD	
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de equipamiento en los centros poblados del cantón. 	Responsabilidades según la tabla adjunta a la matriz del diagnóstico del sistema de asentamientos humanos.	Definir: Localización de los equipamientos mayores

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada de la movilidad y conectividad: incremento o nivel de la capacidad de la movilidad y conectividad que debe poseer la población y disponibilidad de energía para el desarrollo de actividades productivas.

Líneas de acción posibles			
Deben estar relacionadas y ligadas al gobierno autónomo descentralizados con el sistema vial provincial			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Redes viales y sistemas de transporte, tránsito y seguridad vial	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de nuevas vías y mejoramiento o reforzamiento de vías existentes en orden a las previsiones del modelo de ordenamiento territorial y de los impactos de eventos y emergencias, tanto cantonal como de los centros poblados. 	<p>Sistemas viales urbanos: responsabilidad del GAD cantonal;</p> <p>sistemas intracantonales: responsabilidad del GAD provincial en acuerdo con el GAD cantonal.</p>	<p>Definir:</p> <p>Trazado de la red vial cantonal (vías de conexión entre asentamientos).</p> <p>Trazado de la red vial principal de los centros poblados del cantón.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento y consolidación de los Sistemas de Transporte y Tránsito y Seguridad Vial. Diseño de políticas y acciones tendientes a mejorar la movilidad. 	<p>En acuerdo con las Agencias Provinciales de Transporte y Tránsito.</p>	<p>Definir:</p> <p>Trazado de rutas de transporte.</p>
Sistema de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el acceso democrático de la población a los sistemas de conectividad en el corto y mediano plazo. Dotación de equipamientos en áreas prioritarias. 	<p>Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.</p>	<p>Definir:</p> <p>Cobertura de las redes de telefonía y transmisión de datos.</p>
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none"> Establecer los niveles de incorporación de áreas con servicio en el corto y mediano plazo. 	<p>Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad y de las empresas distribuidoras.</p>	<p>Definir:</p> <p>Cobertura espacial de redes de energía.</p>

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema político institucional

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada de la capacidad de gestión territorial del Gobierno Cantonal y de las organizaciones ciudadanas de ámbito cantonal, y vigencia de un marco legal de actuación.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Capacidades institucionales para la gestión del desarrollo	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Cantonal.• Fortalecimiento de las organizaciones sociales para que asuman la responsabilidad de cogestión del territorio, que abarca además el control de las normas y disposiciones derivadas del ordenamiento territorial.• Fomento a la organización y articulación de grupos excluidos.	Como parte de los procesos de aplicación de las estrategias de apoyo técnico y capacitación que instrumente la SENPLADES en el marco del Sistema Nacional de Planificación.	

3. MATRICES REFERENCIALES PARA LOS PLANES PARROQUIALES.

Las matrices que se presentan a continuación son una referencia técnica para los planificadores que formularán los Planes Parroquiales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. Según se ha expresado en varios puntos de esta Guía, *la gran mayoría de la información que demanda la formulación del diagnóstico parroquial está contenida en los correspondientes instrumentos del nivel cantonal y provincial*; por otra parte, las entidades del nivel desconcentrado de la provincia cuentan usualmente con información secundaria relacionada con los sistemas contemplados por los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Finalmente, y sin perjuicio de la posibilidad de acceso a la información antes mencionada, es factible que los y las actores territoriales puedan establecer diagnósticos cualitativos, muy ajustados a la realidad, de la situación que se da en varios de los campos considerados por esos sistemas. Las matrices que se presentan a continuación, al igual que para los Planes Provinciales y Cantonales, son referentes que amplían el detalle de los contenidos del Capítulo II (numeral: “Planes Parroquiales”), pero no implican ningún grado de obligatoriedad de uso.

3.1. MATRICES DE COMPONENTES POR SISTEMAS PARA EL DIAGNÓSTICO PARROQUIAL

Sistema ambiental

Situación de los componentes: La situación del sistema ecológico parroquial forma parte de situación cantonal y provincial.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance: detallar desde los PDOT provinciales o cantonales:	Responsabilidades
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los principales ecosistemas presentes en el territorio parroquial. 	Puede detallarse la situación establecida en los Planes Provinciales. El MAE puede ofrecer información.
El agua	<ul style="list-style-type: none"> Caracterización de áreas naturales sensibles en los cauces y cuencas. 	Puede detallarse la situación establecida en los Planes Provinciales. En relación con el agua la responsabilidad es de la SENAGUA.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los efectos ambientales derivados de los usos y ocupación del suelo en las áreas rurales por causa de actividades productivas. 	
Recursos naturales no renovables (subsuelo)	<ul style="list-style-type: none"> Áreas actuales de explotación y sus efectos ambientales. Identificación de áreas con potencialidad de explotación de nuevos recursos y su viabilidad y/o requerimientos para garantizar la mitigación de posibles impactos ambientales negativos. 	Responsabilidad del Ministerio de Electricidad y Energía no renovables en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
Riesgo y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación y caracterización específica de zonas susceptibles a amenazas de origen natural (hídricas, geológicas, geomorfológicas, climáticas) señaladas en el Plan Cantonal o Provincial. 	Detalle de las condiciones detectadas en los PDOT Provinciales o Cantonales. Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Con apoyo del Gobierno Parroquial.

Sistema económico

Situación de los componentes: Es la que consta en el diagnóstico provincial. En general dentro de este punto se debe procurar definir las carencias o potencialidades que brinda el territorio para un crecimiento equitativo y sostenible. Las cadenas productivas y de valor que tengan asiento o influencia en el territorio parroquial son importantes para la toma de decisiones (propuesta).		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance: detallar desde los PDOT provinciales y/o cantonales:	Responsabilidades
Actividades económicas:		
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Situación de las actividades agrícolas, pecuarias por tipo de actividad; identificación de áreas con opciones o potencialidades; establecimiento de avance de frontera agrícola. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el MAGAP y con el MAE. El enfoque central debe estar orientado al logro de la soberanía alimentaria.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Situación de áreas en el manejo forestal; áreas con opciones para la producción forestal; tendencias de deforestación. 	
Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas donde se desarrolla pesca no deportiva en aguas marinas costeras o continentales. Condiciones en las cuales se adelanta la actividad (artesanal e industrializada). Equipamientos e infraestructura de apoyo disponibles. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas con explotación minera por tipo de explotación (industrial, artesanal). Identificación de proyectos que se asienten el territorio cantonal. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial y los Ministerios de Recursos Naturales No Renovables e Industrias y Competitividad.
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Situación que atraviesa la actividad. Identificación de las potencialidades para desarrollar nuevas inversiones. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos 	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Situación de los componentes:		
Es la que consta en el diagnóstico provincial. En general dentro de este punto se debe procurar definir las carencias o potencialidades que brinda el territorio para un crecimiento equitativo y sostenible. Las cadenas productivas y de valor que tengan asiento o influencia en el territorio parroquial son importantes para la toma de decisiones (propuesta).		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance: detallar desde los PDOT provinciales y/o cantonales:	Responsabilidades
	laborales.	
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de otras actividades económicas significativas o potenciales en la parroquia (turismo, recreación, investigación, servicios, otros). Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Proyectos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los impactos (afectaciones y oportunidades) que generarán en el territorio parroquial y sobre los grupos poblacionales que habitan el territorio.. 	Responsabilidad de la SENPLADES y de las instancias del Gobierno Nacional a cargo de esos proyectos.
Amenazas y riesgos para las actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> Detallar niveles de riesgo (exposición y vulnerabilidad de las actividades económicas e infraestructura de apoyo a la producción). Constan en el diagnóstico cantonal. 	Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo con Ministerios involucrados.

Sistema sociocultural

Situación de los componentes:		
En este aspecto es deseable que la información y análisis de la situación parroquial alimente al diagnóstico cantonal. Por tanto es una actividad de plena responsabilidad del equipo de planificación de la junta parroquial, sin perjuicio de los apoyos de las entidades rectoras respectivas.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Desarrollo Social		
Movilidad de la población	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la dinámica de los desplazamientos de la población desde y hacia la parroquia (migración interna y externa): cuantificación y caracterización. 	Responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social.
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la estructura de base de la población parroquial. Situación del tejido social en el ámbito de la parroquia desde una visión de género. Establecimiento de la capacidad de gestión, convocatoria y poder de veto de las organizaciones sociales y de las asociaciones o gremios productivos. 	Estructura de base es responsabilidad del INEC. Determinar las capacidades de de las organizaciones sociales es responsabilidad del GAD parroquial con apoyo del nivel desconcentrado del MIES.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Situación de los componentes:		
En este aspecto es deseable que la información y análisis de la situación parroquial alimente al diagnóstico cantonal. Por tanto es una actividad de plena responsabilidad del equipo de planificación de la junta parroquial, sin perjuicio de los apoyos de las entidades rectoras respectivas.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana.
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Identificación del patrimonio cultural tangible e intangible, de la identidad y de los valores culturales. 	En corresponsabilidad con el INPC y el Ministerio Coordinador del Patrimonio.

Sistema político institucional

Situación de los componentes:		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Marco normativo e instrumentos para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> Identificar instrumentos de planificación y normatividad en el nivel cantonal, que puedan aplicarse o detallarse en el ámbito parroquial. 	Con apoyo del Gobierno Cantonal.
Capacidades institucionales para la planificación y gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad de la Junta y de las organizaciones ciudadanas para el trabajo en red y para asumir responsabilidades en gestión del territorio. 	

Sistema de Asentamientos Humanos

Situación de los componentes:		
Se puede ampliar o detallar la situación detectada en el Plan Cantonal si se cuenta con información disponible.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance:	Responsabilidades
Uso y ocupación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del nivel de ajuste o respeto de la zonificación vigente de los usos y las formas de ocupación del suelo en centros poblados y áreas rurales. 	Consta en el Plan Cantonal y es competencia del GAD cantonal. Pueden darse acuerdos con el GAD parroquial para establecer la situación en la parroquia.
Condiciones de seguridad:		
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la situación general de la seguridad ciudadana en el ámbito cantonal y parroquial, a nivel público y privado. Visualizar la inseguridad y su afectación desigual sobre la población. 	Responsabilidad de la delegación provincial de Ministerio de Gobierno y Policía. Identificar la percepción de las y los actores territoriales.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Situación de los componentes: Se puede ampliar o detallar la situación detectada en el Plan Cantonal si se cuenta con información disponible.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance:	Responsabilidades
Infraestructura y acceso a servicios básicos:		
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del déficit en coberturas y requerimientos de los sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y desechos sólidos dentro del territorio parroquial. 	Responsabilidad del GAD cantonal. El equipo parroquial puede recabar información complementaria de la situación en la parroquia. Puede existir delegación de la prestación de los servicios por el Gobierno Cantonal de los servicios de agua y saneamiento y desechos sólidos. La cobertura del servicio eléctrico es responsabilidad del GAD cantonal y de la entidad rectora en su nivel desconcentrado.
Infraestructura y acceso a Servicios sociales:		
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de políticas, programas o proyectos que el Gobierno Central esté aplicando en el ámbito cantonal y parroquial, alineadas con las planteadas en el PNBV 2009-2013 y con las formuladas en las Agendas Sectoriales y Planes de Igualdad de Oportunidades. 	Responsabilidad de los ministerios de Salud y Educación con apoyo del GAD cantonal en la localización de los equipamientos en el ámbito parroquial.
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las condiciones de confort (niveles de hacinamiento), del acceso de la población a la vivienda (déficit habitacional) y los modos de tenencia de la vivienda. 	Responsabilidad de la entidad rectora MIDUVI y sus oficinas desconcentradas en la provincia, con apoyo del Gobierno Cantonal; este además define la zonificación del uso residencial; la Junta Parroquial colabora con el GAD cantonal mediante acuerdo.
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit en coberturas y requerimientos del equipamiento urbano, en función de las normas aplicables a cada tipo de elemento. 	Responsabilidad del Gobierno Cantonal; apoyo del gobierno parroquial.
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de condiciones de riesgo (exposición y vulnerabilidad) de los población, equipamientos y de los sistemas de infraestructura. • Evaluación de medidas actuales para la prevención, mitigación y atención de desastres. 	Responsabilidad de la SNGR, con apoyo del Gobierno Provincial; la información puede derivarse del Plan Provincial y Cantonal.

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Situación de los componentes: Está vinculada al sistema de movilidad y conectividad del nivel cantonal; establecerá la situación detallada de la movilidad solo si es necesario y se cuenta con la información pertinente.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Redes viales y de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la situación de la movilidad (sistema vial y del transporte de personas y bienes) a nivel parroquial (vínculo entre asentamientos y áreas productivas) y la conexión con el sistema cantonal. 	La vialidad al interior de la parroquia es responsabilidad del gobierno parroquial; la vialidad en los centros poblados es del GAD cantonal; el sistema de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial es del GAD cantonal.
Sistemas de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura espacial y niveles de acceso de las redes de telefonía y transmisión de datos en las áreas urbanas y rurales del cantón. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y del Gobierno Cantonal. El equipo de planificación de la Junta Parroquial puede apoyar al levantamiento de información sobre la accesibilidad.
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de niveles de riesgo (exposición y vulnerabilidad) de vías, puentes, redes y estaciones eléctricas; redes y equipamientos de comunicación, etc. • Identificación de infraestructuras prioritarias para la atención en caso de desastre. 	Responsabilidad de SNGR con apoyo del GAD, mediante acuerdos.

3.2. MATRICES REFERENCIALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS PLANES PARROQUIALES

En las matrices que se presentan a continuación se plantean las posibles líneas de acción que deben desarrollarse para alcanzar determinados resultados en cada sistema. Para cada uno de estos se señala las características que debe reunir, las responsabilidades que deben asumir los gobiernos parroquiales y otros actores, y los factores que pueden ser tomados en cuenta para construir el modelo territorial. Las soluciones individualmente consideradas deben interactuar entre sí para formar líneas de acción o ejes que permita conferir un criterio, con el concepto de integralidad, que caracteriza al objetivo principal de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. Se deberían establecer órdenes de prioridad de esas líneas y estructurar un conjunto de programas y proyectos que responda a esos criterios. Es decir, no se trata de proponer la ejecución de todos los proyectos necesarios sino de encontrar una secuencia que unifique la importancia y urgencia de las soluciones con las capacidades de gestión de los gobiernos parroquiales.

Líneas de acción vinculadas al desarrollo

Sistema Ambiental

Resultado a alcanzar:

Definir la situación ecológica ambiental deseada en el territorio cantonal, en la que se hayan superado las deficiencias; disminuido la vulnerabilidad antes amenazas y riesgo identificados en el diagnóstico; y/o se hayan aprovechado las potencialidades para conferir el mayor grado de sostenibilidad ambiental.

Líneas de acción posibles: Deben estar articuladas con las líneas de acción previstas por los Planes Provincial y Cantonal, y con las intervenciones de los niveles desconcentrados en el territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de Ordenamiento Territorial
El agua	<ul style="list-style-type: none"> Protección de las fuentes de agua necesarias para atender la demanda de consumo de los centros poblados del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Responsabilidad de la SENAGUA; apoyo mediante acuerdos operativos con los Gobiernos Cantonal y Provincial.	Localización de áreas de protección de las fuentes de agua y sus principales amenazas.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de remediación o mitigación de afectaciones por usos o actividades en las áreas rurales del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Definidas por el MAE y el MAGAP. Responsabilidad compartida con los Gobiernos Provinciales y Cantonales.	Delimitación de áreas sujetas a intervención para recuperación y definición de áreas de manejo restringido.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles: Deben estar articuladas con las líneas de acción previstas por los Planes Provincial y Cantonal, y con las intervenciones de los niveles desconcentrados en el territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de Ordenamiento Territorial
El aire	<ul style="list-style-type: none"> Medidas y mecanismos de control de la calidad del aire en los centros poblados del cantón. 	Responsabilidad del Gobierno Cantonal, con apoyo del MAE y entidades especializadas.	Localización de áreas o proyectos que generen efectos contaminantes.
	<ul style="list-style-type: none"> Normas de control relativas a la emisión de gases. de vehículos e industrias. 		
	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de remediación o mitigación de afectaciones. derivadas de la contaminación del aire. 		
Recursos naturales renovables no	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento en potencialidades existentes en condiciones de sostenibilidad ambiental. 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad; coordinación con el MAE.	Definir: Áreas de afectación vinculadas a este tipo de proyectos.
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación o protección de ecosistemas. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Responsabilidad del Ministerio del Ambiente. En coordinación con los gobiernos y Planes Provinciales y Cantonales.	Definir para la parroquia áreas de explotación permitida y áreas de uso restringido y prohibido.
Bosques protectores	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la forestación o reforestación, según vocación o situación de deterioro forestal. (Vinculación con el sistema ambiental.) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP, la SENAGUA y el MAE. Definir responsabilidades del gobierno parroquial.	Definir: Áreas destinadas a bosques protectores y de explotación.
Riesgo y Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de prevención o remediación de áreas sujetas a amenazas y riesgos de origen natural o antrópico en los centros poblados. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos – usos del suelo.) 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Acuerdos sobre las responsabilidades del Gobierno Parroquial.	Definir: Áreas de protección o restricción de uso por causa de amenazas.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema Económico

Resultado a alcanzar:

Situación económica deseada: mejoramiento de factores vinculados al desarrollo endógeno como por ejemplo el incremento de las fuentes de trabajo, de los niveles de ingreso, de acceso al trabajo y empleo, a la producción en condiciones de equidad, redistribución de la riqueza; fomento de iniciativas público privadas y otros aspectos pertinentes.

Líneas de acción posibles:			
Estarán referidas a las líneas de acción de los Planes provinciales de las que desprenderán, mediante convenio, sus ámbitos de actuación y responsabilidad.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de actividades agropecuarias con mejores opciones para crear y redistribuir la riqueza en el ámbito parroquial, promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos marginales. 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	Definir, en caso de ser aplicable: Áreas destinadas en el territorio para cada una de estas actividades.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Fomento a la reforestación según vocación o situación de deterioro forestal. (Vinculación con el sistema ecológico). 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP en acuerdo con el MAE.	
Actividad de explotación extractiva o minera.	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la puesta en marcha de proyectos estratégicos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo. (Vinculación con el sistema ecológico.) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Energías Renovables y Electricidad. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de iniciativas orientadas a generar empleo y fortalecer fuentes de trabajo por medio de actividades industriales, en caso de aplicar promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos marginales. 	Responsabilidad del Ministerio de la Producción y Competitividad. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Actividades ecoturísticas	<ul style="list-style-type: none"> Explotación sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico. 	En concordancia con los Ministerios de Ambiente y Turismo.	
Actividades turísticas	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento de potencialidades turísticas del 	En concordancia con el Instituto Nacional de	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles:			
Estarán referidas a las líneas de acción de los Planes provinciales de las que desprenderán, mediante convenio, sus ámbitos de actuación y responsabilidad.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
vinculadas al patrimonio cultural.	patrimonio cultural tangible e intangible en el ámbito cantonal. (Vinculación con el Sistema de Asentamientos Humanos.)	Patrimonio Natural (INPC) y el nivel desconcentrado del Ministerio Coordinador del Patrimonio.	arqueológicos en el territorio parroquial.

Sistema sociocultural

Resultado a alcanzar:

Situación de desarrollo social deseada: fortalecimiento del tejido social y las organizaciones sociales de ámbito cantonal para el trabajo en redes y para asumir responsabilidades para la gestión del territorio; valores culturales y de identidad fortalecidos.

Líneas de acción posibles:			
Fortalecimiento de las organizaciones sociales para asumir responsabilidades en los procesos de desarrollo, de veeduría, control y cogestión del territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Movilidad de la población	<ul style="list-style-type: none"> Articulación con las políticas nacionales que alienten la permanencia de las personas en sus comunidades de origen, fomenten el retorno de las personas desde el extranjero y garanticen la inclusión de inmigrantes de otras nacionalidades. 	Responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Educación, salud, nutrición	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la implementación de políticas aplicadas al ámbito cantonal por parte de los Ministerios del ramo. 	Responsabilidad de las instancias provinciales de los Ministerios de Salud y Educación. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de organizaciones de ámbito parroquial, para asumir responsabilidades en la gestión del territorio. Capacitación en liderazgo, organización y trabajo en redes. Promoción de la organización de grupos de población excluidos para su articulación a la gestión local. 	Con el apoyo de las entidades desconcentrada del Ministerio de Inclusión Económica y Social.	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles: Fortalecimiento de las organizaciones sociales para asumir responsabilidades en los procesos de desarrollo, de veeduría, control y cogestión del territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a los grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	Responsabilidad de la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana. Apoyo del GAD parroquial.	Definir: Localización de los territorios ocupados por las circunscripciones étnicas.
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la identidad cultural de la parroquia y de las etnias. 	Responsabilidad del INPC y del Ministerio Coordinador del Patrimonio.	Definir: Áreas de protección del Patrimonio Cultural intangible.

Sistema político institucional

Resultado a alcanzar:

Situación deseada de la capacidad de gestión territorial del gobierno parroquial y de las organizaciones ciudadanas de ámbito parroquial-cantonal, y vigencia de un marco legal de actuación.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Capacidades institucionales para la gestión del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Parroquial. • Fortalecimiento de las organizaciones sociales para asumir la responsabilidad de cogestión del territorio, control y veedurías ciudadanas. 	Como parte de los procesos de aplicación de las estrategias de apoyo técnico y capacitación que instrumente la SENPLADES en el marco del Sistema Nacional de Planificación.	

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción vinculadas al ordenamiento territorial

Sistema de Asentamientos Humanos:

En tanto las propuestas sobre los ASENTAMIENTOS HUMANOS forman parte de los Planes Cantonales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, los Planes Parroquiales deben detallar o especificar las propuestas del contexto cantonal, en el ámbito de su jurisdicción. Con ese criterio se ha ajustado el contenido de la matriz parroquial que se presenta a continuación.

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada que debe alcanzar el sistema de asentamientos humanos: calidad de vida de la población asentada en el territorio calificada a través del grado de seguridad, de las interrelaciones entre los asentamientos y de la accesibilidad a los servicios básicos y sociales.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la propuesta de distribución de la población en el período de vigencia del Plan, en los centros poblados del cantón: asignación de densidades según etapas. 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Delimitación de áreas según población y densidades en cada etapa prevista en el Plan.
Uso y Ocupación del suelo			
Clasificación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por clases de suelos : <ul style="list-style-type: none"> El suelo urbano y urbanizable, El suelo no urbanizable. 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Delimitación de áreas según clases de suelo.
Zonificación por uso y ocupación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por de usos de suelo: <ul style="list-style-type: none"> Usos urbanos. Uso agrícolas / agroindustriales. Usos forestales. Usos turísticos/ recreativos. En el nivel urbano: <ul style="list-style-type: none"> Vivienda, Industria, Comercio, Equipamientos, Protección, Expansión y reserva. 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación. Apoyo de MAGAP, MIDUVI, MAE, entre otros.	Delimitación de áreas según usos de suelo.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por ocupación del suelo: <ul style="list-style-type: none"> Tamaño mínimo de predios. COS y COS Total. Retiros y alturas de edificación. Número de viviendas por predio (densidad neta). 	GAD Municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación, con énfasis en las áreas urbanas y centros poblados.	Delimitación de áreas según formas de ocupación del suelo, coeficientes de ocupación y uso del suelo, alturas de edificación.
Tratamientos urbanísticos	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las formas de intervención permitidas en todo el territorio (renovación, nuevos desarrollos, conservación, reubicación, etc.). 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Delimitación de áreas según tratamientos urbanísticos.
Las condiciones de seguridad:			
Amenaza, vulnerabilidad y riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de remediación, mitigación o prevención de riesgos a los asentamientos por causas de origen natural. 	Responsabilidad de la SNGT, con apoyo del Gobierno Provincial.	Definir: Áreas de riesgo o protección de amenazas.
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de prevención y control de la seguridad ciudadana en el ámbito público y el privado. Dotación del equipamiento de seguridad. 	Responsabilidad del nivel desconcentrado del Ministerio de Gobierno. Definir responsabilidades del gobierno parroquial.	Localización de posibles equipamientos de seguridad ciudadana (cuarteles, retenes).
Roles y vínculos funcionales	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración del sistema de asentamientos humanos: definición de roles de los asentamientos en el cantón y la parroquia. 	Corresponsabilidad con los gobiernos parroquiales.	Localización espacial de los asentamientos humanos como insumo para el Modelo de Ordenamiento Territorial.
Tenencia del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de acciones tendientes a la regularización de la tenencia del suelo en los centros poblados del cantón. 	Con el apoyo del MIDUVI y su instancia especializada, DINAC, y los gobiernos municipales.	Definir: Localización de las áreas sujetas a la regularización de la tenencia del suelo.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:			
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Definición de las áreas urbanas y rurales que tendrán dotación de servicios en el corto y mediano plazo en orden al proceso de crecimiento de la demanda. Servicios de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y electricidad. 	Corresponsabilidad con las empresas prestadoras de servicio, según sea aplicable.	Definir: Áreas de cobertura de servicios.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Infraestructura y acceso a servicios sociales:			
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas de salud y educación de los Ministerios de Salud y Educación en el territorio cantonal y parroquial. - Previsiones globales de dotación de equipamientos. - Líneas de acción para la construcción o mantenimiento de la infraestructura de salud y educación. 	Trabajo conjunto del GAD con los niveles desconcentrados de los Ministerios respectivos.	Localización de elementos de nivel cantonal o zonal.
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas de vivienda del MIDUVI en el territorio cantonal y parroquial. 	Responsabilidad del MIDUVI. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión de programas de vivienda nueva y de mejoramiento de vivienda. • Previsión de acciones sobre titularización de viviendas. 	Responsabilidad del MIDUVI en conjunto con el GAD Cantonal.	Definir: Áreas para el desarrollo de programas de vivienda.
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de equipamiento en los centros poblados del cantón. 	GAD Provincial y Municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Definir: Localización de los equipamientos mayores.

DOCUMENTO DE TRABAJO V1.1

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada de la movilidad y conectividad: incremento o nivel de la capacidad de la movilidad y conectividad que debe poseer la población y disponibilidad de energía para el desarrollo de actividades productivas.

Líneas de acción posibles			
Deben estar relacionadas y ligadas al GAD, y con el sistema vial provincial			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Redes viales	<ul style="list-style-type: none">Tratamiento del sistema vial parroquial: obra nueva y mantenimiento.	Del GAD parroquial con apoyo del Gobierno Provincial y acuerdo con el Cantonal. En cuanto a transporte y tránsito el Plan Parroquial se atenderá a los sistemas cantonales que por ley ejercen esas competencias.	Definir: Trazado de la red vial parroquial y sus conexiones con el sistema cantonal o provincial.
Sistema de conectividad	<ul style="list-style-type: none">Fomentar el acceso democrático de la población parroquial a estos sistemas.	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Definir: Cobertura de las redes de telefonía y transmisión de datos.
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none">Establecer los niveles de incorporación de áreas con servicio en el corto y mediano plazo.	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad y de las empresas distribuidoras	Definir: Cobertura espacial de redes de energía.

**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
Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas