



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS

**LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
ANÁLISIS DE COYUNTURA**

**REQUISITO DE EXAMEN COMPLEXIVO SEGÚN LA UNIDAD DE
TITULACION ESPECIAL EN LA CARRERA DE INGENIERIA GEOGRÁFICA**

SANTIAGO DANIEL VINUEZA AGUAS

QUITO, 06 DE FEBRERO DE 2015

Dedicatoria

A mis padres, el Sr. Ing. Guido Vinueza H. y la Sra. Lcda. Nelly Aguas de Vinueza, quienes me han brindado su apoyo a lo largo de las diferentes etapas de mi vida..

Agradecimientos

A la Sra. Msc. Azucena Vicuña quien nos ha brindado la oportunidad de lograr este reaprendizaje y cumplir con esta etapa de nuestra educación, con su ánimo, guía y aliento para lograr este objetivo. También, a mi tribunal: Msc. Olga Mayorga, Dra. Svetlana Zavgorodniaya y Msc. Soledad Vásquez, quienes me brindaron su tiempo, guía y aportaciones de recursos y comentarios para la generación de este documento; y sin dejar de lado a todos los maestros que participaron en este período. Además, a las Ingenieras Alejandra Repetto y Sofía Cadena por sus valiosos recursos y apreciaciones y a la Psicóloga Soraya Lozano por su apoyo moral incondicional.

Tabla de contenidos

Dedicatoria.....	II
Agradecimientos.....	III
Tabla de contenidos	a
Resumen.....	1
Introducción	2
Capítulo I: Cronología de la planificación en el Ecuador desde la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JUNAPLA hasta la Secretaría Nacional de Planificación - SENPLADES	3
<i>Cronología de la planificación en el Ecuador</i>	<i>3</i>
Antecedentes históricos.	3
La planificación en el Ecuador.....	4
Planes de desarrollo de la SENPLADES.	11
Capitulo II: La guía de SENPLADES de mayo del 2011	16
<i>Estructura de la Guía.....</i>	<i>16</i>
<i>La guía de SENPLADES de octubre del 2014</i>	<i>17</i>
Capitulo III: Diferencia entre un plan de desarrollo según la SENPLADES y el plan de ordenamiento territorial.....	19
<i>Definiciones de conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)</i>	<i>19</i>
<i>Definiciones de conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....</i>	<i>21</i>
La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial.	21
Capitulo IV: Contenidos de los componentes de los planes de desarrollo y los componentes del plan de ordenamiento territorial.....	24
<i>Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia</i>	<i>24</i>
1. Planes de desarrollo	24
2. Planes provinciales de ordenamiento territorial.	35
<i>Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los cantones.....</i>	<i>40</i>
Capítulo V: Estudio de caso, “Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Gobierno Autonomo Decentralizado de la parroquia de Puenbo”	42
<i>Capítulo I.- Marco Referencial</i>	<i>42</i>

<i>Capítulo II.- Diagnóstico</i>	<i>42</i>
<i>Capítulo III.- Ordenamiento Territorial</i>	<i>43</i>
<i>Capítulo IV.- Modelo de Gestión</i>	<i>43</i>
<i>Comentarios:.....</i>	<i>43</i>
Conclusiones	45
Bibliografía	47
Anexos	i
<i>Cronología de la Planificación en el Ecuador desde la JUNAPLA hasta la SENPLADES. .ii</i>	<i>ii</i>
<i>Matriz para análisis de Guía de Contenidos de SENPLADES y el Plan de Desarrollo del GAD de Puenbo.....</i>	<i>iii</i>
<i>Comparación de contenidos articulados de la Guía de SENPLADES de mayo 2011 y GAD de Puenbo.....</i>	<i>iv</i>
<i>Contenido General del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD de Puenbo.....</i>	<i>v</i>

Resumen

El presente trabajo, que me fuera asignado, se relaciona con un estudio y análisis respecto a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que se aplican en el país por parte de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados en variados ámbitos territoriales y poblacionales, esto es, regiones, provincias, cantones y parroquias.

Para el desarrollo de estos Planes existe un organismo denominado Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES), que se ha constituido desde hace muchos años, sobre la base de un bagaje histórico de experiencias de organismos similares anteriores y con el aporte de: una actualizada normativa específica y definida en la Constitución vigente desde el 2008; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP); Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), otras leyes y ordenanzas aplicables según el caso.

SENPLADES elaboró una Guía de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, que entra en vigencia en mayo del 2011, a base de estudios y análisis de las condiciones sociales, económicas, culturales, antropológicas, naturales, etc., del país, al tenor también de las circunstancias de la evolución regional y global de la humanidad, sobre todo, en el ámbito científico y tecnológico, en donde el Ecuador se ubica en niveles característicos de los países en vías de desarrollo.

El Gobierno actual se ha propuesto acelerar los procesos de toda índole para recuperar tiempos perdidos y alcanzar, a la brevedad posible, un estatus de país con los mejores índices de desarrollo humano en todos los campos: económico, social, cultural, científico-tecnológico, etc., es decir, procurando satisfacer las aspiraciones del buen vivir para toda la población.

Esta Guía está estructurada de forma tal que abarca todos los aspectos para definir, en primer lugar, el diagnóstico de las comunidades y territorios en estudio y con esos antecedentes, para formular las propuestas, proyectos y transformaciones.

SENPLADES, con la experiencia adquirida en estos años, está preparando una Guía actualizada para la elaboración de dichos Planes, con el objeto de obtener mejores resultados.

Un Plan de desarrollo y un Plan de Ordenamiento Territorial han sido preparados por los organismos pertinentes y están aprobados por SENPLADES, para el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia de Puembo del Cantón Quito y abarcan los

indicadores, contenidos básicos y más elementos específicos requeridos, según la Guía y normatividad, como consta en el Capítulo V. del presente estudio, que se lo señala como ejemplo.

Introducción

Desde los inicios de la época de la revolución industrial (s. XVII), muchas naciones iniciaron procesos acelerados de transformación con el uso de los recursos de la ciencia y tecnología, comenzaron la sustitución del trabajo manual con el uso cada vez más intensivo de instrumentos de generación de energía y de equipos de toda índole para la producción. En este lapso, algunos países, especialmente los del hemisferio norte, han experimentado niveles de desarrollo extraordinariamente significativos, en contraste con otras naciones que muy poco han evolucionado. América Latina no está catalogada entre las regiones desarrolladas.

Se ha demostrado que con la ejecución de Planes muy bien concebidos y concertados y a base de aplicación de normas apropiadas, respaldo político, voluntad y disciplina, se pueden lograr avances para llegar a niveles importantes de desarrollo, como se puede constatar en muchos países, que en el decurso de dos o tres generaciones, lo lograron (Singapur, Corea y otros del grupo de los Tigres del Asia). Con esos antecedentes, el Gobierno ecuatoriano está impulsando transformaciones a base de la aplicación de Planes como los contemplados por la Secretaría Nacional de Planificación - SENPLADES en sus Guías, para conseguir altos niveles de desarrollo (Buen Vivir) en el menor tiempo posible.

La Planificación, bien estructurada y aplicada con honestidad y competencia, ha demostrado que es el medio adecuado y racional para guiar las transformaciones.

En este estudio se puede conocer en detalle la Guía de SENPLADES para elaborar y ejecutar técnicamente la complejidad de proyectos armónicos para avanzar paulatinamente en los procesos de desarrollo.

Capítulo I: Cronología de la planificación en el Ecuador desde la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JUNAPLA¹ hasta la Secretaría Nacional de Planificación - SENPLADES²

Cronología de la planificación en el Ecuador

Antecedentes históricos.

Hasta mediados del siglo pasado muy poco se había avanzado en implementar los procesos de planificación en la mayor parte de los países de América Latina, cuyos indicadores económicos y sociales claramente los definían como países en vías de desarrollo, salvo pocas excepciones como Argentina. Surgían pues inquietudes y presiones de los sectores más ilustrados por generar procesos de cambio, a base de metodologías ordenadas y sistematizadas que ya habían sido aplicadas con éxito en otras latitudes, o sea, con la planificación.

La base filosófica, en lo que a desarrollo integral se refiere, se fundamenta en la concepción Keynesiana del rol que juega el Estado en el desarrollo de la economía como herramienta para generar la evolución social en términos de bienestar o lo que conocemos ahora como el “Buen Vivir”.

El Estado entra a jugar un rol muy importante para propiciar los cambios estructurales que dinamicen el desarrollo socio-económico, de tal manera que exista también una mayor equidad distributiva, para lo cual, a la vez que planifica con una visión de mediano y largo plazo, invierta directamente, sobre todo, en sectores de la infraestructura y promueva también inversiones privadas del sector nacional e internacional en grandes y medianas unidades productivas que generen suficientes puestos de trabajo.

Este enfoque coincidía también con los planes de las Naciones Unidas que designaron la década de 1960 – 1970 como el “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, lo que implicó que brindara importantes recursos financieros y de asistencia técnica para dicho objetivo.

Sin embargo, los resultados conseguidos, en el ámbito de los países sudamericanos, desde esa época hasta la presente, dejan mucho que desear, si comparamos con lo sucedido en otras latitudes. En efecto, en la década de los cincuenta, algunos países asiáticos del extremo oriente (Corea, Singapur, Malasia, Tailandia, etc.), tenían ingresos per cápita muy similares a muchos países de América Latina, y observamos que actualmente, esos países han

¹ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA).

² Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES)

progresado en el orden social, económico, científico, tecnológico, etc., de tal manera que, se equiparan con los países del primer mundo, pues sus ingresos per cápita son del orden de \$30.000,00 - \$50.000,00 dólares, mientras que, en Latino América, en gran promedio, son del orden de \$10.000,00 dólares.

Esta comparación es altamente frustrante y tiene muchas explicaciones que deben ser puntualizadas, si se quieren hacer las rectificaciones para generar tasas de crecimiento anuales del orden del 7 – 8 % del PIB, a fin de recuperar el tiempo perdido de muchas décadas.

La planificación histórica obviamente adolecía de muchas inconsistencias e incorrectos enfoques, pues por ejemplo, se daba singular importancia a la sustitución de importaciones, sin estimular lo suficiente los planes de exportación, la diversificación de la producción, la más alta proporción de valor agregado en los productos, la educación intensiva en todos los niveles, especialmente del sector universitario, para generar una dinámica en el de desarrollo científico y tecnológico.

Además, para acelerar esos procesos de cambio, se deben mejorar los índices de productividad, innovación, creatividad, competitividad, etc. También se hace indispensable la racionalización en todas las etapas de las actividades, para obtener mejores resultados, menores costos y retornos más eficientes.

La planificación que está impulsando el Gobierno ecuatoriano, creo que está bastante bien concebida y deberán darse los ajustes necesarios en función de imprevistas circunstancias que puedan presentarse.

La planificación en el Ecuador.

El primer ensayo de Planificación y organización económica en el país, conocido como el “PLAN ESTRADA”, se remonta a 1933, en el primer Gobierno de Velasco Ibarra. En 1935, se creó el Consejo de Economía, para implementar procedimientos de análisis y diagnósticos de la Economía Nacional que sirvan al Ejecutivo para la conducción de la Política Económica. Este Organismo se convierte en el Consejo Nacional de Economía a partir de 1946.

Naturalmente, estos incipientes organismos no tuvieron mayor incidencia en el desarrollo económico y social por las deficiencias de todo orden de aquella época.

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.³(JUNAPLA)

Fue creada mediante Decreto de Ley de Emergencia N°19, el 28 de mayo 1954, publicado en Registro Oficial N°257 el 29 de mayo de 1954.

Esta Institución se constituyó por el asesoramiento y estudios presentados por la Comisión Económica para América Latina⁴ (CEPAL), que en 1953 aprueba el “Informe de Desarrollo Económico del Ecuador”, mismo que comenzó a ser elaborado desde el año 1951.

La JUNAPLA preparó el documento titulado “Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico y Social del Ecuador”, como antecedente para luego formular en 1960 el “Plan Inmediato de Desarrollo para el Período 1961 – 1962”, que no fue de aplicación inmediata, pues recién la Nueva Junta Militar de Gobierno en 1964 dio luz verde para la elaboración del “Plan General de Desarrollo Económico y Social para el decenio 1964 – 1973”. Este Plan que comprende dos quinquenios, se definió según los acuerdos de “Punta del Este” y según la “Estrategia de Alianza para el Progreso.”

Las funciones de la JUNAPLA se resumen a continuación:

- Formular proyectos de planes
- Recomendar la prioridad de su ejecución
- Aconsejar respecto de su financiamiento
- Verificar el cumplimiento de las etapas de los planes
- Colaborar con la Junta Monetaria en la política monetaria; y,
- Recomendar, si fuese necesario, reajustes en el campo político – fiscal, institucional y administrativo.
- Asesoramiento a la Función Legislativa en la formulación de proyectos de leyes concerniente al fomento de las diversas áreas que componen la economía

En esta época se expidieron importantes Leyes de Fomento: industrial, pequeña industria, minería, agrícola y forestal, turística, que durante tres décadas dieron un impulso importante al desarrollo de las actividades productivas.

La JUNAPLA pasó a ser un Organismo asesor del Poder Político, dependiente directamente de la Presidencia de la República, y, además de la formulación de planes, se le encargó el control de la ejecución de los mismos y la coordinación con la política económica.

El Gobierno Militar del General Rodríguez Lara formuló el denominado “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977”. La nueva Junta Militar de esa época abandonó

³ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA).

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ese Plan en 1976 y puso en ejecución un nuevo plan de Desarrollo del Consejo Supremo de Gobierno.

En 1979, con el apoyo de ILPES⁵ – CEPAL, se expidió el documento denominado “Lineamientos de una nueva Estrategia para el Desarrollo del Ecuador, que en la práctica no entró en vigencia, pues el nuevo Gobierno del Presidente Jaime Roldos impulsó lo que se conoció como las “21 Bases Programáticas” de su gobierno.

Por primera vez en el Ecuador se concibe un plan ambicioso de Planificación Integral de transformación y desarrollo, estableciendo los objetivos de generar los mejores niveles posibles del desarrollo humano para los diferentes sectores poblacionales y estratos sociales, en los ámbitos urbanos y rurales.

A esas épocas se iniciaba un proceso de urbanización acelerado, caótico e hipertráfico en las dos ciudades mayores del Ecuador (Quito y Guayaquil), en comparación con el resto del país que ostentaba nulos procesos de desarrollo y mejoramiento de su calidad de vida. Las condiciones en el campo eran muy precarias y en las dos ciudades en mención empiezan los procesos de crecimiento marginal y de tugurización⁶.

Surge, entonces, la apremiante necesidad de formular una estrategia de Desarrollo Regional, que concilie la Planificación Macroeconómica Sectorial con el desarrollo de los recursos locales, a fin de inducir al mejoramiento integral de las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos en el ámbito urbano y, sobretudo, en el área rural.

Para este efecto se proponen los siguientes objetivos:

- Utilización y desarrollo de recursos humanos y naturales de las diferentes regiones del país de acuerdo a sus condiciones naturales.
- Canalización de los recursos económicos del Estado, sobre todo, con destino a las zonas más deprimidas.
- Legislación específica de desarrollo de los diferentes sectores de la economía.

JUNAPLA cumplió un rol histórico de relativa importancia en ese período, hasta que sus principios y normativas se volvieron de poca eficacia por no haberse armonizado con las nuevas circunstancias del desarrollo social, político y económico.

⁵ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

⁶ Tugurización.-Es la situación urbana inadecuada en el que centralizan todos los centros comerciales, mercados, oficinas administrativas, entidades públicas y privadas en la capital de cada país, región, provincia, distrito y barrio que produce congestión-caos vehicular, accidentes de tránsito, contaminación ambiental y una serie de múltiples problemas habidos y por haber contra la vida y salud de todos los seres humanos. Cuárez, J. (2014). *Diccionario abierto*. Recuperado de <http://www.significadode.org>

Mención aparte merece el relativamente trascendente crecimiento del sector manufacturero, debido a vigencia durante ese período de la Ley de Fomento Industrial.

En efecto, se instalaron grandes y medianas unidades productivas manufactureras en los diferentes sectores: textiles, metalmecánica, laboratorios de medicamentos, alimenticias, plásticos y ciertas actividades de armadura y montaje de la línea blanca y automotriz. No se ha llegado hasta la actualidad al verdadero desarrollo de las industrias básicas en ninguna de las áreas importantes, como son: metálica, química, petroquímica, de transporte, electrónica, etc.

Consejo Nacional de Desarrollo⁷. (CONADE)

Inicia su vigencia en la Constitución expedida en 1978, con el Nuevo Régimen Constitucional de Derecho y asume las competencias de planificación del país, integrando también funciones de capacitación y asistencia técnica en planificación, a favor de los municipios, consejos provinciales y demás entidades del sector público.

Cuenta con las siguientes entidades adscritas y de apoyo a la gestión de planificación, como: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos⁸, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología⁹ y el Fondo Nacional de Pre-inversión.

También se elaboró el “Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1984” en el gobierno de Oswaldo Hurtado.

En el Gobierno de León Febres Cordero, se formuló el “Plan Nacional de Desarrollo 1985 – 1988”, a base de la formulación de muchos micro proyectos, sin orientación estratégica, sin armonizarlos con una visión integral del desarrollo nacional, con un enfoque político hacia las privatizaciones y con una menor incidencia de las inversiones del sector público aun en las áreas estratégicas más sensibles.

En el período 1988 – 1992, en el Gobierno de Rodrigo Borja, también se elaboró un Plan de Desarrollo, con un enfoque distributivo y con poca incidencia en el desarrollo de la infraestructura básica que requería el país, como son: generación eléctrica, vialidad, etc.

Consejo Nacional de Modernización¹⁰. (CONAM)

Este organismo se creó en el Gobierno de Sixto Duran Ballén, iniciando sus actividades en 1994, aplicando la Ley de Modernización expedida en 1993, como órgano adscrito a la Presidencia de la República, para promover la modernización del Estado, la

⁷ Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

⁸ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

⁹ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

¹⁰ Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

descentralización, desinversiones, concesiones y reforma del Estado, pero sobre todo, para impulsar la privatización de empresas públicas.

Sobre estas iniciativas, contempladas en los programas que debía llevar a cabo el CONAM, cabe efectuar la siguiente acotación:

Los procesos de descentralización a nivel Nacional, durante la vigencia del CONAM, no cumplieron su cometido sino muy parcialmente, pues todos los importantes avances en esta materia se han realizado a partir del año 2007 por el impulso del actual régimen de gobierno

Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.¹¹ (ODEPLAN)

ODEPLAN se crea con la Constitución de 1998, en el gobierno de Mahuad, mediante Decreto Ejecutivo N°120, promulgado en septiembre de 1998, sustituyendo al CONADE.

Se crea este Organismo como una oficina de tercer nivel en la Presidencia de la República para monitorear y supervisar directamente todo el Sistema Nacional de Planificación, a efectos de obtener resultados acordes con la planificación, en lo que se refiere a los cumplimientos de las metas, inversiones, calidad, cumplimiento de cronogramas, etc.

En la práctica, su misión fue contradictoria, ya que, se estimuló el desmantelamiento de la Planificación Nacional, sustituyendo los Planes Nacionales por “Planes de Desarrollo Provincial” y las “Agendas de Desarrollo”, todo lo cual incidió en la grave crisis económica de los años 1999 – 2000.

Este enfoque neoliberal de concebir el desarrollo, se sustentaba en reducir las funciones del Estado Nacional para dar cabida ilimitada a empresas nacionales e internacionales, que puedan invertir inclusive en áreas estratégicas. Se promovía también la competencia entre regiones, sin estimular el crecimiento armónico de todos los sectores.

Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio.¹²

SODEM, se constituye con Decreto Ejecutivo N°294 del 01 de julio del 2005, adscrita a la Presidencia de la República.

En el año 2000, el Ecuador por iniciativa de Naciones Unidas, conjuntamente con otros países se comprometió a implementar (8) ocho objetivos y (18) dieciocho metas a cumplirse hasta el año 2015, uniendo esfuerzos con la comunidad internacional. En síntesis, los objetivos contemplados en este compromiso son los siguientes: combatir la pobreza, el hambre, la falta de acceso a la educación básica, la inequidad de género, la mortalidad

¹¹ Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN).

¹² Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (SODEM).

materna e infantil, enfermedades catastróficas como el VIH¹³/SIDA¹⁴ y la degradación ambiental.

También uno de los objetivos principales es implementar y poner en marcha un Programa de Aseguramiento Universal de Salud - PROAUS¹⁵, que pasó a ser dependencia del Ministerio de Salud Pública, mediante Decreto Ejecutivo N°103 del 22 de febrero del 2007.

Se debe señalar que no ha llegado a funcionar como Programa de Aseguramiento, pero el gobierno actual tomó otras medidas equivalentes para asegurar a toda la población del país, la atención gratuita en todas las unidades del Ministerio de Salud¹⁶ y también se está gestionando que dicha atención pueda ser brindada indistintamente a toda la población por instituciones como el IESS¹⁷, F.F.A.A.¹⁸ y servicios particulares, de acuerdo a convenios económicos e interinstitucionales.

Secretaría Nacional de Planificación del Estado.¹⁹ (SENPLADES)

Fue creada mediante Decreto Ejecutivo N°1372 del 20 de febrero del 2004, en el gobierno de Lucio Gutiérrez, como una institución responsable de la Planificación Nacional, fusionando en esa época al ODEPLAN y a la Secretaría de Diálogo Social y Planificación, que se constituyó como organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República y con la participación de gobiernos seccionales autónomos y de organizaciones sociales que determina la ley.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N°103 del 22 de febrero del 2007, se fusionó la Secretaría Nacional de Planificación del Estado - SENPLADES con el Consejo Nacional de Modernización - CONAM; y con la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio - SODEM.

De esta manera, SENPLADES aglutina e integra todo el Sistema de Planificación Nacional a fin de tener un panorama armónico e integral en la materia.

El gobierno actual, para dar más énfasis e importancia a la planificación, creó el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social²⁰, mediante Decreto Ejecutivo N°117-A, publicado en el Registro Oficial N°33 de 05 de marzo del 2007, como organismo responsable de concertar las políticas y las acciones en el área social, y que controla también la

¹³ Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)

¹⁴ Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA)

¹⁵ Programa de Aseguramiento Universal de Salud (PROAUS)

¹⁶ Ministerio de Salud Pública (MSP), organismo que rige sobre el Sistema de Salud Nacional.

¹⁷ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), organismo autónomo, cuya función es brindar asistencia social, salud y económica a sus afiliados (públicos y privados).

¹⁸ Fuerzas Armadas (F.F.A.A.) es uno de los elementos de la seguridad Nacional.

¹⁹ Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES).

²⁰ Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MINCORDES)

planificación de los diferentes ministerios en lo que se refiere a las acciones sociales y la ejecución de planes que ejecuta cada Secretaría de Estado.

Para el período 2007 – 2010, SENPLADES preparó el Plan Nacional, de acuerdo al programa de gobierno que presentó el Presidente Rafael Correa para las elecciones del 2006, pero fue ejecutado únicamente hasta el 2008, pues en ese año se convoca a una Asamblea Constituyente para expedir la Constitución del 2008 que, entre otras cosas, recupera el rol de planificación del Estado.

Se conforma el Consejo Nacional de Planificación que integra a distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana y la coordinación de la Secretaría Técnica. Este Organismo tiene la misión de concebir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas²¹, se establece la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa²² que será ejercida por SENPLADES.

De acuerdo con los lineamientos de la Constitución aprobada en Montecristi, SENPLADES emite el documento de Planificación Nacional denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013”, construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, aprobado por el Presidente Rafael Correa.

SENPLADES, en febrero del 2013, presenta el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017.

Cabe mencionar que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP, en su artículo 18, establece la manera de organizar y coordinar la planificación del desarrollo por parte de los diferentes actores sociales e institucionales. Se establece el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que está constituido de la siguiente manera:

1. El Consejo Nacional de Planificación;
2. La Secretaría Técnica del Sistema;
3. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva
5. Los Consejos Nacionales de Igualdad, y
6. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República, tales como Consejos Ciudadanos, Consejos Consultivos, instancias de participación de los

²¹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

²² Sistema Nacional de Planificación Participativa (SNDPP)

Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.

Como se observa en la figura 1.



Figura 1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa (SNDPP)
Fuente SENPLADES – PNBV 2013 – 2017

La Secretaría Técnica del SNDPP está a cargo de SENPLADES.

Planes de desarrollo de la SENPLADES.

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010.

Este plan se deriva de la legitimidad democrática que obtuvo en las elecciones de 25 de noviembre del 2006 el actual Presidente de la República, quien impulsaba un plan de gobierno a base de un Plan de Desarrollo 2007 – 2010, tomando como insumos toda la amplitud de variables éticas, sociales, económicas, políticas, etc., impulsando así la revolución por la dignidad, soberanía, integración, en suma, generando un cambio político y de transformación social.

El concepto de desarrollo en este Plan, textualmente se define de esta manera: SENPLADES (2007) “la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido” (p.54)

Los objetivos de Desarrollo Humano Nacional del Plan 2007 – 2010, se transcriben textualmente a continuación:

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial;
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía;
3. Aumentar esperanza y la calidad de vida de la población;
4. Promover un medio ambiente sano y sostenible, y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro;
5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana;
6. Un trabajo estable, justo y digno;
7. Recuperar y ampliar el espacio público y encuentro común;
8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad;
9. Fomentar el acceso a la justicia;
10. Garantizar el acceso a participación pública y política;
11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible; y
12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

En síntesis, el enfoque es humanístico (desarrollo humano), pues, se procura la igualdad, integración, la cohesión social, los derechos universales, condiciones de trabajo con dignidad, espacios para el cultivo de las potencialidades y capacidades humanas, armonía con la naturaleza, todo esto dentro de la concepción de un estado democrático, pluralista y laico.

Este Plan se lo elabora según la Constitución de 1998, mediante Decreto Ejecutivo 103 del 08 de febrero del 2007 y estuvo en vigencia hasta el 2009, año en que entró a regir el nuevo Plan Nacional del Buen Vivir.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013.

Este Plan fue desarrollado al tenor de la vigencia de la Nueva Constitución de Montecristi del año 2008.

Este Plan, es el nuevo instrumento de desarrollo al que deben sujetarse todas las instituciones que conforman el estado ecuatoriano y contiene en esencia los postulados para promover las transformaciones profundas de la Revolución Ciudadana, encaminadas a alcanzar la utopía del Buen Vivir, que es un concepto complejo que no se refiere únicamente a la consecución de bienes materiales, sino también, a aspiraciones más abstractas e intangibles: en la calidad de vida, la dignidad, el progreso cultural, deportivo, etc.

La definición más amplia del concepto del Buen Vivir, textualmente es definida por Rene Ramírez, a esa fecha Coordinador General del Plan Nacional de Desarrollo: SENPLADES (2009) “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido”(p.10)

Los objetivos del desarrollo humano nacional, están contenidos en los siguientes doce puntos:

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12. Construir un Estado democrático para el buen vivir.

Como puede observarse, los objetivos planteados en este Plan 2009 – 2013, comparados con los del Plan anterior 2007 -2010, mantienen la misma visión de cambios y

transformaciones, pero enfatizando más sobre aspectos relacionados con las metas y armonizándolas con la acción pública que promueve un desarrollo sustentable y articulado con las regiones que conforman la nación, impulsando de esta manera la inserción estratégica del país en la integración latinoamericana.

El principal desafío es la construcción de una identidad Nacional, amparada en la construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional. De esta manera, la planificación, que contempla la formulación de políticas específicas, se constituye en un medio para integrar y articular el desarrollo integral con el uso racional de los recursos que se requieren para el efecto.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.

Este Plan cobra vigencia a partir del anterior que rigió hasta el 2013. Con la experiencia acumulada en la planificación nacional y tomando en cuenta también las metas fijadas en “Objetivos del Milenio” (ONU, 2011) se formuló el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, a base de tres ejes fundamentales:

- Cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular;
- Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir, y
- Transformación económica-productiva, a partir de la matriz productiva.

Los objetivos están plasmados en los siguientes puntos: SENPLADES (2013)

1. “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” establece las políticas y líneas estratégicas necesarias para radicalizar el proceso de transformación del Estado y fortalecer el poder popular y ciudadano.
2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
8. Consolidar el sistema económico, social y solidario, de forma sostenible.
9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.
11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
12. Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.” (p.81-83)

Un ligero análisis de los tres Planes de Desarrollo, contemplados en los periodos 2007 a 2017, nos demuestra la evolución en la planificación que necesariamente tiene que ser dinámica, ajustada a las variables económico-sociales que se presentan tanto desde el punto de vista endógeno y exógeno.

Por ejemplo, la brusca caída de los precios internacionales de materias primas o commodities, que en el caso del petróleo, implica una reducción del 50% o más en los últimos cinco meses, así como, la devaluación o revaluación de monedas de diferentes países, implica necesariamente realizar ajustes en el Plan de Desarrollo, para que exista el equilibrio suficiente en las variables económica y en las cuentas fiscales.

Los tres Planes de Desarrollo han experimentado ciertas variaciones por el mayor énfasis que se pone en determinados objetivos:

- El Plan 2007 – 2010 promueve sobre todo el desarrollo humano. (Desarrollo Humano).
- El Plan 2009 – 2013 contempla también aspectos de reformas del Estado. (Desarrollo del Estado).
- El Plan 2013 – 2017 se refiere a los cambios en la visión estratégica de la producción y economía. (Desarrollo Global).

Capítulo II: La guía de SENPLADES de mayo del 2011

Este documento fue elaborado entre octubre del 2009 y enero del 2010 y está dividido en tres cuerpos: Planes provinciales, cantonales y parroquiales. Fue preparado por SENPLADES mediante dialogo con los GAD's de todo el país.

Esta guía está actualmente vigente y cumple funciones muy importantes para orientar la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en los diferentes Gobiernos Autónomos y Descentralizados²³, a fin de que los respectivos consejos locales puedan tener los fundamentos suficientes para su aprobación y puesta en marcha.

Cuando el COOTAD²⁴ y el COPFP entraron en vigencia en octubre del 2010, se efectuaron los ajustes y modificaciones, según las nuevas disposiciones legales contempladas en dichos códigos

Es así que, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben cumplir con los componentes establecidos en los lineamientos y directrices para facilitar la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de dichos planes para cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Esta Guía abarca contenidos y procesos, con recomendaciones metodológicas para la correcta formulación en los temas de planificación y ordenamiento territorial para los diferentes niveles de los GAD's.

Estructura de la Guía

Los componentes y procesos de formulación son similares para los tres niveles en referencia y deben contener los siguientes componentes: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. Esto rige para la Planificación como para el Ordenamiento Territorial en sus tres niveles.

La Guía 2011, está contenida en un documento con cuatro capítulos, que textualmente se transcriben a continuación:

SENPLADES (2011) "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.

²³ Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD); su plural en este documento representado por (GAD's)

²⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

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.” (p.7).

En la figura 2 se visualiza un organigrama de la estructura de la guía para la elaboración de los temas.



Figura 2. Estructura de la Guía 2011
Fuente: SENPLADES

La Guía está dirigida para el conocimiento y aplicación por parte de instituciones, autoridades, técnicos, planificadores y ejecutores, tanto de los GAD's como de otros niveles de ejecutivos de gobiernos e instancias de asistencia técnica Nacionales e Internacionales.

La Guía en referencia abarca diferentes capítulos que sucintamente se describe a continuación:

La Constitución de la República, en los artículos 262 a 267, establece las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Regionales, Provinciales y Distritales, y Parroquiales. Textualmente establece lo siguiente: “Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial.”

La guía de SENPLADES de octubre del 2014

NOTA: Esta se encuentra en revisión antes de que entre en vigencia. Se anota que esta nueva metodología va a introducir algunas reformas sobre la actualmente vigente para facilitar los procesos.

Este documento orientará mejor la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que serán presentados a sus respectivos Consejos Locales de Planificación para su posterior aprobación y ejecución, conforme a lo establecido en el artículo 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Capítulo III: Diferencia entre un plan de desarrollo según la SENPLADES y el plan de ordenamiento territorial

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son instrumentos complementarios de planificación previstos en la Constitución a fin de desarrollar de manera armónica la gestión de los GAD's, con una visión integradora de todo el territorio Nacional.

Definiciones de conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

El artículo 41 del COPFP define textualmente: “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.”

En cambio, el artículo 43 del COPFP, define los Planes de Ordenamiento Territorial de esta manera: “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.”

Las diferencias y articulación de los dos conceptos se pueden explicar gráficamente a la figura 3, siguiente:



Figura 2: Contenidos articulados
Elaboración: SENPLADES.

Figura 3. Contenidos Articulados
Fuente: Guía SENPLADES 2011

El Plan de Desarrollo tiene como finalidad alcanzar los mejores niveles del Buen Vivir, en cambio el objetivo del Plan de Ordenamiento Territorial es alcanzar las metas del desarrollo, en forma armónica, a fin de beneficiar territorialmente a los asentamientos humanos ubicados geográficamente dentro del área de estudio.

Debe haber una visión estratégica que racionalice los recursos en la preparación de los planes en función del ordenamiento territorial para obtener los mejores resultados en tiempo y en espacio, de tal manera que las propuestas de los proyectos o temas involucrados sean la mejor opción para cada caso.

En cierta forma, los Planes de Desarrollo marcan los objetivos con una visión de mediano y largo plazo y los Planes de Ordenamiento Territorial complementan las relaciones de concordancia que deben tener los planes de un mismo territorio dentro de una jerarquía que territorialmente abarca desde la función más amplia que es la Nacional hacia las otras instancias, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; y también las relaciones en forma horizontal con los GAD's pares vecinos.

Esta articulación vertical y horizontal entre todos los niveles se traduce en un desarrollo armónico, equilibrado y equitativo, que, en definitiva configuran las aspiraciones del Buen Vivir para toda la ciudadanía. De esta manera, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento

Territorial, que pueden ser específicos para un territorio, deben estar también enmarcados por parámetros que guarden concordancia con otros niveles y jurisdicciones.

Definiciones de conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial.

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

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

- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.” (p.61)

Cada GAD, a través de sus órganos legislativos, aprobará los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, por mayoría absoluta. Igualmente, cualquier reforma seguirá el mismo procedimiento.

El artículo 296 define con claridad lo que se entiende por ordenamiento territorial: “El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la

función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

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

Los objetivos del Ordenamiento Territorial están constando en el artículo 297 del COOTAD:

- 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 el territorio; y,
- c. La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.” (p.61-62)

Del análisis de los objetivos y elementos comparados entre los Planes de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial, de acuerdo al COOTAD, se puede inferir lo siguiente:

Los Planes de Desarrollo se encargan de efectuar los estudios confiables respecto a diagnósticos para resolver las necesidades de personas y comunidades, definiendo las políticas generales y específicas, que deben aplicarse para alcanzar los objetivos a mediano y largo plazo y con la utilización de lineamientos y planes estratégicos, para plasmarlos en programas y proyectos con metas y cronogramas mensurables que puedan ser evaluadas , para tener un monitoreo y control permanente con la consiguiente rendición de cuentas.

En definitiva, los Planes de Desarrollo, comprenden lo que se refiere a diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

En cambio, el Ordenamiento Territorial tiene que ver con la utilización y manejo geográfico del suelo, de acuerdo con los objetivos de la Planificación y Desarrollo. Deben estar especificados los proyectos a ejecutarse, a fin de articular convenientemente las acciones y procesos, con la correcta aplicación de las normas previstas en la Constitución, los Códigos, Leyes, Ordenanzas y utilizando las herramientas y métodos tecnológicos apropiados para el efecto.

En resumen, el Plan de Ordenamiento Territorial, se refiere a: estrategias territoriales, mecanismos de gestión, y programas y proyectos.

Obviamente, los Planes de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial, deben siempre mantener congruencia y compatibilidad para que los resultados alcancen la eficiencia y eficacia de los escenarios deseados, cumpliendo con los cronogramas establecidos.

Capítulo IV: Contenidos de los componentes de los planes de desarrollo y los componentes del plan de ordenamiento territorial

Los contenidos específicos de los Planes que se programen están estructurados para los siguientes niveles de aplicación:

1. Planes Provinciales.
2. Planes Cantonales.
3. Planes Parroquiales (rurales).
4. Documentos de Soporte.

Cada tipo de Plan debe tener los siguientes contenidos:

- 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.

Para la elaboración de los Planes de Desarrollo en general, debe promoverse una primera etapa de concertación en la cual todos los representantes de gobiernos, sea a nivel provincial, cantonal o parroquial, sepan y acepten la magnitud y contenido de la planificación, así como, los niveles de compromiso que asuman, respecto de la formulación concertada de los instrumentos de planificación u ordenamiento territorial según el caso. Debe existir la voluntad política de los gobiernos que siempre esté abierta al diálogo y a la concertación.

Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia

1. Planes de desarrollo

1.1. El Diagnóstico.- Es el soporte técnico que sirve de sustento para la toma de decisiones y formulación de propuestas de los Planes de Desarrollo y para el Ordenamiento Territorial. Se debe mostrar y especificar la situación del territorio en estudio y de su población, generalmente con datos estadísticos que establezcan no sólo sus deficiencias, sino también, sus potencialidades.

Debe reunir dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones a mediano y largo plazo; y la causalidad, o sea, los factores positivos o negativos que la originaron, para de esta manera instrumentar las medidas acordes a la situación.

Debe hacerse el diagnóstico estratégico a base de un análisis interrelacionado de sistemas tales como: ambiental, económico, sociocultural, político-institucional, así como, de

asentamientos humanos y de movilidad, energía y conectividad, todos relacionados con el ordenamiento territorial.

Los diagnósticos son de diferentes categorías:

A. Diagnóstico por sistemas

Especialmente en el diagnóstico estratégico provincial, se analizan los sistemas según su mayor grado de relación con el desarrollo o el ordenamiento territorial, pudiendo existir entre las mismas interrelaciones e interdependencias.

Los principales sistemas vinculados al desarrollo integral son:

- Sistema Ambiental o Biofísico, que es el medio ecológico general de la provincia. Se deberá identificar 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 acciones y condiciones para acoger en mayor grado las actividades de la población.

Sus principales componentes son: clima, ecosistemas, agua, suelo, aire, recursos naturales no renovables. Luego se debe caracterizar su gestión, la biodiversidad y categorías de protección, con el respectivo análisis de riesgos y seguridad.

- Sistema económico, que comprende el conjunto de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio, las diversas formas de organización y a los modos de producción y las opciones y potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el buen vivir. Se deben identificar por lo menos los siguientes factores:

- ✓ Delimitación y caracterización de la principales actividades productivas: agropecuarias, forestales, pesqueras, extractivas, industriales, manufactureras, turísticas, servicios, etc.
- ✓ Inventario y evaluación de infraestructura productiva existente, incluyendo sistemas de riego.
- ✓ Condición económica de la población, con información demográfica correspondiente.
- ✓ Opciones para el desarrollo endógeno y para el desarrollo del emprendimiento que puedan generar trabajo y empleo, y mejorar las condiciones de vida.

- ✓ Cadenas productivas y de valor de la provincia que deberán armonizarse con los planes cantonales y parroquiales.
 - ✓ Recursos actuales y potenciales para el desarrollo económico y social.
 - ✓ Análisis de los factores de concentración y redistribución de la riqueza.
 - ✓ Situaciones de riesgo presente y futuro en el orden territorial, social y económico.
- Sistema sociocultural:
 - ✓ Aquí entra en análisis el sector del patrimonio tangible e intangible que es competencia de Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, a través del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Se refiere a las organizaciones sociales de toda la provincia, identificando a los grupos tradicionalmente marginados de los procesos de planificación del desarrollo local.
 - ✓ Análisis de la situación de los derechos culturales, sociales y políticos, para identificar inequidades en el ejercicio de esos derechos, identificando grupos de atención prioritaria y de patrones culturales que reproducen la discriminación y exclusión de grupos poblacionales.
 - ✓ Identificación de patrimonio tangible e intangible, sitios arqueológicos.
 - Sistema político-institucional: identificar la capacidad de la institución pública y de los actores territoriales, cuya función es guiar o promover procesos orientados al desarrollo. Habrá que hacer un análisis de los antecedentes de planificación, ordenamiento y gestión en la provincia, para promover el ordenamiento territorial con las posteriores veedurías y controles.
 - Sistema de asentamientos humanos es el análisis de las formas de distribución y ocupación del territorio provincial, debiendo definir las siguientes situaciones:
 - ✓ Proceso de desarrollo demográfico para los diferentes niveles.

- ✓ Movimientos migratorios y proyecciones demográficas en materia de género, edades, pueblos, nacionalidades, discapacidades, etc.
- ✓ Vínculos entre los asentamientos en el territorio.
- ✓ Tensiones y riesgos de los asentamientos humanos pueden generar en el medio natural y medidas para procurar condiciones de sostenibilidad ambiental.
- ✓ Servicios públicos básicos procurando la vinculación entre distintos sistemas cantonales, como son fuentes, ríos, tratamiento y desalojo de aguas servidas; ocupación del suelo con rellenos sanitarios; aplicación de modelos de gestión para los cantones y comunidades, etc.
- ✓ Identificación de las áreas provinciales con servicios sociales, educación y salud, aplicando modelos de gestión que faciliten la prestación de estos servicios.
- ✓ Normatividad para generar el correcto funcionamiento de los asentamientos humanos, encaminados a la evolución para el buen vivir.
- Sistema de movilidad, energía y conectividad:
 - ✓ Infraestructura vial, relacionada con el transporte público, el tránsito y la seguridad vial de la provincia-
 - ✓ Servicios de energía con equipamientos y redes de interconexión.
 - ✓ Sistemas y redes de telecomunicaciones e internet.

Se deberá tomar en cuenta para proveer o mejorar estos servicios:

- ✓ La capacidad de vinculación entre los centros poblados, su actividad económica y vinculación con los mercados regionales o nacionales.
- ✓ La capacidad de desplazamiento en la población y de los bienes producidos en el territorio.
- ✓ La capacidad de acceso de la población a los servicios de telecomunicación e internet.
- ✓ Disponibilidad de energía, infraestructura vial.
- ✓ Análisis de factores de riesgo.
- ✓ Situación de los sistemas de riego.

B. Diagnóstico estratégico.

En este diagnóstico se establece la situación actual del territorio provincial en sus diferentes aspectos, identificando el nivel de desarrollo o buen vivir que se ha alcanzado en lo social, económico, ambiental e institucional y también su grado de sostenibilidad; de esta manera se podrán tomar decisiones para planificar el desarrollo en conjunción con el ordenamiento territorial. Se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- La situación deficitaria general en el territorio, de infraestructuras y servicios, identificando las causas que las generan y su nivel de incidencia en el grado de desarrollo.
- Identificar potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para promover el desarrollo con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Posibilidad y requerimientos para que la provincia responda a la implementación de los planes estratégicos promovidos en el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Territorio Nacional.
- Formas actuales de uso y ocupación del suelo en actividades productiva o extractivas; áreas con recursos naturales; y los correspondientes impactos ambientales y socioeconómicos.
- Condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible, con previsión de riesgos presentes y futuros.
- Impactos positivos y negativos de los macro proyectos: energéticos, industriales, etc.
- Relaciones del territorio provincial con territorios circunvecinos y con los de nivel cantonal y parroquial, identificando las posibilidades y alianzas, competitividad y complementariedad.
- Partir del conocimiento del modelo territorial actual con sus ventajas y desventajas.
- Deberá existir una línea base de información como referente para el control y seguimiento de los planes.

Por lo visto, el diagnóstico estratégico es el resultado del análisis de las interacciones que se producen en el territorio provincial entre los distintos sistemas referidos. El diagnóstico no es una recopilación de datos inconexos, sino que permite una lectura crítica,

estratégica y sistematizada de la realidad provincial en la actualidad (escenario actual), con la proyección en el tiempo, identificando también los tipos de causalidades que pueden incidir.

El diagnóstico provincial es un referente para sus cantones y parroquias, y debe a su vez nutrirse de sus diagnósticos, cuya planificación y ordenamiento territorial deberá ser gestionado, con la intervención de dichos gobiernos cantonales y parroquiales.

En figura 4. se puede visualizar las afectaciones, relaciones y grados de dependencia de los sistemas para tener una visión integrada de la población y el territorio en estudio.

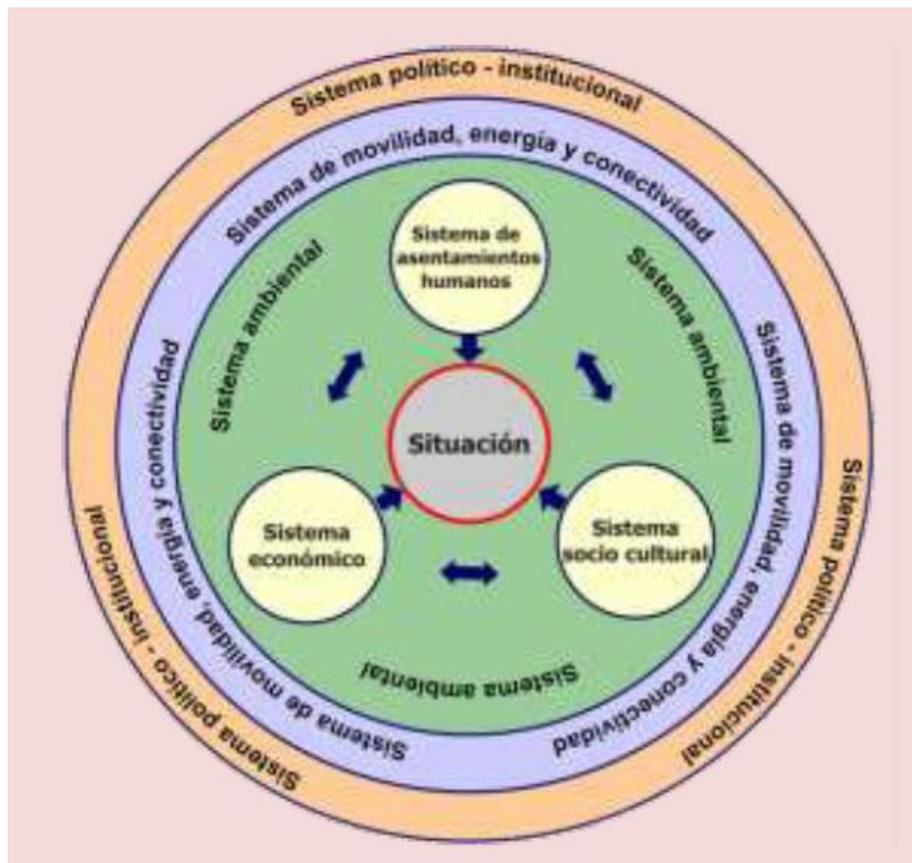


Figura 4. Interrelación de los Sistemas
Fuente: Guía SENPLADES 2011 (p.26)

C. Modelo territorial actual

Es la forma de organización del territorio provincial al momento de efectuar el diagnóstico y debe contener los siguientes aspectos:

- Interrelación entre las áreas de actividad económica, de protección y de riesgo con los sistemas de centros poblados concentrados y dispersos, analizando los factores positivos o negativos.
- Ventajas o limitaciones de las redes de energía y riego en el territorio, en relación con las áreas de actividad productiva.

- Capacidad y localización espacial de los sistemas de vialidad en relación con los sistemas de transporte y tránsito y también con los lugares de actividad productiva y los asentamientos de la población.
- Ventajas y limitaciones de los sistemas y centros poblados.

D. Escenarios

De conformidad con el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales, que identifican a la provincia, se toman las decisiones o propuestas orientadas al logro del buen vivir. Se deben construir escenarios o proyectos de desarrollo que incluyan y modifiquen las tendencias detectadas en el diagnóstico para obtener los mejores resultados.

- El escenario tendencial, marca las tendencias detectadas en el diagnóstico que pueden ser obtenidas por proyección estadística, por ejemplo: crecimiento demográfico, evolución económica de la provincia; tendencia del deterioro ambiental, tendencia a la deforestación, mal uso de causas y quebradas, crecimiento de la demanda de servicios por crecimiento de la población, incremento de inequidades sociales, niveles de factores de riesgo.
- El escenario probable, por la acción de factores externos y previsibles como puede ser un proyecto estratégico nacional a ejecutarse en el territorio provincial, para lo cual deberán hacerse Estudios de Impacto Ambiental²⁵ e identificar los efectos beneficiosos o perjudiciales dentro de un contexto, económico, social, político, institucional.
- El escenario consensuado, como su nombre lo indica, es la opción más conveniente por la confluencia de voluntades para definir la conveniencia de posibilidades y limitaciones, de manera que se aprovechen las oportunidades provinciales y se mitiguen los posibles efectos adversos.

E. Mapas, cuadros o figuras derivados del análisis de los sistemas

La situación de cada sistema debe expresarse también de manera gráfica, con el uso de mapas, cuadros o figuras que registren la situación actual y la proyección de esas situaciones en el territorio:

- Mapa, cuadro o figura de áreas ambientalmente prioritarias.
- Mapa, cuadro o figura de amenazas naturales y socio-ambientales.

²⁵ Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

- 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.
- Mapa, cuadro o figura de cadenas productivas.
- Mapa, cuadro o figura de los asentamientos de la provincia.
- Mapas, cuadros o figuras sociales.
- Mapas, cuadros o figuras culturales.
- Mapa de relaciones funcionales.

1.2. Propuesta.- los GAD's, para la elaboración de la propuesta, deben tomar en cuenta la visión de mediano y largo plazo, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para obtener los objetivos propuestos.

La propuesta comprende el conjunto de decisiones que debe adoptar la provincia con el objeto de obtener las aspiraciones del buen vivir, según las tendencias y escenarios posibles enmarcados en el proceso.

La propuesta debe contener los siguientes elementos:

- a. La visión a largo plazo de la evolución de la provincia, los objetivos específicos o resultados que deben alcanzarse, las políticas, estrategias y metas.
- b. El modelo territorial que debe implementarse para obtener los objetivos. Las decisiones deben ser adoptadas de manera concertada y articulada

Se detalla a continuación los contenidos de estos elementos:

A. Decisiones estratégicas ¿hacia dónde va la provincia en el largo plazo?

Los componentes de estas decisiones son las siguientes:

- Objetivo integral o de desarrollo, en base a los siguientes aspectos:
 - ✓ Situación social, económica, cultural y ambiental que se espera alcanzar en un periodo determinado.
 - ✓ Calidad de vida que se pretende alcanzar, generando hábitat seguro, eficiente, sostenible y equitativo.
 - ✓ El rol del territorio articulado a nivel nacional o regional.
 - ✓ Adecuada organización institucional para la gestión.

El nivel integral debe ser evaluado de acuerdo a indicadores vinculados al Plan Nacional de Desarrollo, para alcanzar el Buen Vivir.

Este objetivo integral demanda también la adopción de otras decisiones consensuadas, como son:

- ✓ Políticas públicas adecuadas para aplicarse en el territorio en función de los planes en ejecución.
- ✓ Objetivos específicos o resultados particulares que pueden ser proyectos, planes, programas en los ejes integradores, en concordancia con los objetivos integrales de la provincia.

En general los planes también deben contemplar los siguientes aspectos:

- ✓ Sostenibilidad del sistema ambiental.
 - ✓ Equidad y no discriminación en la distribución de los recursos, servicios y oportunidades para los distintos grupos y colectivos humanos que habitan el territorio.
 - ✓ Precautelar la seguridad de la población y de la infraestructura productiva, frente a potenciales riesgos.
 - ✓ Reforzamiento de las oportunidades para el desarrollo endógeno, estimulando el emprendimiento de proyectos productivos que absorban mano de obra y empleo sostenible.
 - ✓ Generación de condiciones favorables para fomentar el desarrollo de actividades económicas urbanas y rurales.
 - ✓ Reforzamiento de sistemas viales, comunicación y conectividad.
 - ✓ Precautelar el patrimonio cultural tangible e intangible.
 - ✓ Articulación y compromiso de la provincia para contribuir al desarrollo sostenible en todos los ámbitos.
- Las estrategias a largo plazo deben ponerse en marcha para poder ejecutar los planes contemplados, por lo cual también, deben implementarse alianzas, acuerdos, asignación de prioridades, para atraer la inversión; fomento de procesos mancomunados, apoyos externos, etc.
 - Las metas pueden ser cumplidas escalonadamente y evaluadas permanentemente, de acuerdo a cronogramas preestablecidos.
 - Debe evitarse la superposición e interferencias de los planes en ejecución que están asignados a los diferentes niveles de gobierno.

B. Decisiones territoriales: modelo territorial de la provincia que facilitará alcanzar el desarrollo.

El modelo territorial deseado es la forma más adecuada de organización del territorio provincial, de tal manera que sea sostenible, equitativa, segura y eficiente la ocupación territorial para el desarrollo de todas las actividades de la población, fortaleciendo vínculos espaciales entre los asentamientos y entre estos con el medio natural.

Existen dos grandes tipos de sistemas para los modelos espaciales:

- Sistemas en formas de polígonos o manchas en los diversos mapas, correspondientes a áreas o zonas de territorio que se diferencian por aspectos ambientales o socioeconómicos o culturales:
 - ✓ Zonas que pertenecen a sistemas ambientales de protección, debido a condiciones de vulnerabilidad o de mitigación de impactos de macro proyectos.
 - ✓ Áreas de usos productivos: agropecuaria, forestal, minera o extractiva, industrial, turística, infraestructura regional, nacional, etc.
 - ✓ Zonas étnico-culturales.
 - ✓ Áreas de asentamientos poblacionales y su superficie de expansión.
 - ✓ Sus circunscripciones territoriales.

De acuerdo a las características especificadas se pueden definir alternativas de organización según los modelos territoriales deseados, tales como: delimitación y definición de formas de manejo de diversa zonas del territorio; vinculaciones necesarias entre territorios para facilitar la circulación de bienes y personas.

1.3. Modelo de gestión. Los GAD deben preparar estos modelos, tomando en cuenta 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, como establece el artículo 42 del COPFP.

Los siguientes elementos deben ser considerados en la formulación del modelo de gestión:

- Instancias responsables de la formulación del plan.
- Identificación de programas y proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimados.

- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución.
- Estrategia de promoción orientada al conocimiento y aprobación 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:

Esta disposición esta normada en el artículo 100 de la Constitución, contenidas en el Capítulo III del Título VII, “modalidades de gestión, planificación, coordinación y planificación”, así como, lo contemplado en el artículo 304 del COOTAD.

El consejo de planificación provincial:

Estará conformado según lo dispuesto en el artículo 28 del COPFP.

También pueden ser aplicadas otras instancias, aunque, no son obligatorias:

El grupo provincial de planificación, conformada por el gobernador, autoridades de los GAD, presidentes de juntas parroquiales, que pueden tomar decisiones y recomendaciones sobre la formulación y aplicación de los planes. Pueden crearse oficinas con personal al servicio de estas instancias.

Un comité consultivo del plan que este conformado por representantes de las direcciones o departamentos, de organizaciones sociales y privadas y otros representantes de instituciones involucradas en los planes.

B. Identificación de programas y proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimados.

Constituye una hoja de ruta para que el GAD se oriente en su accionar durante el período de vigencia del plan.

Debe contener:

- Los programas y proyectos articulados con los objetivos del desarrollo.
- Programas y proyectos a nivel de perfil a ejecutarse según las metas previstas.
- Cronograma de ejecución de los programas, proyectos y metas. Generalmente son cronogramas para la elaboración de los planes anuales y plurianuales.
- El presupuesto de inversión que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el programa incluirá costos de planificación en detalle,

fuentes de financiamiento y flujo de fondos suficientes acordes con los programas y cronogramas

C. Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación.

Es para ejercer el debido control de forma continua de todos los procesos de ejecución de los planes y proyectos, a base de la información constante, facilitando de esta manera la toma de decisiones adecuadas y oportunas.

Este control debe ser permanentemente actualizado para verificar su cumplimiento de acuerdo con lo estipulado en los cronogramas y presupuestos. Se pueden también realizar evaluaciones cualitativas; generalmente existen instituciones o empresas especializadas en labores de fiscalización que pueden ayudar en este objetivo.

D. Estrategia de promisión y difusión de los planes.

La ciudadanía en general debe recibir información veraz, oportuna y contextualizada de los planes y proyectos, desde las fases iniciales de formulación de los mismos, y sobre todo, durante la ejecución, enfatizando los logros y resultados que genere su implementación.

2. Planes provinciales de ordenamiento territorial.

El COPFP, en su artículo 43, establece que los planes de ordenamiento territorial deben tener los siguientes objetivos:

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

2.1. Las estrategias territoriales.

Constituyen las decisiones y medidas, o sea, la política pública que adopta el GAD provincial para articular las directrices y orientaciones en la formulación de los planes y proyectos, considerando además las características y potencialidades del territorio y su forma de utilización y organización.

Los ámbitos de aplicación de estas estrategias abarcan todo el territorio provincial y deben responder también a criterios de equidad de la población, atendiendo sus demandas, siempre y cuando no rebasen el ámbito de las competencias y el mandato de las leyes.

Las políticas públicas son los mecanismos que permiten al gobierno local cumplir y garantizar los derechos humanos de toda la población.

El uso, ocupación y manejo del suelo son facultades privativas de los gobiernos cantonales, sin embargo, siempre deben buscarse acuerdos con GAD's, instituciones y la

población, a fin de adoptar las decisiones más equitativas, tal como lo establece el primer inciso del artículo 296 y el artículo 299 del COOTAD.

La estrategia territorial provincial se concreta en tres temas:

- El poblamiento.
- La utilización para el territorio productivo.
- La consolidación para un hábitat provincial y equitativo, seguro y sostenible.

A. La estrategia de poblamiento.

Debe ser elaborada entre todos los actores públicos, privados y comunitarios del territorio y debe comprender lo siguiente:

Las previsiones y medidas para 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, y considerando también las áreas humanas a desplegarse. Deben tomarse en cuenta, aspectos como, sostenibilidad ambiental, posibilidad de explotación de recursos, seguridad, aprovechamiento de posibilidades estratégicas a mediano y largo plazo.

La demanda de servicios, requeridos por la población durante el desarrollo de los planes, que deben ser provistos de manera sostenible, sin discriminación o exclusión de ninguna clase para grupos históricamente marginados.

Los estímulos o desincentivos que se deben implementar según el caso para mantener, incrementar o reducir la densidad poblacional. La migración debe merecer la aplicación de políticas adecuadas por parte del sector público.

B. La estrategia de utilización del territorio.

La competencia para establecer el uso, ocupación y manejo del suelo es exclusiva de los gobiernos municipales, por consiguiente, los planes provinciales deben tomar en cuenta las propuestas de ordenamiento territorial de los cantones, y mediante una acción concertada con los gobiernos cantonales, deberá clasificar el uso de los suelos no urbanos de la provincia, para garantizar de esta manera el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, etc., asentado en el sector rural.

La función social de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular, según el artículo 296 del COOTAD, son normas importantes a tomarse en cuenta. Los temas a ser considerados en el uso del suelo rural son los siguientes:

- 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 o arqueológicas.

C. Estrategia de consolidación de los asentamientos humanos.

Mediante procesos de concertación se debe formular una estrategia que permita garantizar un nivel equitativo y sostenible de calidad de vida en todos los lugares de asentamiento poblacional, a fin de lograr lo siguiente:

- Accesibilidad democrática sin discriminación a los servicios sociales de salud y educación con enfoque intercultural y generacional.
- Accesibilidad democrática a una vivienda digna.
- Accesibilidad democrática a los servicios básicos y agua potable y saneamientos, energía eléctrica, comunicación, vialidad, etc.

Para el cumplimiento de estos derechos y aspiraciones, se deben contemplar acciones como:

- Que los gobiernos municipales o parroquiales detecten las falencias para ejecutar los proyectos concernientes a cubrir esas necesidades.
- Fomentar la formación de entes ciudadanos que se preocupen permanentemente del aprovechamiento de sinergias y experiencias que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

D. Los sistemas estructurantes: movilidad, energía y conectividad.

Estos sistemas posibilitan el mejoramiento de la productividad en las diferentes áreas de la actividad agrícola, minera, etc., en la globalidad del territorio. 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 la integridad de la provincia.

El sistema de conectividad abarca la comunicación telefónica, internet, que deben ser accesibles a toda la población de la provincia.

El sistema de energía eléctrica, combustibles y otras, debe atender la demanda poblacional de la provincia, con criterios de eficiencia y cambio de la matriz energética.

Los sistemas de riego aportan para el mejoramiento del rendimiento y productividad agrícola en toda la provincia.

E. Mapas del plan de ordenamiento.

Los mapas que contienen la propuesta del modelo de ordenamiento territorial, permiten un conocimiento objetivo y claro de los planes y proyectos de ejecución en las provincias, para lo cual se deben elaborar mapas en tres escalas básicas:

- Mapa o mapas de localización, conteniendo las relaciones espaciales del modelo con sus colindantes (de los cantones en la provincia); a escala 1:100.000 a 1:50.000.
- Mapa o mapas del Modelo Territorial Actual, que contenga 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 o mapas de las decisiones que contenga el Modelo Territorial para las áreas en 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.

Además, estos mapas deben cumplir con los estándares del Sistema Nacional de Información²⁶ y el Consejo Nacional de Geoinformación²⁷.

2.2. Instrumentos y mecanismos de gestión del territorio.

Se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- 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 celebrados para la aplicación del Plan. Pueden ser con organismos nacionales o internacionales de asistencia técnica y cooperación.
- Las instancias a cargo del Plan de Ordenamiento Territorial.

La instancia que se estructure, una vez que entre en vigencia el Plan, tendrá como funciones:

- ✓ Articulación y seguimiento de los programas y proyectos de los planes. Esto implica la coordinación entre las instancias respectivas

²⁶ Sistema Nacional de Información (SNI).

²⁷ Consejo Nacional de Geoinformación (CONAGE).

del GAD y la articulación con otras instancias externas que tengan también responsabilidad en la ejecución de los proyectos.

- ✓ Articulación de los procesos de control de la aplicación de los planes, verificando el cumplimiento de normativas, generando espacios para el intercambio de opiniones y el ejercicio de veeduría y control.
- ✓ Seguimiento y evaluación de los planes, según el modelo de gestión y con los ajustes que se realicen a esos instrumentos.
- Otros actores territoriales con los que se celebren convenios específicos, orientados a la corresponsabilidad en ejecución de los planes.

La Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan estarán relacionadas con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia.

Los acuerdos y convenios, estarán orientados a coordinar y concretar los programas y proyectos de los planes y pueden ser representantes de los siguientes organismos:

- ✓ De la función ejecutiva.
- ✓ De las organizaciones sociales.

2.3. Programas y proyectos del ordenamiento territorial.

Se definirán y clasificarán según los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial.

Comprenden actividades relacionadas como vialidad, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, la conectividad; y la energía, en especial la eléctrica para consumo y producción. Se especifican a continuación los programas y proyectos más representativos.

- Planes maestros, programas o proyectos de los sistemas de vialidad provincial e interparroquial en coordinación 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. Esta es responsabilidad del ministerio rector y compete a la provincia el que se lleven a cabo en los plazos previstos en el Plan.
- Programas o proyectos vinculados al acceso democrático a la información en red y a la telefonía. Estos son responsabilidad del ministerio rector pero el gobierno provincial debe preocuparse por su ejecución.

- Programas y proyectos de los sistemas de riego provincial para promover el desarrollo agroproductivo.
- Programas y proyectos económico-productivos asociativos, sociales en coordinación con los ministerios rectores para la atención de grupos prioritarios.

Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los cantones

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los cantones están estructurados para su estudio y formulación exactamente con el mismo esquema de lo analizado para el caso de las provincias. Se deben hacer, en todo caso, algunas acotaciones:

- En el país existen entidades cantonales de diferencias extremas de todo orden:

De acuerdo con los datos demográficos, hay cantones con más de 100.000 habitantes, otros especialmente en las provincias orientales con 5.000 – 20.000 habitantes y la gran mayoría de cantones del país tienen un promedio 30.000 habitantes.

- En lo que se refiere a su nivel de desarrollo económico, se observan, grandes disparidades, pues hay municipios que tienen un desarrollo manufacturero y de servicios muy importantes y otros de muy incipiente desarrollo, sustentados en actividades primarias de la agricultura.
- En lo que se refiere al desarrollo socio-cultural-educativo, también se observan diferencias muy pronunciadas, pues en algunos cantones existen hasta universidades y en otros recién se ha llegado a implementar en los últimos años la educación secundaria.
- Toda esta visión panorámica de los cantones en el país, necesariamente dificulta la estructuración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, pues difícilmente disponen de personal preparado y calificado para las investigaciones y preparación de documentos técnicos necesarios para llevar adelante la planificación.
- Estas limitaciones deben ser consideradas por el gobierno e instituciones que planifican el desarrollo para generar una asistencia técnica adecuada que ayude positivamente a la planificación y ejecución de proyectos requeridos para el desarrollo de la gran mayoría de cantones del país, para de esta manera procurar un desarrollo

- armónico y equitativo de todos los sectores poblacionales del país.
- Por lo expuesto, me permitiría sugerir que SENPLADES y otros organismos de la planificación y ordenamiento territorial, puedan acometer conjuntamente con los ministerios correspondientes estas actividades fundamentales para el cambio de época.
- Como se señaló anteriormente la estructura de la planificación para los cantones y parroquias se guía por la misma metodología especificada para el caso de las provincias, obviamente marcando las proporciones y escalas a que me he referido.

Capítulo V: Estudio de caso, “Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de la parroquia de Puenbo”

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Puenbo 2012 – 2025, fue elaborado por la Prefectura de la Provincia de Pichincha y el Gobierno Parroquial, con la asistencia técnica del Consejo de Planificación Parroquial y con la intervención de cinco equipos constituidos por profesionales y técnicos.

Este Plan ha sido elaborado, de acuerdo a las orientaciones emanadas por el SENPLADES y con apego a las disposiciones de la Constitución de la República, COPFP, COOTAD y más leyes concernientes.

El desarrollo de este trabajo comprende los siguientes capítulos:

Capítulo I.- Marco Referencial

En este capítulo se desarrolla toda la información y datos de caracterización de la parroquia como son su historia, aspectos físicos, clima, demografía, aspectos económicos, indicadores sociales.

Capítulo II.- Diagnóstico

Abarca los siguientes temas:

En el orden ambiental: los recursos de agua, geología y geomorfología, suelo, actividades antrópicas, características climatológicas, patrimonio natural y riesgos.

El sistema económico productivo esta también diagnosticado en los siguientes temas, actividades económicas, organización de la producción, infraestructura de apoyo a la producción.

Sistema social cultural enfocado a identificar la situación cultural de la parroquia.

Organizaciones y tejidos sociales, que identifica la población de atención prioritaria, los grupos étnicos y la movilidad de la población.

Sistema de asentamientos humanos, en donde consta la distribución espacial de la población el uso y ocupación del suelo, el tema de la vivienda, infraestructura y acceso a los servicios básicos, sociales de salud y educación.

Sistema de movilidad, energía y conectividad: redes viales y de transporte, señalización y seguridad vial, sistemas de transporte, sistemas de energía y conectividad.

Sistemas de gestión del territorio: actores sociales, instrumentos de gestión, capacidad de gestión de la junta, veedurías y rendición de cuentas, alianzas público-privadas.

Posicionamiento global de la parroquia: resumen de problemas, FODA parroquial-circunvecinos.

Capítulo III.- Ordenamiento Territorial

A fin de tener un mejor conocimiento de la parroquia se hace una descripción de la Provincia de Pichincha y del Cantón Quito al que pertenece la Parroquia Puenbo. Y se describen los modelos territoriales, el modelo actual y el modelo deseado de la parroquia. También se identifican las ventajas competitivas y comparativas y la articulación de políticas territoriales.

Capítulo IV.- Modelo de Gestión

Constan aquí: misión del GAD parroquia, fundamentos del plan, líneas estratégica, programas y proyectos por sistemas, indicadores y metas, banco de proyectos, cronograma de ejecución presupuesto y responsables.

Para la ejecución de planes y proyectos debe haber un constante seguimiento y evaluación de acuerdo a cronogramas previamente establecidos.

Comentarios:

Las parroquias, especialmente las pequeñas, poblacional y territorialmente hablando, presentan características muy puntuales más fáciles de identificar, así mismo, las recomendaciones, soluciones y elaboración de planes y proyectos son de escala menor que en los casos de cantones o provincias. Igualmente, las inversiones que requieren los proyectos para su ejecución y los presupuestos que los Consejos Provinciales o Municipales asignen a las parroquias, guardan esa misma relación.

EL Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial de Puenbo concebido para el período 2012 -2025, presentan un diagnóstico con todas las variables y parámetros requeridos para la formulación del Plan en referencia, al tenor de los postulados de los Códigos y la Guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias en procura de tener los mejores resultados del Buen Vivir.

Este Plan representa un esfuerzo colectivo de la comunidad de Puenbo, sus organizaciones e instituciones locales, con su activa participación democrática en todas las fases de ejecución del mismo.

Este Plan se apega al esquema propuesto por la SENPLADES, como se nota en la siguiente figura 5.:



Figura 5. Estructura de la Guía 2011
Fuente: SENPLADES

Conclusiones

Los procesos de planificación, aunque sea en forma empírica, siempre han servido de guía para generar las grandes conquistas, que han marcado los importantes períodos del progreso de las civilizaciones.

En los últimos siglos y a partir de la época del renacimiento, la humanidad deja atrás la era del oscurantismo medieval y se inicia un despertar en el avance de las artes, ciencias, matemáticas, etc., recuperando, de alguna manera, el ritmo que ya se experimentó en la época de las grandes civilizaciones: Griega y Romana. Ese despertar especialmente se hizo notable en los países europeos como: Italia, Francia, Inglaterra, los Países Bajos y España.

Esta nueva visión filosófica de los países más cultos de la época fue sustentada, sobre todo, porque las posiciones dogmáticas y fundamentalistas, características de la edad media, fueron cediendo a favor de ideologías filosóficas liberadas de prejuicios y otras inequidades como la esclavitud.

Hubo un floreciente interés por iniciar procesos de investigación en todos los órdenes de las actividades: artísticas, sociales, culturales y, sobre todo, en sentar las bases del conocimiento de las leyes de la ciencia.

Con estos antecedentes, para el siglo XVIII principian a darse cambios sustanciales en la utilización intensiva de nuevos sistemas y medios de producción, reemplazando la fuerza física humana por la potencia de maquinaria, dando por resultado escalas extraordinariamente altas en los rendimientos.

Paralelamente, en el orden sociológico y político, se generaron progresos, a través de la influencia de la Revolución Francesa en los albores del siglo XIX y los consiguientes adelantos en materia de justicia distributiva con los postulados de diferentes formas de socialismo que se han ido sucediendo hasta la presente.

Los pueblos y naciones que han experimentado grandes transformaciones en los últimos siglos han sido especialmente las del hemisferio norte: Europa, EE.UU., América y algunas regiones de Asia.

En cambio, otros segmentos de la población mundial han evolucionado a un decepcionante ritmo, como lo demuestran los diferentes indicadores del desarrollo humano, que es el caso de América Latina.

Existen múltiples factores que han incidido en esta situación: la poca importancia que estas sociedades han asignado a los temas de educación y progreso económico y social, la estratificación de capas sociales, con la consiguiente iniquidad en la distribución de recursos

para los amplios sectores marginales, que han permanecido excluidos del acceso a la educación media y superior y en general a todos los procesos de transformación.

Lo positivo de la coyuntura actual es que en Latinoamérica y en el Ecuador, en particular, se ha despertado un inusitado interés por revertir esa tendencia, para acelerar y dinamizar los programas de transformación, en procura de lograr niveles de desarrollo equiparables con países del primer mundo.

No se trata de una meta utópica inalcanzable, si estudiamos el antecedente histórico de muchos países como: Corea, Singapur, Taiwán, etc. En efecto, hasta mediados del siglo pasado, tenían un igual o menor desarrollo relativo que los países de América Latina, pero en el lapso de dos generaciones han logrado escalar a posiciones características de los países desarrollados.

Los modelos de transformación de los países aludidos han estado enmarcados en planes y programas racionalmente concebidos, según sus particulares características y que han sido sustentados y dinamizados en el tiempo.

Por otra parte, en las últimas décadas, el desarrollo científico y tecnológico ha sido vertiginoso, particularmente en la cibernética, robótica, informática, etc., que a su vez acelera la evolución de otras actividades.

El aprovechamiento adecuado de estos inmensos recursos del conocimiento, es asequible si se implementan procesos de Planificación que tomen en consideración todos los indicadores y más elementos relacionados, como los que contempla la “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias” de la SENPLADES de mayo del 2011, la misma que se analizó en el “Curso de Titulación” y en el presente documento.

Al respecto cabe mencionar que SENPLADES ha elaborado una nueva “Guía Metodológica para la Elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, que la sistematiza de mejor manera y que va a ser utilizada a corto plazo.

Si el Ecuador sigue aplicando la Planificación integral, en forma responsable, con respaldo político y popular y, sobre todo, si perdura en el tiempo, como política de estado y siempre con el soporte y recursos de los gobiernos que se sucedan, a no dudar, en el lapso de unas dos generaciones, el País llegará a tener todas las características propias del desarrollo, destruyendo el mito de que los países Latinoamericanos no son tierra propicia para las grandes transformaciones y cambios.

Bibliografía

SENPLADES. (Ed.). (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010*, Quito, Ecuador.

Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/>

SENPLADES. (Ed.). (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*, Quito, Ecuador.

Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>

SENPLADES. (Ed.). (2013). *Buen Vivir Plan Nacional 2013 – 2017*, Quito, Ecuador.

Recuperado de <http://www.buenvivir.gob.ec/>

SENPLADES. (Ed.). (2013). *Plan Estratégico SENPLADES 2014 -2017*, Quito, Ecuador.

Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Plan-institucional-2014-2017.pdf>

SENPLADES. (Ed.). (2011). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*, Quito, Ecuador. Recuperado del Curso de titulación de la PUCE 2014.

SENPLADES. (Ed.). (2011). *Guía metodológica de planificación institucional*, Quito, Ecuador. Recuperado Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas.

Moncada, J. (1974). *La evolución de la planificación en el Ecuador*, Nueva Sociedad Nro. 13 Julio – Agosto, (p.24 – 45). Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/117_1.pdf

IX Consejo Regional de Planificación. (Ed.). (1992). *Ecuador – Realidad y perspectivas de la planificación*, Madrid, España. Recuperado de

<http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/6402/3/ECUADOR%20REALIDAD%20Y%20PERSPECTIVA%20DE%20LA%20PLANIFICACION.pdf>

Ojeda, L. (2013). *Planificación ecuatoriana – visión retrospectiva*, Quito, Ecuador: Editorial La Palabra.

Dr. Germánico Salgado. (1979). *25 Años de planificación*, Madrid, España. IX Consejo Regional de Planificación.

(1992). *Ecuador, Realidad y Perspectivas de la Planificación*, Quito, Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Lucia Andrea Montesinos Jaramillo. (2010). *El sistema nacional descentralizado de planificación participativa, en el marco de la Constitución de la República de 2008*, Quito, Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Área de derecho.

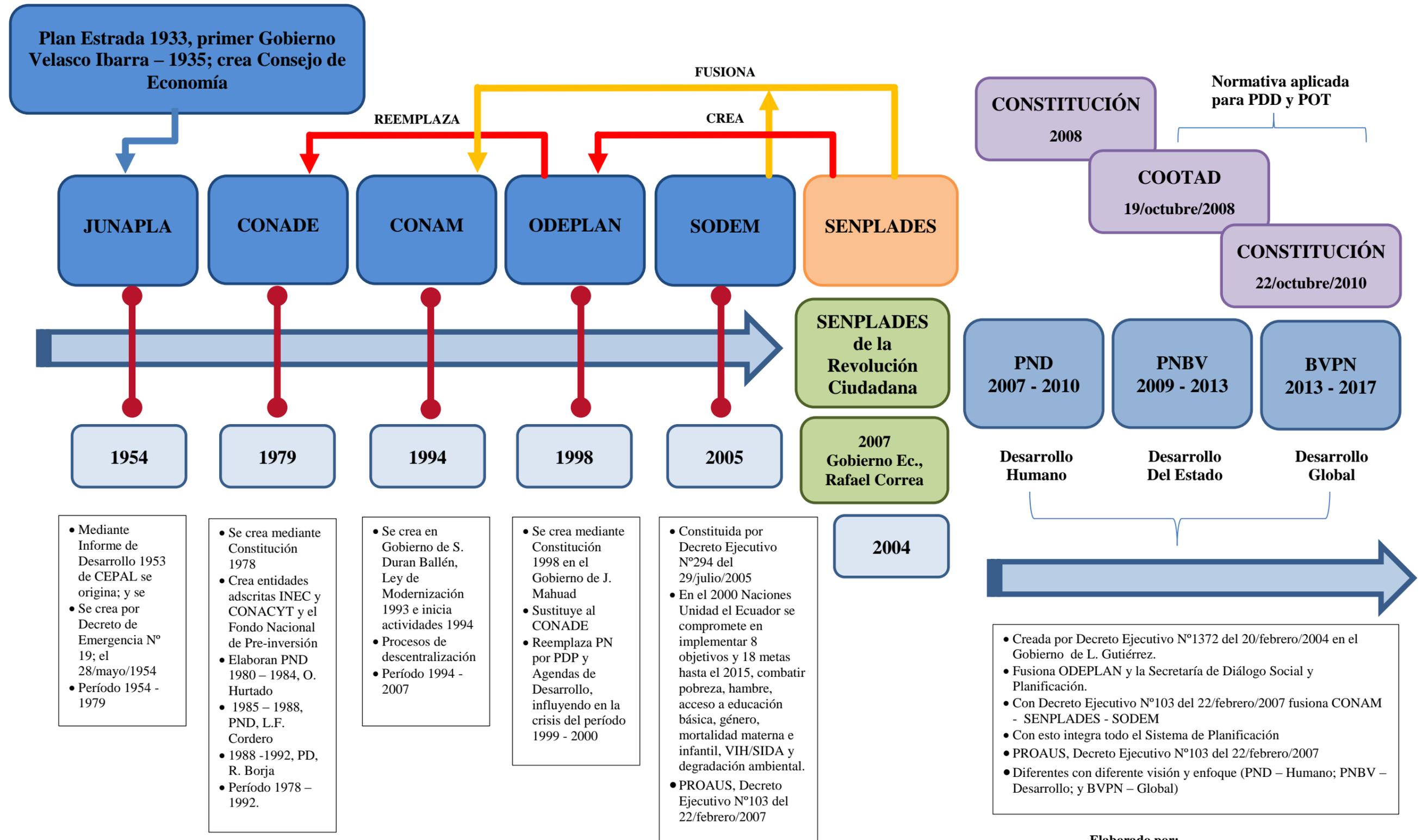
SENPLADES. (Ed.). (2011). *Guía metodológica de planificación institucional*, Quito, Ecuador. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-de-planificaci%C3%B3n-institucional.pdf>

GAD - Puenbo. (2012). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia de Puenbo 2012 - 2025*, Quito, Ecuador. Recuperado de <http://sni.gob.ec/planes-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial>

Anexos

- Cronología DE la Planificación en el Ecuador desde la JUNAPLA hasta la SENPLADES.
- Matriz para análisis de Guía de Contenidos de SENPLADES y el Plan de Desarrollo del GAD de Puenbo.
- Comparación de contenidos articulados de la Guía de SENPLADES de mato 2011 y GAD de Puenbo.
- Contenido General del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD de Puenbo.

Cronología de la Planificación en el Ecuador desde la JUNAPLA hasta la SENPLADES.



Elaborado por: Santiago Vinueza Aguas
Fuente: Guía metodológica de planificación institucional

Matriz para análisis de Guía de Contenidos de SENPLADES y el Plan de Desarrollo del GAD de Puenbo.

GUIA DE CONTENIDOS SENPLADES VI-1 (mayo del 2011)	PD Y POT GAD PUENBO
PRESENTACIÓN	Presentación
CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL	CAPÍTULO I.- MARCO REFERENCIAL
1. LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: definición y naturaleza
1.1. Mandato constitucional	Contexto Nacional, Regional y Provincial
1.2. Definiciones y Naturaleza	Caracterización de la Parroquia
1.3. Interrelaciones, concordancias y correspondencia	Historia de la Parroquia
2. LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN	Hitos Históricos
3. CONTENIDOS ESENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Aspectos físicos
4. PROCESOS DE FORMULACIÓN PARTICIPATIVA	Demografía
	Aspectos Económicos
CAPÍTULO II: CONTENIDOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	CAPÍTULO II.- DIAGNÓSTICO
INTRODUCCIÓN	SISTEMA AMBIENTAL
3. LOS PLANES PARROQUIALES	Recurso Agua
3.1. Los Planes Parroquiales de desarrollo	Geología y Geomorfología
3.1.1. Diagnóstico	Suelo
A. Diagnóstico por Sistemas	Actividades Antrópicas
B. Diagnóstico estratégico	Características Climatológicas
C. Modelo territorial actual	Patrimonio Natural
D. Escenarios	Riesgos
E. Mapas, cuadros o figuras derivados del análisis de los sistemas	SISTEMA ECONÓMICO PRODUCTIVO
3.1.2. La Propuesta	Actividades económicas
A. Decisiones estratégicas. ¿Hacia dónde va el territorio Parroquial en el largo plazo?	Organización de la producción
B. Decisiones territoriales: ¿Cuál es el modelo territorial de la parroquia que facilitará el desarrollo?	Infraestructura de Apoyo a la Producción
3.1.3. Decisiones organizacionales: El modelo de gestión	SISTEMA SOCIAL CULTURAL
A. Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa	Identidad Cultural
B. Identificación de Programas y Proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos.	Organizaciones y tejidos sociales
C. Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación	Población de atención prioritaria
D. Estrategia de promoción y difusión de los planes	Grupos étnicos
3.2. Los Planes Parroquiales de Ordenamiento Territorial	Movilidad de la población
3.2.1. Las estrategias territoriales	SISTEMA ASENTAMIENTOS HUMANOS
A. La Estrategia de Poblamiento	Distribución espacial de la población
B. La Estrategia de Utilización del territorio	Asentamientos humanos
C. La Estrategia parroquial de consolidación de los asentamientos humanos	Uso y ocupación del suelo

D. Los Sistemas Estructurantes: Movilidad, energía y conectividad	Acceso de la población a la vivienda
E. Mapas del Plan de Ordenamiento	Infraestructura y acceso a los servicios básicos
3.2.2. Instrumentos y mecanismos de Gestión del Territorio	Infraestructura y acceso a los servicios sociales de salud y educación
3.2.3. Programas y proyectos del Ordenamiento Territorial	Equipamiento
4. SOPORTES DE LOS PLANES	Seguridad y convivencia ciudadana
4.1. Soporte Legal	SISTEMA DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD
4.2. Soporte Técnico	Redes viales y de transporte
4.3. Soporte social	Señalización y seguridad vial
	Sistemas de transporte
	Sistemas de energía y conectividad
	SISTEMA DE GESTION DEL TERRITORIO
	Actores sociales
	Instrumentos de gestión
	Participación ciudadana
	Capacidad de Gestión de la Junta
	Gestión del conflicto
	Control, veeduría y rendición de cuentas
	Alianzas publico – privadas
	POSICIONAMIENTO SITUACIONAL DE LA PARROQUIA
	Resumen de Problemas
	FODA Parroquial-Circunvecinos
CAPÍTULO III. PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	CAPÍTULO III.- ORDENAMIENTO TERRITORIAL
INTRODUCCIÓN	Visión Provincial
1. SUSTENTO LEGAL DEL PROCESO PARTICIPATIVO Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN	Visión cantonal
2. INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN	Visión Parroquial
2.1. El Equipo Técnico de Planificación	Modelos Territoriales
2.2. Sistema de Participación Ciudadana	Modelo actual
2.3. Los Consejos de Planificación de cada GAD	Modelo deseado
3. EL PROCESO PARTICIPATIVO DE FORMULACIÓN	Ventajas comparativas y ventajas competitivas
3.1 Paso 1: Inicio	Articulación de políticas territoriales
3.2 Paso 2: Formulación y validación del diagnóstico	
3.3 Paso 3: Formulación y validación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial	
3.4 Paso 4: Aprobación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento territorial	
CAPÍTULO IV. REFERENTES Y HERRAMIENTAS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES	CAPÍTULO IV.- MODELO DE GESTIÓN
3. MATRICES REFERENCIALES PARA LOS PLANES PARROQUIALES	Misión del GAD Parroquial
3.1. Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico parroquial	Fundamentos del Plan
3.2. Matrices referenciales para la formulación de la propuesta de los planes parroquiales	Líneas estratégicas, programas y proyectos por sistemas
	Proyectos, indicadores y metas

	Banco de proyectos, cronograma de ejecución, presupuesto y responsables
	Ejecución del Plan
	Seguimiento y Evaluación
	Estrategias para promoción y difusión del plan
	Control de ejecución
	ANEXOS
	Resolución de aprobación del plan.

La comparación de las tablas de contenidos (índices), tanto de la Guía de SENPLADES de mayo del 2011 y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Puenbo en estas tablas, nos proporciona una visión general de cómo se elaboró dicho Plan, el cual carece de varios de los ítems y lineamientos de la Guía.

Es decir, que no cumple con todos los requerimientos de la Guía, que desde su implementación no cumplía con el carácter de obligatorio, al contrario de la nueva Guía de octubre del 2014 que debe cumplir y seguir, tanto en los requerimientos, utilización de variables, matrices y demás procesos a seguir.

Este Plan presenta la visión como provincia más que como parroquia, esto se debe a que fue desarrollado por especialistas del Gobierno de la Provincia de Pichincha y con un pequeño aporte por parte de la comunidad de la parroquia y sus autoridades.

Elaborado por:
Santiago Vinuesa Aguas.

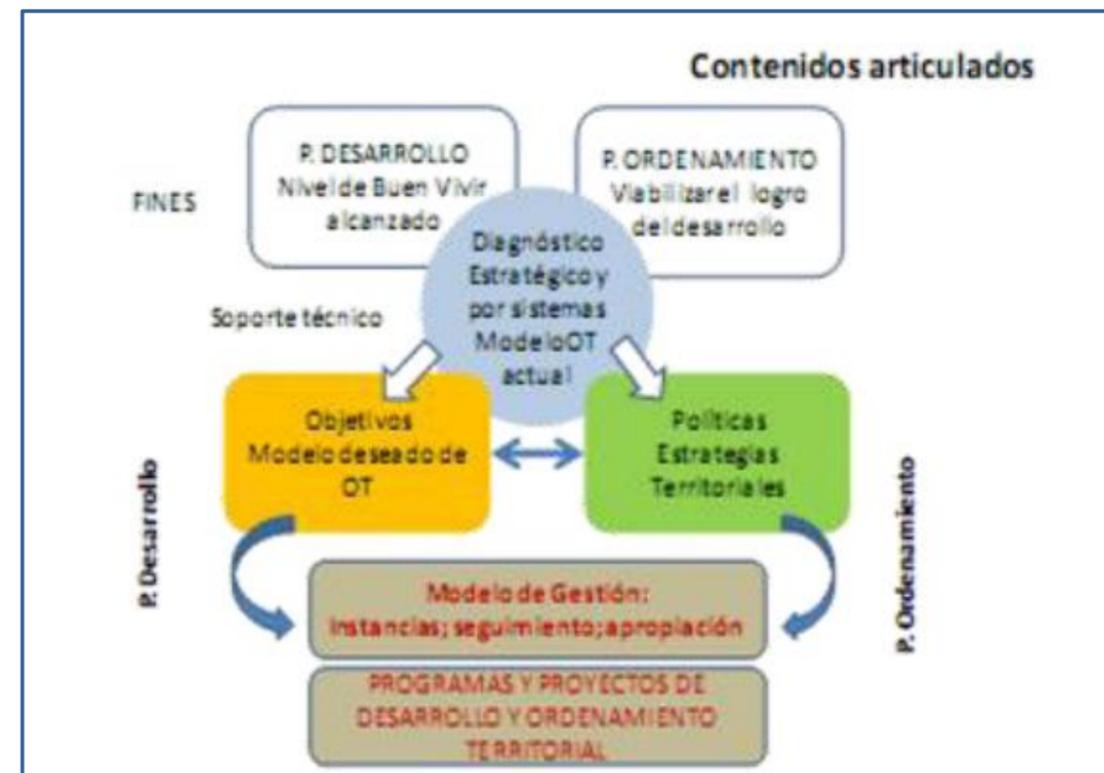
Fuente:
Guía de SENPLADES de mayo 2011 y Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD de Puenbo.

Comparación de contenidos articulados de la Guía de SENPLADES de mayo 2011 y GAD de Puenbo.

En los esquemas de los contenidos articulados (gráficos) que SENPLADES requiere en los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial y el utilizado en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo y Decentralizado de la Parroquia de Puenbo se puede observar que son iguales. Tomando en cuenta la idea anterior como premisa mayor, el contenido del Plan y el de la Guía se basa en estas imágenes, siendo así que cumple con un Marco Referencial, el Diagnóstico, el Modelo de Gestión y los Programas y Proyectos de Desarrollo y Ordenamiento que se detalla en la siguiente página. Es por esto que SENPLADES aprueba el Plan de Puenbo, ya que, no exigía cumplir con todos los ítems de su Guía. Es así que muchos Planes fueron aprobados por basarse en los contenidos mínimos o un esquema similar a los que se presenta en la parte inferior.

SENPLADES

GAD de Puenbo



Elaborado por:
Santiago Vinuesa Aguas.
Fuente:
SENPLADES y Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD de Puenbo.

Contenido General del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD de Puenbo.

A continuación se observa en las tablas el contenido del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Puenbo que se basa en el **Marco referencial** que contiene el contexto a nivel Nacional, Regional, Provincial, Cantonal y local; la caracterización de la parroquia; los aspectos históricos, físicos, demográficos y económicos; **Diagnóstico por Sistemas**, una evaluación de la situación de la parroquia, análisis FODA parroquial; y sus circunvecinos; **Ordenamiento Territorial** donde detalla la visión en sus tres ámbitos; los modelos territoriales, el actual y deseado; las ventajas y la articulación de políticas para llegar al objetivo deseado; y el **Modelo de Gestión** este tema desarrolla los fundamentos del Plan, sus lineamientos estratégicos, los programas, proyectos; los indicadores y sus metas; los mecanismos de seguimiento y evaluación; los métodos de difusión para el Plan.

PD Y POT GAD PUEMBO
Presentación
CAPÍTULO I- MARCO REFERENCIAL
Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: definición y naturaleza
Contexto Nacional, Regional y Provincial
Caracterización de la Parroquia
Historia de la Parroquia
Hitos Históricos
Aspectos físicos
Demografía
Aspectos Económicos
CAPÍTULO II- DIAGNÓSTICO
SISTEMA AMBIENTAL
Recurso Agua
Geología y Geomorfología
Suelo
Actividades Antrópicas
Características Climatológicas
Patrimonio Natural
Riesgos
SISTEMA ECONÓMICO PRODUCTIVO
Actividades económicas
Organización de la producción
Infraestructura de Apoyo a la Producción
SISTEMA SOCIAL CULTURAL
Identidad Cultural
Organizaciones y tejidos sociales
Población de atención prioritaria
Grupos étnicos
Movilidad de la población



SISTEMA ASENTAMIENTOS HUMANOS
Distribución espacial de la población
Asentamientos humanos
Uso y ocupación del suelo
Acceso de la población a la vivienda
Infraestructura y acceso a los servicios básicos
Infraestructura y acceso a los servicios sociales de salud y educación
Equipamiento
Seguridad y convivencia ciudadana
SISTEMA DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD
Redes viales y de transporte
Señalización y seguridad vial
Sistemas de transporte
Sistemas de energía y conectividad
SISTEMA DE GESTION DEL TERRITORIO
Actores sociales
Instrumentos de gestión
Participación ciudadana
Capacidad de Gestión de la Junta
Gestión del conflicto
Control, veeduría y rendición de cuentas
Alianzas publico – privadas
POSICIONAMIENTO SITUACIONAL DE LA PARROQUIA
Resumen de Problemas
FODA Parroquial-Circunvecinos



CAPÍTULO III- ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Visión Provincial
Visión cantonal
Visión Parroquial
Modelos Territoriales
Modelo actual
Modelo deseado
Ventajas comparativas y ventajas competitivas
Articulación de políticas territoriales
CAPÍTULO IV.- MODELO DE GESTIÓN
Misión del GAD Parroquial
Fundamentos del Plan
Líneas estratégicas, programas y proyectos por sistemas
Proyectos, indicadores y metas
Banco de proyectos, cronograma de ejecución, presupuesto y responsables
Ejecución del Plan
Seguimiento y Evaluación
Estrategias para promoción y difusión del plan
Control de ejecución
ANEXOS
Resolución de aprobación del plan.

Elaborado por:

Santiago Vinuesa Aguas.

Fuente:

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD de Puenbo.