



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS

**EXAMEN COMPLEXIVO PREVIO A LA OBTENCION DEL TITULO EN LA
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS GEOGRAFICAS Y
ESTUDIOS AMBIENTALES**

TEMA: LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR Y LA NORMATIVA

DIRECTORA: MSC. OLGA H. MAYORGA JEREZ

ESTUDIANTE: CRISTINA EULALIA VARGAS VILLAFUERTE

QUITO, FEBRERO DE 2015

DEDICATORIA

A mis padres quienes siempre me enseñaron la importancia de estudiar y de tener el valor para salir adelante, gracias por sus valiosas enseñanzas.

A mis hermanos, quienes son la muestra de fortaleza, solidaridad y apoyo, se que siempre puedo contar con ustedes, al igual que a mi hermoso sobrino, que me inspira a no dejar de actualizarme.

A mi compañero de vida, mi esposo, a quien admiro por su tenacidad, siempre me muestras que con valor y esfuerzo se alcanzan los objetivos deseados, gracias por todo.

AGRADECIMIENTOS

Decir gracias en este momento resulta muy poco, frente a toda la enseñanza impartida por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y la Escuela de Geografía, mis más sinceros agradecimientos.

De igual manera, a mis maestros quienes con sus valiosas enseñanzas me dieron herramientas muy valiosas frente a la vida profesional y personal; sobre todo agradezco la tenacidad de la Msc. Azucena Vicuña, y su empeño porque todos logremos alcanzar una meta importante, de corazón muchas gracias.

A mis compañeros/as de trabajo, les agradezco por sus diarias enseñanzas, la vida me ha mostrado cuanto he aprendido gracias a ustedes.

A mis amigas, que siempre están apoyándome en las buenas y en las malas, gracias por estar ahí, y ser parte de mi vida.

TABLA DE COTENIDOS

INDICE DE GRAFICOS.....	v
LISTA DE ACRONIMOS.....	vi
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1.....	3
ANTECEDENTES.....	3
1.1 Antecedentes del proceso planificador en el país. Plan Estrada	3
1.2 La Junta Nacional de Planificación, JUNAPLA. Institucionalización de la planificación en el país.....	3
1.3 Primer Plan Integral de Desarrollo.....	4
1.4 El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE. Fortalecimiento y modernización del proceso de planificación.....	4
1.5 Instrumentalización de la planificación por la política	5
1.6 El olvido de la planificación nacional, el proceso neoliberal y el auge de la planificación local.	5
1.7 Recuperación del rol planificador del Estado.	6
CAPITULO 2.....	8
MARCO NORMATIVO.....	8
2.1 La Constitución de la República del Ecuador - CRE.....	8
2.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD	9
2.2.1 Sistema Nacional de Competencias	9
2.2.2 Planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial	10
2.3 Código de Planificación y Finanzas Públicas - COPFP.....	12
2.3.1 Planes de desarrollo.....	12
2.3.2 Planes de ordenamiento territorial.....	13
2.4 Participación Ciudadana y Control Social	13
CAPITULO 3.....	15
3.1 ANALISIS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y DISEÑO METODOLÓGICO	15
3.2 ESTUDIO DE CASO FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LEGAL E INSTITUCIONAL VIGENTE.....	18
3.2.1 Plan De Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pichincha 2025. 19	
3.2.2 Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Pedro Moncayo 2012.	21
3.2.3 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Malchingui – Pedro Moncayo	23
3.2.4 Conclusiones y Síntesis del Análisis de los Tres Planes objeto del Estudio de Caso. 25	
CONCLUSIONES.....	27
BIBLIOGRAFÍA.....	29
ANEXO.....	30

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1. Competencias Por Niveles De Gobierno.....	14
Gráfico 2. Estructura territorial	16
Gráfico 3. Ubicación de la Provincia De Pichincha.....	19
Gráfico 4. Ubicación del Cantón Pedro Moncayo	21
Gráfico 5. Ubicación de la Parroquia Malchिंगui.....	23

LISTA DE ACRONIMOS

SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
CRE	Constitución de la República,
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código de Planificación y Finanzas Públicas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
ODEPLAN	Oficina de Planificación
BEDE	Banco del Estado
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
CNDPI	Consejo Nacional De Planificación Integrado
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
ETN	Estrategia Territorial Nacional
SNC	Sistema Nacional de Competencias
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador

INTRODUCCIÓN

El Ecuador encaminado hacia alcanzar una realidad más justa y equitativa, se encuentra definida por una normativa vigente que le conlleva escenarios territoriales cuya dinámica y características intrínsecas presentan realidades complejas; por lo que atravesamos una época de constantes cambios que requieren de la planificación para poder enfrentar nuevos retos.

Es así que se plantea esta temática, donde se buscará analizar a través del marco normativo legal e institucional (SENPLADES), la planificación en el Ecuador hacia un proceso descentralizado de competencias por niveles de gobierno y la participación ciudadana frente a estos contextos.

El presente estudio tiene por objeto mostrar la incidencia que tiene el vigente marco legal e institucional en la planificación del territorio nacional, enfocado hacia la disminución de las brechas sociales, sus inequidades, y un crecimiento socioeconómico más justo y solidario.

Para llevar a cabo este estudio se revisó la bibliografía existente sobre la temática, considerando las leyes que la involucran, así como para desarrollar un estudio de caso se revisaron los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de un Consejo Provincial, un Municipio y una Junta Parroquial, con el fin de determinar el cumplimiento de las normas legales e institucionales descritas para este fin.

En tal sentido, este documento inicia presentando como antecedente un resumen de la historia de la planificación y ordenamiento territorial en el país, en el cual se establece que los gobiernos locales han actuado a través de los tiempos bajo procesos de planificación encaminados hacia un desarrollo territorial deseado.

A continuación se presentará el marco normativo, donde se resume de forma sintética las normas y leyes que se aplican a la temática de la Planificación, empezando por la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial,

Autonomía y Descentralización, el Código de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley de Participación Ciudadana y Control Social.

Finalmente, se presenta un análisis del proceso de elaboración de los planes, así como se muestra un estudio de caso de los mismos, al revisar el contenido de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Provincial de Pichincha, el Plan del GAD Cantonal de Pedro Moncayo y el Plan del GAD de la parroquia de Malchinguí y sus conclusiones en el marco del cumplimiento de la normatividad vigente. Es importante mencionar que los planes que han sido revisados para este estudio de caso, son aquellos que se encuentran vigentes, con la consideración de que en este momento se encuentran en proceso de actualización.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES

1.1 Antecedentes del proceso planificador en el país. Plan Estrada

En la década de los 30, en el Ecuador se elaboró el Primer plan de organización de la economía, o “Plan Estrada” que pretendía servir como instrumento técnico y político (Primer gobierno/ Velasco Ibarra); el cual tuvo mucha oposición de sectores conservadores de la sierra ecuatoriana.

En 1935, es creado el Consejo Nacional de Economía cuyo accionar se enfoca en coordinar y planificar propuestas económicas del Estado, destacando como logro la formalización de una estructura económica y de finanzas, siendo el Banco Central del Ecuador quien lideraba el tema financiero del país.

1.2 La Junta Nacional de Planificación, JUNAPLA. Institucionalización de la planificación en el país

En 1954 surge la “*planificación del desarrollo*”, con la creación de la *Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA)*, el cual elaboro del 1er plan regional planteando una reconversión económica y social de las provincias de Cañar y Azuay.

Este plan se basó en un modelo de sustitución de importaciones, pues a pesar de que el país atravesaba un momento de crecimiento por el “boom bananero”, esta región tenía problemas pues parte de su economía se basaba en la exportaciones de sombreros de paja de toquilla, y por la introducción en el mercado mundial de sombreros producidos industrialmente más baratos, su mercado cayó, por lo que se forman instancias que buscaban el desarrollo local, como el CEDEGE y el CREA los cuales se constituyen como organismos regionales que planifica su accionar en el territorio, buscando el desarrollo a partir del fortalecimiento de capacidades técnicas.

1.3 Primer Plan Integral de Desarrollo

El “Plan General de Desarrollo 1964-1973”, cuyo contenido respondía a compromisos suscritos por el Ecuador en la reunión de Punta del Este del año 1961, planteando que para dejar de ser un país subdesarrollado, se debía alcanzar la modernización de manera planificada identificando sectores que impulsarían un crecimiento económico.

Los sectores de la exportación, comercio exterior e inversión pública, fueron siempre privilegiados, considerando al territorio y las capacidades locales como espacios para desarrollar lo sectorial.

Al analizar los resultados del cumplimiento y efectividad de la implementación de este Plan, se concluyó que no fueron cumplidas las metas sectoriales planteadas, por el poco respaldo político del gobierno nacional, aunque si se generaron obras en todo el país.

Mientras los organismos y corporaciones de desarrollo regional y local continuaron trabajando en proyectos que generaron condiciones para el desarrollo de los sectores económicos en territorio; mientras varias ciudades, elaboraron planes de uso y ocupación del suelo, de organización y ordenamiento del territorio, en base a normativas e instrumentos técnicos.

1.4 El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE. Fortalecimiento y modernización del proceso de planificación.

En los años 70 el país entra en un nuevo auge económico generado por la producción y exportación petrolera, que involucra importantes cambios económicos y políticos, sin mencionar que un gobierno militar asume el Estado en 1973, implementando un “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”, cuyo modelo de desarrollo económico, racionalización las inversiones públicas en pos de superar el atraso del país y la disminución de la pobreza. Este plan contó con el apoyo del gobierno y tuvo un fuerte peso político y legitimidad social.

Los gobiernos locales y las corporaciones regionales, trabajaron en las grandes directrices y lineamientos del plan, desarrollando avances en materia de planificación territorial, pues contaron con la generación de cartografías y planos dibujadas a “mano” y con fotointerpretaciones a escalas 1: 50.000 y 1: 100.000, información que sirvió de base para elaborar propuestas y estrategias de desarrollo regional y local, considerando el concepto polos de desarrollo.

1.5 Instrumentalización de la planificación por la política

Bajo un nuevo período democrático iniciado en el año 1979, se institucionalizó en el Estado su carácter planificador, por lo que se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), instancia que elaboró planes de desarrollo (1.980-1.984, 1985-1.988 y 1989-1992), de cada período de gobierno, fijando políticas económicas y sociales.

Tanto en el gobierno de Febres Cordero como de Rodrigo Borja, se generaron en el CONADE instrumentos de planificación que les permitía influir en las políticas públicas, dirigidas hacia lo social.

1.6 El olvido de la planificación nacional, el proceso neoliberal y el auge de la planificación local.

En la década de los noventa el país se sometió a un proceso de reajuste económico y social, donde se redujo el sector público, desapareciendo los beneficios sociales del sector de los trabajadores; la planificación vio reducido su rol y su competencia siendo el CONADE reemplazado por el Consejo Nacional de Modernización del Estado, (CONAM) quién se encargó de planificar, ejecutar y evaluar el proceso de modernización del Estado, siendo la planificación reducida a temas de modernización, regulación de gastos e inversiones.

En este contexto, surge un auge en la planificación local, como respuesta a los requerimientos de la población, donde los gobiernos seccionales construyen nuevos escenarios territoriales amparados en las Leyes de Descentralización y Participación

Social, así como en programas de desarrollo implementados por el BEDE y con apoyo técnico y económico de agencias de cooperación internacional.

La planificación estratégica busca cumplir con los objetivos del plan en base a nuevos instrumentos como la formulación de la visión, misión, FODA, marco lógico, etc., definiendo las líneas estratégicas de los gobiernos seccionales, y donde la participación de la población en la elaboración de los planes constituyó un cambio en los esquemas existentes.

Es así que se realizaron planes de carácter global e integral, de carácter sectorial, temático y territorial, o parcial, encontrando en los gobiernos municipales y provinciales planes de turismo, planes agropecuarios, planes productivos, planes sociales, entre otros; siendo estos quienes en respuesta a las necesidades de la población desarrollaban competencias a la carta, que luego eran solicitadas a las entidades rectoras.

Sin embargo, estos planes seccionales no lograron sobrepasar más allá de los límites de sus propios territorios, pues al ser tan diversos sus fines, no permitieron su articulación y eso sin considerar que tampoco existieron referentes de carácter nacional que conllevara su accionar hacia un fin estratégico de país.

Bajo este contexto, surge en 1998, la Oficina de Planificación - ODEPLAN, la cual fue encargada del manejo de la planificación nacional del país, enfocado hacia la generación de planes nacionales de diferente índole, como el Plan Nacional de Acción Educativa 2003-2015.

1.7 Recuperación del rol planificador del Estado.

En un escenario en que el país se caracterizó por graves crisis económicas, movilizaciones sociales que condujeron a crisis políticas, procesos inflacionarios impredecibles, implementación de políticas macroeconómicas que beneficiaban a sectores empresariales, crecimiento de la pobreza y desempleo, de desigualdad e inequidad territorial, fueron, entre otros, el contexto previo para el establecimiento del actual gobierno cuyo enfoque parte de la recuperación del papel protagónico del Estado en el

desarrollo del país, definiendo desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, políticas nacionales que conlleven a la planificación hacia un desarrollo y organización del territorio nacional y local.

CAPITULO 2

MARCO NORMATIVO

En el marco de la Planificación en el Ecuador, a continuación se presentará un breve resumen de lo más relevante en términos de la legislación normativa - legal vigente.

2.1 La Constitución de la República del Ecuador - CRE

La Constitución vigente define el deber general de Estado para dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa-SNDPP, el cual está compuesto por el Consejo Nacional De Planificación integrado-CNDPI por los distintos niveles de gobierno y una secretaría técnica quien lo coordina.

Este Sistema define lineamientos y políticas que orientan al sistema de planificación en el establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo-PND, el cual según el art. 280 se define como el instrumento que orienta las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto así como la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el nivel de Gobierno Estatal y los gobiernos autónomos descentralizados.

Otro elemento importante a señalar es el Régimen de competencias incorporado en el Capítulo Cuarto del Título V de la Organización del Territorio de la Constitución vigente en el cual se señala la existencia de diferentes tipos de competencias y se precisa las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, consolidando de esta forma a través del art. 269 el Sistema Nacional de Competencias-SNC encargado de regular el proceso de acción del estado en sus diferentes niveles de gobierno, el proceso de descentralización así como es responsable de resolver los conflictos de competencias (sede administrativa). Art. 260 a 279 CRE. Esto constituye un elemento que marca una diferencia sustancial con la Constitución de 1998 en la cual el modelo de descentralización estuvo basado en el requerimiento de los gobiernos locales y no es un proceso de planificación regulado,

obligatorio, progresivo y con los recursos necesarios tal como establece la Constitución vigente.

2.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD

2.2.1 Sistema Nacional de Competencias

A partir de la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en Octubre de 2010 se desarrollan y legislan los principios constitucionales y por tanto se desglosan las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, para ello a partir del art. 108 se describe el Sistema Nacional de Competencias como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, basados en los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad. Adicionalmente se definen de manera precisa los sectores entendidos como las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el estado y que según su organización pueden constituir un sistema sectorial, éstos se clasifican en: privativos pues le competen al estado central y no pueden ser descentralizados (seguridad, defensa nacional, relaciones internacionales, planificación y definición de la política nacional, manejo de áreas protegidas, recursos naturales, no renovables y energéticos, gestión de riesgos, aspectos radioeléctricos, comunicaciones y el manejo de empresas públicas); los sectores estratégicos en los que el Estado en sus diferentes niveles de gobierno se reserva el ejercicio de todas sus facultades; y, los sectores comunes que constituyen todos los demás sectores de responsabilidad del Estado susceptibles de mayor o menor descentralización y desconcentración.

Adicionalmente establece las definiciones de competencias como las capacidades de acción de los niveles de gobierno en un sector, y su clasificación: competencias exclusivas cuya titularidad le corresponden a un solo nivel de gobierno, las competencias concurrentes cuya titularidad les corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia por lo tanto deben gestionarse de manera concurrente entre los diferentes niveles de gobierno.

Un elemento fundamental en el nuevo esquema legal en el Ecuador es el relacionado con la definición de las facultades que pueden ejercerse en cada competencia, es decir aquellas atribuciones que tiene un nivel de gobierno para el ejercicio de una competencia. Las facultades son la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión y su fuente son la Constitución o la ley. El ejercicio a excepción de la rectoría puede ser concurrente.

Desde esa perspectiva define a la rectoría como la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas áreas y proyectos estratégicos de interés público. De igual manera, establece que la rectoría será nacional y corresponderá al nivel de gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos; y, que *“los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán la rectoría en el ámbito de las competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad territorial”*. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010)

Un elemento adicional a resaltar es lo que establece el art. 124 y siguientes del COOTAD en los que señalan la efectividad de la autonomía, resaltando que la organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.

2.2.2 Planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial

En relación al tema de planificación y ordenamiento territorial el Art. 55 establece como competencia exclusiva del gobierno municipal planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. Así mismo se señala que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales ejercer el control de uso y ocupación del suelo en el cantón.

Por su parte el art. 295 del COOTAD señala que los gobiernos autónomos están obligados a realizar planificación estratégica con visión de largo plazo, considerando las particularidades de su jurisdicción que además permitan organizar las acciones públicas en función de las cualidades territoriales. Es decir da un paso adelante en tanto ata la planificación estratégica a la planificación territorial y lo convierte en un elemento básico y obligatorio para todo el accionar público en el territorio, no solamente al accionar del gobierno autónomo sino a todas las acciones públicas.

Desde esa perspectiva señala la necesidad de que los planes incluyan diagnósticos que permitan definir la capacidades, oportunidades y potencialidades del desarrollo, y las necesidades que se requieren satisfacer de las personas y comunidades; la definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo; así como el establecimiento de lineamientos estratégicos como líneas de acción para alcanzar los objetivos; y, programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas. (Art. 295)

En relación al ordenamiento territorial el COOTAD lo describe como el conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten un 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 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. Así mismo se señala que el ordenamiento territorial regional, provincial, parroquial se inscribirá y deberá estar articulado a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital en concordancia con la competencia exclusiva municipal de planificación del desarrollo cantonal y del ordenamiento territorial con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. Art. 264 Constitución de la República y Art. 55 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

2.3 Código de Planificación y Finanzas Públicas - COPFP

Entre los principales elementos a resaltar dentro del Código está el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa conformado por el Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica, los Consejos Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva; Los Consejos Nacional de Igualdad y, las instancias de participación. (Art. 22)

El art. 24 señala las funciones del Consejo estableciendo como primera responsabilidad la de dictar lineamientos y políticas que orienten y consoliden el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, entre los principales. En el mismo sentido el art. 40 señala que los lineamientos que emitan el Consejo Nacional de Planificación serán de cumplimiento obligatorio para el gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para los demás entidades del sector público y otros sectores.

El Código establece la conformación de los consejos de planificación en los gobiernos autónomos los mismos que deben constituirse y organizarse mediante acto normativo del respectivo gobierno autónomo y deben estar integrados por la máxima autoridad de ejecutivo local, un representante del legislativo local, la o el servidor público a cargo de la instancia de planificación, así como delegados de las juntas parroquiales principalmente.

Entre las principales funciones previstas constan la de participar en el proceso de formulación de los planes y la definición de prioridades estratégicas, velar por la coherencia entre la planificación local y de los otros niveles de gobierno, entre otras.

2.3.1 Planes de desarrollo

Según el Código de Planificación y Finanzas Públicas en la Sección 3a que trata sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobierno autónomos descentralizados, señala que los planes son las principales directrices estratégica de

desarrollo en el territorio y que deben ser implementados a partir de las competencias de cada nivel de gobierno y de las que sean transferidas de acuerdo al proceso de descentralización. Así mismo señala que los planes deben contener al menos lo siguiente:

- Diagnóstico territorial que incluya limitaciones y potencialidades, inequidades territoriales, relación con circunvecinos y los requerimientos de articulación con otros niveles de gobierno.
- Propuesta: Diseño de una visión de mediano y largo plazo, objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas así como el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,
- Modelo de gestión: para lo cual los gobiernos autónomos deberán precisar los programas, proyectos, cronogramas y presupuestos estimados, instancias responsables de ejecución, sistemas de monitoreo, entre otros aspectos.

2.3.2 Planes de ordenamiento territorial

El art. 43 del Código señala que los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamiento humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo. Los planes además deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento territorial en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y la obligatoriedad de que los planes regionales, provinciales y parroquiales deberán articularse entre sí, debiendo observar de manera obligatoria lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal o distrital respecto a la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo, así como la obligación de que toda actualización del ordenamiento territorial sea coherente con la planificación del desarrollo del territorio.

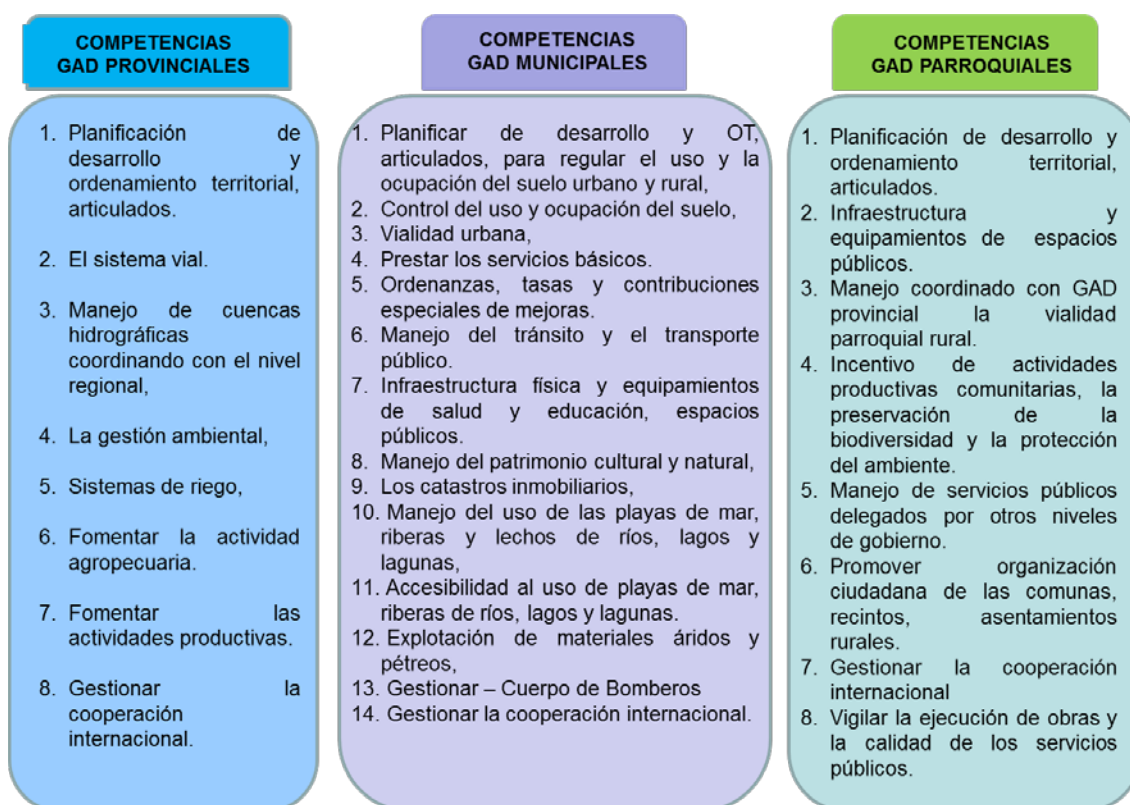
2.4 Participación Ciudadana y Control Social

Bajo el marco normativo de la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Plan Nacional para el Buen Vivir y el Código Orgánico de Planificación e

Inversión Pública, es que los GADs incluyen la representación de la ciudadanía en la elaboración y actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; esta normativa obliga a que los presupuestos sean generados de manera participativa y según los lineamientos descritos en el plan, siendo esta representatividad en la toma de decisiones, lo que permite el empoderamiento ciudadano de los procesos que se llevan a cabo en lo local, así como garantiza la gobernabilidad de los territorios, facilitando el control social y la rendición de cuentas.

Todo el marco normativo referente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, enmarcan su enfoque de desarrollo y ordenamiento territorial a partir de las competencias explícitas para cada nivel de gobierno, tal y como podemos observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Competencias Por Niveles De Gobierno



FUENTE: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD
 Elaboración: Cristina Vargas

CAPITULO 3

3.1 ANALISIS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y DISEÑO METODOLÓGICO

Para el proceso de planificación y ordenamiento territorial en nuestro país se estableció en julio del 2010, un acuerdo interinstitucional entre la SENPLADES y las instancias asociativas de los GAD, como la AME, CONGOPE y CONAGOPARE, para ejecutar una estrategia consensuada que permita implementar el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, máxima instancia de planificación en nuestro país.

En ese sentido se acordó trabajar en varios lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, más debido a la falta de insumos y de acuerdos, esta agenda no se ejecutó.

En mayo del 2011 la SENPLADES difunde en los GADS “La guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, este instrumento técnico enuncia varias recomendaciones metodológicas, sobre contenidos mínimos y presenta los procesos a seguir para elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en cada nivel de gobierno; desde contexto, los lineamientos siguen la siguiente estructura territorial:

Gráfico 2. Estructura territorial



Fuente: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2013, Reseña de la Planificación en el Ecuador.

Elaboración: Cristina Vargas V.

Bajo esta estructura determinada en toda la normativa, se desarrollaron los planes, los mismos que requieren ser articulados entre todos los niveles de gobierno, tanto en las estrategias planteadas, como es su accionar, con el fin de alcanzar las metas nacionales y locales.

Esta guía propuso el uso de matrices sobre los principales temas que contienen los seis sistemas propuestos por SENPLADES, este esquema tiene limitaciones para estructurar un documento integrado y articulado como lo determina el Código de Planificación y Finanzas Públicas sobre un diagnóstico, propuesta y modelo de gestión con la identificación de cronogramas de ejecución, programas y proyectos.

Es importante señalar que, complementariamente a la iniciativa de SENPLADES, los 3 gremios acompañaron a los GADs en la implementación de los lineamientos del órgano rector en la aplicación de instrumentos y metodologías para generar transferencia de conocimientos y procesos en sus equipos técnicos, generando en conjunto instrumentos como las ordenanzas para conformar los consejos de planificación y activar instancias y mecanismos previstos en el sistema de participación ciudadana

El proceso de elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial inicio, con la conformación de instancias de participación ciudadana: asambleas locales, asambleas o comités locales o barriales, ligas barriales, para que, desde un inicio, participe la población en la elaboración del plan, conformándose los Consejos de Planificación Cantonal, instancia ciudadana responsable de emitir una resolución favorable sobre el proceso de planificación previa la aprobación del plan a cargo del legislativo de los GADs; y, por otro lado, se constituyeron los equipos técnicos responsables del proceso, los cuales fueron capacitados, fortaleciendo las direcciones de planificación, control urbano y las de obras públicas.

Como segundo paso, los GAD analizaron la situación actual de sus territorios, formulando un diagnóstico, cuyo objetivo fue el determinar la situación de la población y el territorio en el momento actual; muchos GADs tuvieron dificultad de obtener información para identificar las dinámicas locales pues esta se encontraba dispersa en las distintas entidades generadoras de información y desactualizada, para cuando se armaron los planes aún no se había publicado los resultados del último Censo de Población y Vivienda 2010, por ejemplo, así como de la cartografía existente, que ya tenía varios años.

La guía metodológica de la SENPLADES, contempla desarrollar el diagnóstico en seis sistemas: ambiental, socio cultural, económico, político institucional, de asentamientos humanos; y, el de movilidad, energía y conectividad. La definición de la situación actual surge de la información considerada en estos sistemas.

El siguiente paso en la elaboración de los planes corresponde al desarrollo de la propuesta, definiendo el territorio que tenemos del que queremos y deseamos a futuro, bajo una visión de mediano y largo plazo, objetivos, políticas y decisiones estratégicas y territoriales.

La última etapa del proceso de elaboración de los planes, corresponde a la especificación precisa de programas, proyectos, presupuestos, cronogramas, responsables, sistemas de evaluación, monitoreo, seguimiento, plan de promoción y difusión, es decir del diseño del modelo de gestión que permita cumplir lo especificado en la propuesta. Sin embargo, la guía no señala como hacerlo, como articularlo, como priorizarlo.

Respecto a la implementación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial es necesario indicar, que en su mayoría los GADs elaboraron y legalizaron mediante ordenanza sus planes, más en la realidad estos planes fueron aprobados sin articular con las actuaciones y los contenidos de los planes de los otros niveles de gobierno.

Por tanto el rol de la SENPLADES, como Secretaría Técnica del Sistema es estratégico, pues debe facilitar los mecanismos que permitan la articulación entre el nivel ejecutivo y los demás niveles de gobierno locales, para que la implementación de los diferentes planes elaborados por los distintos niveles de gobierno sean complementarios.

Así también, es importante considerar acciones de concertación entre los GADs Provinciales, Cantonales y Parroquiales, los cuales deben encontrarse alineados también a las estrategias territoriales nacionales y enfocados hacia los lineamientos planteados en el Plan del Buen Vivir, que es el documento orientador frente a los objetivos nacionales a alcanzar en el marco de la planificación y la inversión pública.

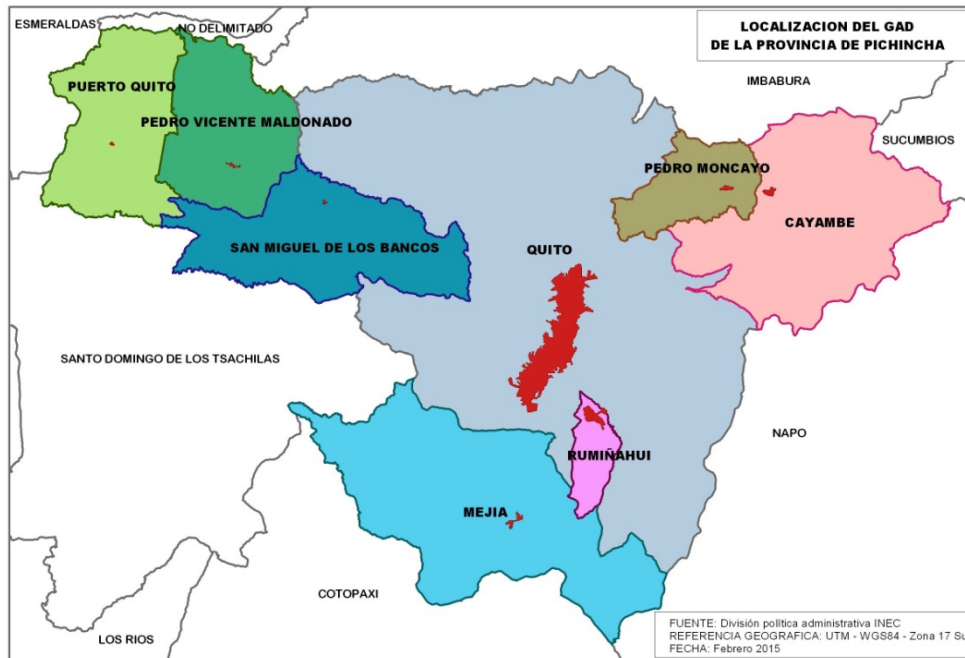
3.2 ESTUDIO DE CASO FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LEGAL E INSTITUCIONAL VIGENTE

Con objeto de conocer cómo se encuentran los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial elaborados por los tres niveles de Gobierno locales, frente al cumplimiento de sus competencias respectivamente y sobre los pasos mínimos planteadas por la Guía metodológica de la SENPLADES, se procedió a revisar los planes del GAD provincial de Pichincha, el del GAD cantonal de Pedro Moncayo y el del GAD parroquial de Malchinguí, con el fin de poder analizar si estos cumplen con lo requerido en el mandato de la Constitución de la República y los lineamientos planteados por la Secretaría Nacional de Planificación.

El presente ejercicio permitirá mostrar a continuación algunas especificidades del plan de cada uno de los niveles de gobierno seleccionados, pudiendo observar los contextos más relevantes de sus propuestas, lo que les define como específicos de acuerdo a sus propias realidades y dinámicas.

3.2.1 Plan De Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pichincha 2025

Gráfico 3. Ubicación de la Provincia De Pichincha



Elaboración: Cristina Vargas V.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial deben establecer condiciones para el cumplimiento de las competencias designadas en la Constitución y alineados al Plan Nacional del Buen Vivir-PNBV y la Estrategia Territorial Nacional-ETN en el planteamiento de objetivos, políticas y metas.

Por lo que en el caso del plan del GAD Provincial de Pichincha, muestra desde el inicio como se encuentra alineado a la estrategia Territorial Nacional y al Plan del Buen Vivir, siendo construido participativamente entre todos los actores políticos, sociales e institucionales que intervienen en la provincia, y cuya proyección de desarrollo está dada para el año 2025.

La Provincia de Pichincha está formada por 8 cantones, de los cuales 5 se encuentran en la sierra y 3 son parte de la estribación de la cordillera hacia la costa, por lo que posee una gran diversidad de microclimas, relieves y dinámicas humanas, lo que la hace una provincia única en su contexto.

Para la actualización de este plan se consideraron nuevas condiciones territoriales pues el escenario provincial cambio en relación a que Santo Domingo de los Colorados fue declarada provincia, y sobre todo el que la ciudad de Quito mantenga un régimen metropolitano con sus propias normas, un crecimiento acelerado y dinámicas de una ciudad capital de la nación, aunque no se exime de ser parte de la provincia por lo que su accionar debe estar coordinado con la provincia y regiones cercanas tal y como pide la constitución en el artículo 247.

Este plan analiza el territorio a través de la definición de áreas o corredores que por su vocación productiva y sus interrelaciones comerciales, industriales, viales y de comunicación entre los asentamientos humanos, se muestran como unidades territoriales que muestran su potencial frente a la necesidad de gestión para alcanzar su fortalecimiento, observándose entonces de la siguiente manera:

- **Zona 1:** Corredor lechero – florícola (Cayambe-Tabacundo- Quito andino)
- **Zona 2:** Corredor lechero – hortícola (Machachi -Sangolquí)
- **Zona 3:** Corredor frutícola – hortícola (Guayllabamba- Perucho - Minas)
- **Zona 4:** Corredor cultivos tropicales (Nanegalito – San Miguel de Los Bancos – Pedro Vicente Maldonado –Puerto Quito).

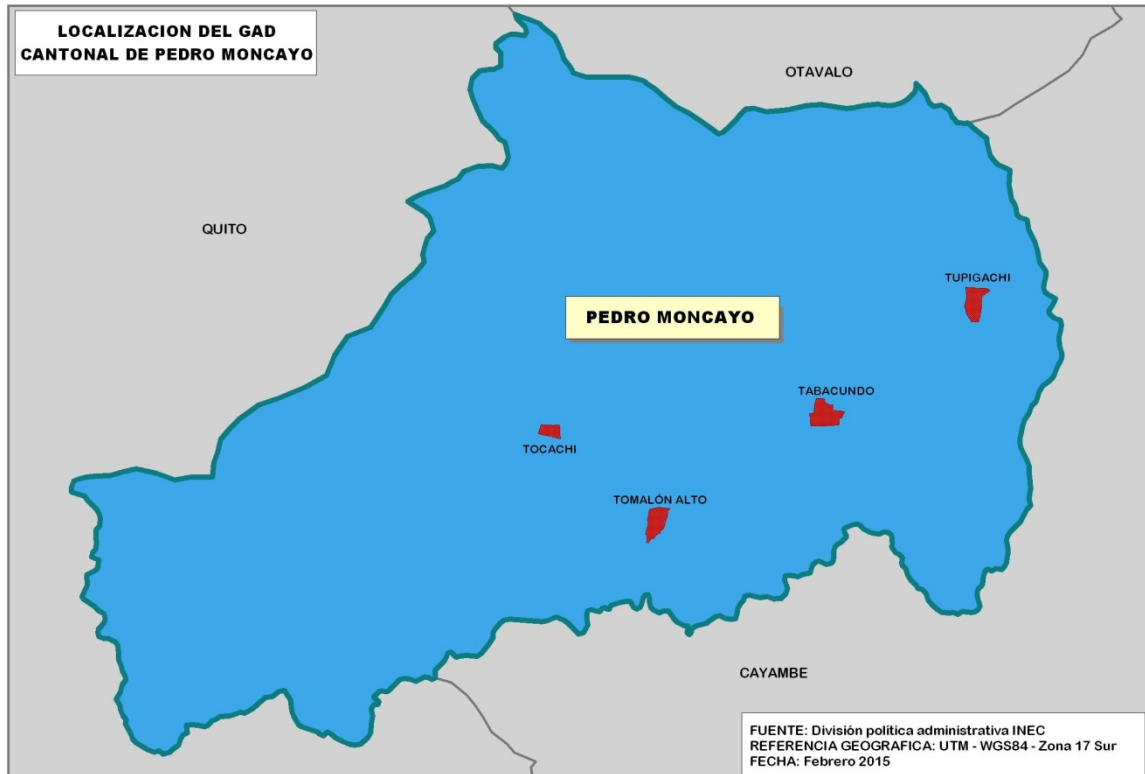
Esta estructura productiva permitirá enfocarse en una planificación que permita fortalecer dichos corredores, desarrollando propuestas que impulsen su productividad, mejorando su conectividad, fortaleciendo su gestión.

Para la elaboración de este plan se consideraron las siguientes herramientas metodológicas:

- Metodología de Planificación Estratégica – FODA para elaboración del Diagnóstico en relación de sus potencialidades y limitaciones, oportunidades y amenazas.
- Cuadrantes para análisis por ejes temáticos determinando la vocación de la provincia y su orientación estratégica.
- Priorización de problemas y potencialidades por ejes de desarrollo.
- Modelos territoriales actuales y deseados - SENPLADES

3.2.2 Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Pedro Moncayo 2012.

Gráfico 4. Ubicación del Cantón Pedro Moncayo



Elaboración: Cristina Vargas V.

El cantón en estudio desarrollo su plan desde el diagnóstico hasta plantear los objetivos estratégicos desde la aplicación del Marco lógico, a partir del árbol de problemas (causa-efecto) y la resolución de estos, definiendo un problema central construyendo el Plan de Desarrollo Territorial 2011-2020, el cual buscó una concordancia con los otros niveles de gobierno.

Este plan se centra en definir desde las potencialidades y limitaciones del cantón en pos de establecer las capacidades, su vocación o características de cada territorio, que permita establecer estrategias para alcanzar un desarrollo.

Entre los planteamientos, se busca establecer un nuevo modelo territorial policéntrico basado en el fortalecimiento de centralidades urbanas que se forman como una red facilitando las relaciones sociales a través de la desconcentración de funciones,

definiendo roles locales y estructuras de gestión administrativa, productiva y de participación ciudadana, con la consiguiente mejora de servicios de movilidad y vialidad.

Buscando el ordenamiento territorial se plantea definir *seis tipos de transectos clasificados que van de lo rural a lo urbano (la teoría del transecto urbano desarrollado por Duany y Plater- Zyber,)* (*Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Pedro Moncayo*), teoría que les permite analizar el contexto de cada zona determinada en el cantón.

Se determinó los 6 transectos analizando su situación frente al uso de suelo, cobertura vegetal, clases agrológicas, amenazas naturales, definiendo normativa general para cada uno, teniendo la siguiente lectura:

- Transecto 1.- como una zona natural de protección y conservación debido a sus características donde se prohíben los asentamientos humanos.
- Transecto 2.- como una zona de producción donde se desarrollan actividades agropecuarias e industriales referentes, definiendo también a las zonas de expansión urbana con un anillo de 600 m. alrededor de las zonas urbanas.
- Transecto 3.- se encuentra en la zona de expansión urbana, considerado como zona suburbana con un anillo de expansión de 500 m, definiendo un nuevo límite del área urbana.
- Transecto 4.- son zonas perimetrales de las urbanas con un crecimiento disperso pero controlado.
- Transecto 5.- son las zonas centrales de las cabeceras parroquiales que tienen mayor densidad y concentran el equipamiento y servicios.
- Transecto 6.- son las zonas centrales de las cabeceras parroquiales que tienen características urbanas, denso crecimiento con espacios públicos provistos de servicios.

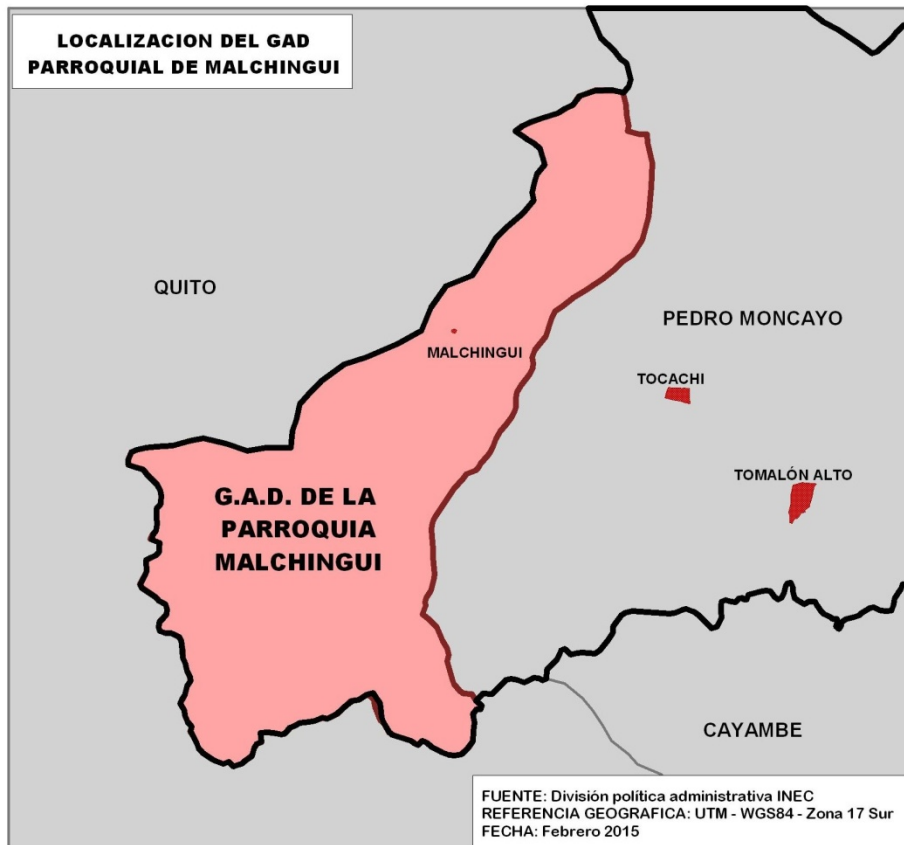
Luego del análisis por Transectos, determinan Distritos especiales según el uso diferido, definiendo zonas de tolerancia, zonas industrial pesado de alto impacto, zona industrial liviana de bajo impacto, zona para relleno sanitario, zona para generación eléctrica fotovoltaica.

Para la elaboración de este plan se consideraron las siguientes herramientas metodológicas:

- CEPAL, Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local.
- Metodología de Planificación Estratégica estableciendo objetivos generales y específicos, resultados esperados – FODA.
- Árbol de problemas causa – efecto, para plantear la problemática.
- Enfoque de Marco lógico para definición de metas e indicadores.
- Metodología de Transectos Urbano-Rurales para definir una zonificación territorial.

3.2.3 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Malchingui – Pedro Moncayo

Gráfico 5. Ubicación de la Parroquia Malchingui



Elaboración: Cristina Vargas V.

La parroquia de Malchingui es una de las 5 parroquias del cantón Pedro Moncayo, se encuentra ubicada en la frontera con el cantón Quito, y es la parroquia rural más alejada de la cabecera cantonal en Tabacundo.

Su territorio se encuentra normado y regido por la Ordenanza Municipal de Ocupación, Uso y densidad del Suelo, la cual brinda lineamientos técnico – jurídicos para la regulación del uso y ocupación según las actividades que se desarrollan en un territorio.

Este plan se orienta hacia las actividades agropecuarias que es a la que se dedican mayoritariamente la población de la parroquia, sobre todo por el predominio de las empresas florícolas que generan la mayor fuente de empleo de la parroquia, apoyando a otras iniciativas de micro-emprendimiento como es el cultivo de uvillas, ecoturismo y artesanía.

Con el acompañamiento de la comunidad, en el plan se presenta el inventario vial de la parroquia, considerando longitudes y anchos de vía, su capa de rodadura, marcando la problemática que presenta cada tramo vial, en relación a la necesidad de su mantenimiento o ampliación.

La Participación ciudadana es un potencial de esta parroquia pues al estar organizados se facilita la gestión, se realiza el control social, cumpliendo con los mecanismos de veeduría ciudadana.

Con la intención de planificar se definieron líneas estratégicas por sistema, pero tampoco se encuentran articuladas con ningún otro nivel de gobierno para su gestión, definiendo su accionar en competencias que no son de su jurisdicción como es el control ambiental frente a la explotación de minas y canteras, la producción florícola y la calidad del aire.

En el plan se presenta un modelo de ordenamiento territorial parroquial donde se definen 6 zonas en el cantón:

- Zona I.- zonas para el desarrollo urbano, identificando zonas urbanizables.
- Zona II.-son zonas no urbanizables de protección por sus características naturales.
- Zona III.- son zonas de uso agropecuario.
- Zona IV.- son las áreas de bosques y reservas forestales.
- Zona V.- son las áreas en proceso de erosión, por lo que deben ser protegidas.
- Zona VI.-son área de explotación de pétreos

Este modelo planteado zonifica el territorio agrupando unidades geográficas según el uso del suelo, cuya estructura muestra su potencialidad para la implementación de estrategias que permitan brindar un adecuado manejo en cada zona.

Para la elaboración de este plan se consideraron las siguientes herramientas metodológicas:

- Metodología de Planificación Estratégica – FODA para elaboración del Diagnóstico en relación de sus potencialidades y limitaciones, oportunidades y amenazas por sistema.
- Cadenas productivas, que son instrumentos metodológicos de análisis para mejorar tiempos en los procesos de producción.
- Matriz Resumen de problemas identificados por sistema, según sus componentes, potencialidades, problemática y alternativas de solución.

3.2.4 Conclusiones y Síntesis del Análisis de los Tres Planes objeto del Estudio de Caso.

Previa la revisión de este análisis, es importante revisar la matriz construida para determinar el cumplimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de cada nivel de gobierno, sobre las competencias y normativa legal e institucional vigente, que consta al final como Anexo de este documento. VER ANEXO1

Para construir los tres planes se utilizó diferentes herramientas técnico – metodológicas que permitieron aprobar los mismos, siendo importante mencionar que no necesariamente se rigieron a la herramienta metodológica propuestos en la Guía de la SENPLADES, para lo cual se remarca en cada caso cuales fueron las herramientas utilizadas.

El diagnóstico estratégico de los planes surge de la recopilación y organización de mucha información por sistemas, mas esta estructura metodológica no facilita a tener una lectura integral de territorio, ni permite el poder determinar estructuras territoriales de

ordenamiento, pues los análisis se hacen por separado, a excepción del modelo territorial esperado en el estudio del Consejo Provincial de Pichincha.

La cartografía utilizada en el diagnóstico de los planes se encuentra generada con información a pequeña escala, lo que no permite manejar a detalle, y eso considerando al sector rural; en el sector urbano, no se identifica una planificación, pues tampoco la guía presenta lineamientos para dicho planteamiento, por lo que sólo se puede observar en el caso de Pedro Moncayo, un esfuerzo por mostrar la definición del límite urbano y sus áreas de expansión de las cabeceras Cantonal y Parroquiales.

Con la revisión de los tres planes se puede identificar que en ciertos planteamientos de gestión se confunden las competencias que les corresponden a cada nivel de gobierno, sobre todo en el cantonal y parroquial, donde hasta se definen propuestas para su gestión.

A lo largo del desarrollo de los 3 planes revisados, se consideran las competencias exclusivas que corresponden a cada nivel de gobierno, a excepción del GAD Municipal de Pedro Moncayo, en el que se trabajan 9 de las 14 competencias.

Es importante considerar que no se identifican propuestas concretas de articulación en el accionar entre los 3 niveles de gobierno local, mostrando los programas y proyectos planteado tan sólo como enunciados, pero no se observa quien va a ejecutarlos en el caso de que lo planteado no sea competencia del GAD.

Para la implementación de los planes y proyectos planteados en los tres estudios de caso analizados, se observa los mismos enunciados, pero no se cuentan con la planificación presupuestaria para su ejecución.

CONCLUSIONES

- La planificación en el Ecuador iniciando desde los años 30 hasta los últimos tiempos, ha respondido a momentos histórico – políticos de cada época, enmarcada en el determinismo de las circunstancias territoriales y sus dinámicas, por lo que vemos los diferentes esfuerzos y procesos de planificación territorial, como una respuesta estratégica frente a cualquier escenario o problemática que requiera ser ajustada, construyendo planes nacionales, regionales o locales según el enfoque de las autoridades de turno y sus tendencias.
- La desarticulación de los procesos de planificación entre los niveles de gobierno y el sectorial, exige que la SENPLADES en su rol de integrador y articulador de la planificación nacional cumpla adecuadamente este rol para lo cual se requiere un fortalecimiento de todas las entidades que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- La competencia concurrente de planificación de los niveles de gobierno debe articularse en un proceso concertado, evidenciando la necesidad de trabajar con los otros niveles de gobierno local y nacional para cumplir con los objetivos planteados en el marco de alcanzar el Buen Vivir.
- El proceso de planificación emprendido en estos últimos años ha tenido como lecciones aprendidas para los equipos regionales debe continuar fortaleciéndose, no sólo con la contratación de técnicos, sino con la actualización y capacitación continua a sus funcionarios.
- A pesar de que los planes para su diagnóstico cuentan con mucha información, para alcanzar los objetivos deseados de ordenar el territorio en lo local, es importante mantener una lectura territorial contando con información estadística y cartográfica nacional actualizada y estandarizada; uno de los problemas que se presentan comúnmente al trabajar con la información existente, es precisamente que el país no cuenta con información a la escala requerida para la planificación local, siendo un limitante para Municipios y Juntas Parroquiales el no contar con información a detalle que les permita espacializar los diferentes escenarios y sus dinámicas.
- La aplicación metodológica en este proceso de planificación tuvo varias iniciativas institucionales tanto de la SENPLADES como de los gremios, ocasionando confusiones y desarticulación metodológica para definir los modelos de desarrollo,

por lo que se debería establecer una metodología por parte del órgano regulador de la planificación.

- El marco legal vigente determina la obligatoriedad de articular los procesos de planificación entre los niveles de gobierno, sin embargo no funcionan ni se encuentran institucionalizados los procesos de articulación, por lo que el ente rector de la planificación debería establecer estrategias que permitan potencializar los espacios de articulación previstos en la ley.
- Los espacios, instancias, mecanismos de participación ciudadana identificados en el proceso de planificación se encuentran desarticulados, y funcionan de manera dispersa en los niveles de gobierno, por lo que, el Consejo de Participación Ciudadana debe tener mayor incidencia en los territorios con el enfoque integral de funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente, 2008, Constitución del Ecuador, Título V Organización Territorial del Estado, Páginas 76 – 85
- Asamblea Nacional, 2010, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Asamblea Nacional, 2010, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Asamblea Nacional, 2010, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2013, Guía Metodológica del Sistema Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2013, Reseña de la Planificación en el Ecuador.
- Gobierno Provincial de Pichincha, 2012, Plan de Ordenamiento Territorial 2025.
- Gobierno Parroquial Santiago de Malchinguí, Gobierno Provincial de Pichincha, Fundación Cimas del Ecuador, 2013, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Malchinguí – Pedro Moncayo.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1979, 25 Años de Planificación. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/572>
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1974, La Evolución de la Planificación en el Ecuador.
- Ruiz, Mauricio, 2012, Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Pedro Moncayo.
- Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas-SENPLADES, Reseña Histórica, <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>
- Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas-SENPLADES, “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”, Quito, mayo, 2011

ANEXO

Matriz de Análisis de cumplimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sobre las competencias de cada nivel de gobierno.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRAFICAS

ANEXO 1: Matriz de Análisis de cumplimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sobre las competencias de cada nivel de gobierno.

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS PROVINCIALES							CUMPLIMIENTO DE DIRECTRICES GUIA SENPLADES							OBSERVACIONES				
	1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.	2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.	3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.	4. La gestión ambiental provincial.	5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego	6. Fomentar la actividad agropecuaria.	7. Fomentar las actividades productivas provinciales.	8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	Diagnóstico Por Sistema (Ambiental, Económico, Sociocultural, Político-Institucional, Asentamientos Humanos, Movilidad, Energía y Conectividad)	Propuesta: Modelo Territorial Deseado	Modelo de Gestión: Programas y Proyectos	Participación Ciudadana	Ejes Temáticos Transversales	Plan Articulado a la Estrategia Territorial y al Plan Nacional del Buen Vivir					
G.A.D. PROVINCIAL DE PICHINCHA	El plan generado impulsa el desarrollo del cantón alcanzando la presentación de proyectos y programas con sus metas a alcanzar que responden a necesidades con enfoque de desarrollo.	Se observa la problemática ejercida por el tipo de asentamientos humanos, la conurbación urbana y su desarrollo multimodal, proponiendo la mejora y ampliación de ciertos tramos de vías y refuerzo en corredores de alta congestión, mejoramiento de caminos rurales, centros de transporte que garanticen mejorar tiempos y servicios de movilidad.	En la propuesta se plantea la protección de los sistemas hídricos y demás sistemas lacustres.	Se considera la protección de las áreas protegidas y de conservación, así como del manejo y control de actividades productivas que generan impactos, y las zonas de riesgo, buscando mejorar la calidad ambiental de la provincia.	Se plantea la necesidad de construir sistemas de riego	Promoción de emprendimientos, PYMES, apoyo al sector turístico y de servicios.	A lo largo de todo el documento no se observa de forma importante la participación de la cooperación internacional como un factor que aporte al desarrollo de la provincia, pero se constituye en el planteamiento de metas, pues buscan conseguir un 0.5% de inversión de cooperación en el presupuesto del GAD.	Generaron un modelo territorial actual para cada sistema, y uno integral. En el sistema ambiental considera cuencas hidrográficas, riesgos naturales, unidades ambientales, áreas de conservación y protegidas, y volcanes. Sistema Económico definido por zonas según su modelo de producción, infraestructura de riego y de movilidad y energía. Sistema de Conectividad. El Sistema de Asentamientos Humanos plantea una malla polimodal de centralidades definidos por sus funciones, roles, cercanías	En la propuesta se generó modelos territoriales deseados por cada sistema mostrando otras consideraciones, incrementos y mejoras. Si se define un modelo territorial deseado integrando las características de cada sistema.	Como parte del modelo de gestión se plantean proyectos según el eje (Desarrollo Económico, de Desarrollo Humano y ambiente, integración territorial, gobernabilidad y reforma institucional), llegando a definir desde el GAD provincial.	A lo largo de la elaboración y aprobación del plan se puede observar que se contó con la constante participación de todos los actores involucrados en el desarrollo, alcanzando la concertación del plan hasta su implementación y seguimiento.	Entre los ejes transversales observados en el plan, se puede ver que se trabajaron sobre conceptos de Desarrollo Sostenible, Igualdad, Interculturalidad, Género e Identidad.	En el plan se muestra como el cumplimiento de sus ejes estratégicos se busca alcanzar las metas de la ETN y el PNEV.	Cuando la propuesta habla de los proyectos y programas no se observa una territorialización de los mismos, tampoco se ve cronograma, ni la planificación presupuestaria para el cumplimiento de estos.					
NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS MUNICIPALES							CUMPLIMIENTO DE DIRECTRICES GUIA SENPLADES							OBSERVACIONES				
	1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.	2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.	3. Planificar, construir y mantener la vitalidad urbana.	4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.	5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.	6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.	7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.	8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.	9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.	10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las plagas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.	11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las plagas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.	12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, plagas de mar y canteras.	13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.		Diagnóstico Por Sistema (Ambiental, Económico, Sociocultural, Político-Institucional, Asentamientos Humanos, Movilidad, Energía y Conectividad)	Propuesta: Modelo Territorial Deseado	Modelo de Gestión: Programas y Proyectos	Participación Ciudadana
G.A.D. MUNICIPAL DEL CANTÓN PEDRO MONCAYO	Se consolida la propuesta de desarrollo con consultoría externa, cumpliendo esta competencia concurrente.	Con el plan se busca optimizar la ocupación del suelo en la cabecera cantonal y los núcleos urbanos de las áreas rurales, a través de para poder definir políticas de gestión del suelo, promoción y rehabilitación, que le permita definir áreas para el desarrollo de actividades comerciales, agrícolas, industriales y demás actividades productivas, de vivienda y usos de suelo residenciales, así como la determinación a través de una zonificación del uso de los suelos en el área rural. Se construirá o actualizará toda la normativa de reglamentación para el uso del suelo respectivamente.	Se plantea el fortalecimiento del sistema vial para alcanzar formas de movilidad eficientes que beneficien al actual sistema de asentamientos humanos.	El plan busca impulsar una ampliación y mejora de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado. Se plantea la implementación de una planta de tratamiento de aguas residuales. Con respecto a los desechos sólidos solo plantea una mejora en el sistema de recolección, mas no en el de destino o de tratamiento de aguas residuales producto de la basura orgánica, así como el brindar un servicio de recolección y barrido a las zonas rurales.	Se plantea el asumir la competencia a través de equipamiento de educación y salud, mejorando el acceso a estos servicios, así como proveyendo conectividad y telecentros de acceso comunitario.	Se plantea la necesidad de conocer sobre los patrimonios desde un contexto de difusión turística, promoviendo su conservación y recuperación.	En el plan se encuentra programado el proyecto para la legalización de la tenencia de tierras y su posterior adición al catastro cantonal.	Se buscará normar y controlar el uso de suelo que se da a las orillas de los cuerpos de agua	Se buscará normar y controlar los residuos industriales que van a los ríos y quebradas, se requiere restablecimiento de las áreas verdes de la ciudad y la recuperación de bordes de quebradas, pendientes en cauces de ríos y demás zonas de protección.	Se presenta una matriz sobre los lineamientos estratégicos planteados (asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad)	Definen objetivos, estrategias, indicadores, programas, sub-programas y proyectos según 3 lineamientos estratégicos generales: Asentamientos humanos, Movilidad y Energía y Conectividad	Para la elaboración y aprobación del plan se observa que se contó con la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo del cantón, mediante la realización de talleres parroquiales. A lo largo de todo el plan se busca el incluir a la población y la intervención del sector privado en el desarrollo del cantón.	Estos criterios, más que como ejes de trabajo, aparecen en el documento del plan como enfoques a considerar: fortalecimiento de la identidad cultural y de género y un medio ambiente.	Al inicio del plan se menciona que sus objetivos están alineados a la estrategia nacional y al plan del buen vivir, al concluir, se puede observar que al cumplir sus propuestas si se mejora la calidad de vida de la población, mejorando sus condiciones y por ende se enfocan en estos fines.	La municipalidad trabaja en propuestas que no corresponden a sus competencias, desde iniciativas para apoyar el desarrollo económico, con el impulso y promoción del sector productivo de la zona, a pesar de que busca en su gestión el articularse con las juntas parroquiales para alcanzar estos fines.	No llegan a desarrollar su plan en el marco de la guía SENPLADES, por ende cumplen con algunas partes propuestas en ella y con algunas de sus competencias, llegando a planteamientos de zonificación por transectos y alrededor de las áreas urbanas del cantón y de las parroquias.			
NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS PARROQUIALES							CUMPLIMIENTO DE DIRECTRICES GUIA SENPLADES							OBSERVACIONES				
	1. Planificar el desarrollo parroquial y su ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.	2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.	3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vitalidad parroquial rural.	4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.	5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.	6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.	7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.	Diagnóstico Por Sistema (Ambiental, Económico, Sociocultural, Político-Institucional, Asentamientos Humanos, Movilidad, Energía y Conectividad)	Propuesta: Modelo Territorial Deseado	Modelo de Gestión: Programas y Proyectos	Participación Ciudadana	Ejes Temáticos Transversales	Plan Articulado a la Estrategia Territorial y al Plan del Buen Vivir					
G.A.D. PARROQUIAL DE MALCHINGUI	Se realiza el plan de desarrollo y ordenamiento territorial con el Consejo Provincial y la Fundación Cimas del Ecuador.	Se plantea contar con infraestructura adecuada y atractiva para el desarrollo del sector infantil y juvenil, así como el incremento de la infraestructura de salud y educación.	Se plantea el fortalecimiento del sistema vial (ampliación de tramos de vía y mantenimiento de las existentes, ecotas, etc), aunque no se plantea la coordinación con el gobierno provincial.	El plan plantea apoyar con financiamiento para cultivos orgánicos y utilización de sistemas alternativos de riego	Se plantea el incremento de la capacidad de cooperación de las infraestructuras de servicios básicos, mas no se habla de la relación con el GAD municipal.	Mantiene y promueven una buena organización comunitaria	En la parroquia hay presencia de organismos de cooperación que financian programas comunitarios. Este tema no es tratado como competencia.	Seguimiento al proyecto del canal de riego Cajambe-Pedro Moncayo	El Diagnóstico se realizó por sistema, definiendo 6 zonas determinadas según su uso, pero se presentan de forma escrita una descripción del modelo territorial actual, al igual que los escenarios tendenciales y deseados por sistema.	Se presentan de forma escrita una descripción del modelo de escenario deseados por sistema.	En el plan se definen programas, proyectos e indicadores por sistema.	El plan fue construido con apoyo de la comunidad en talleres, evaluando los proyectos y gestionando soluciones oportunas a problemas comunitarios.	Es importante el manejo que se remarca en el análisis frente a las zonas de riesgos naturales.	Los programas del plan se encuentran alineados a los objetivos y políticas del PNEV.	Este plan tampoco se articula con los planes de los otros niveles de gobierno.				