



Escuela de Gestión Pública

MÓDULO V

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA
SÍLABO MÓDULO 5
PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

Justificación:

El Estado ecuatoriano ha establecido la necesidad prioritaria de incorporar un enfoque territorial en la visión del desarrollo que se entrelaza con los doce objetivos para el Buen Vivir. Este enfoque relaciona los términos desarrollo y ordenamiento territorial, y determina la necesidad de tratarlos de manera unificada e interrelacionada.

Para ello establece un conjunto de medidas cuyo objetivo es lograr una mejor distribución espacial de los seres humanos y sus correspondientes actividades productivas y recreativas, tomando en cuenta los recursos naturales disponibles, bajo una visión que busca hacer coincidir los intereses propios de un territorio dado a los de un conjunto espacial más extenso en el cual se inserta el cantón, la provincia y el país entero.

En los módulos antecesores dictados en la ESGP, se ha tratado, desde un enfoque teórico-empírico, los paradigmas y las nuevas tendencias del Desarrollo Territorial, la Organización del Estado Ecuatoriano y la Planificación para el Desarrollo. Este módulo, pretende por lo tanto, brindar un aporte metodológico y técnico para desarrollar herramientas que promuevan una gestión territorial sostenida en el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el aprovechamiento de las potencialidades del territorio.

Objetivo General:

Dar a conocer una metodología básica para elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial basados en la determinación de la capacidad de acogida del territorio, la población y el poblamiento con sus redes y relaciones sociales, económicas y ambientales.

Objetivos Específicos:

- Reconocer las etapas necesarias para elaborar un plan de ordenamiento territorial.
- Identificar y determinar las actividades a ordenar en el territorio.
- Diferenciar y establecer las unidades de integración territorial con su valoración.
- Construir la capacidad de acogida del territorio en base a la matriz de impacto y aptitud.
- Identificar las categorías de ordenación, jerarquización de asentamientos poblacionales, equipamiento e infraestructura de comunicación.
- Reconocer la instrumentación que llevar a cabo el plan de ordenamiento.

Dirigido a:

Alcaldes, Concejales, Funcionarios Públicos Municipales y Sociedad Civil.

Metodología:

- Lectura previa
- Taller presencial
- Soporte documental del tema
- Desarrollo de actividades in situ (en cada Municipio)
- Trabajo posterior

El presente documento ha sido elaborado en base al libro "Ordenación del Territorio", del profesor Domingo Gómez Orea, 2002; y pretende ser una guía en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial.

MÓDULO 5

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

- **Contenido**
- **Propuesta de Taller**
- **Guías Metodológicas**
- **Anexos**

Contenido Módulo 5

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

Elaboración: Omar Delgado Inga y Boris Vélez Tamariz

Universidad del Azuay. Cuenca, 2010

Tabla de Contenido

INTRODUCCION..... 2

1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: MARCO CONCEPTUAL3

 1.1 ¿Qué es el Territorio?.....3

2.ELABORACIÓN DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL..... 6

 2.1 Preparación del Plan 6

3.CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL 10

 3.1 Medio Físico y Biótico: 11

 3.2 Medio Socioeconómico: 13

 3.3 Marco Legal e institucional: 16

4.DIAGNÓSTICO TERRITORIAL INTEGRADO 17

 4.1 Análisis y diagnostico del medio físico. 18

 4.2 Determinación de la capacidad de acogida del territorio 25

5.PLANIFICACIÓN TERRITORIAL..... 33

 5.1 La imagen objetivo: El modelo territorial a alcanzar. 33

 5.2 El submodelo de ordenación del medio físico: Categorías de ordenación 34

 5.3 Submodelo de población, poblamiento e infraestructuras. 36

 5.4 Instrumentación de la alternativa seleccionada 38

6.GESTIÓN TERRITORIAL 41

 6.1 Funciones del ente Gestor 41

7.ORDENAMIENTO TERRITORIAL 42

 7.1 Instrumentos de Gestión y Ordenamiento 44

8.BIBLIOGRAFÍA..... 48

INTRODUCCION

El estado actual de un territorio, en el contexto geográfico, es el resultado de las acciones naturales y antrópicas efectuadas sobre un espacio físico, como consecuencia de acciones humanas y decisiones políticas que afectan al territorio, lo que conlleva a desarrollar un territorio en el sentido de pensar y proyectar acciones planificadas sobre un espacio geográfico. Esta planificación física espacial se sustenta en herramientas como las Tecnologías de la Información Geográfica (Geomática) y la Ordenación del Territorio.

El Ordenamiento Territorial tiene como objetivo zonificar y sectorizar el espacio geográfico en función de las necesidades de la población para mejorar la calidad de vida de sus habitantes aprovechando los recursos disponibles en armonía con el ambiente, promoviendo un desarrollo económico sostenible en el tiempo.

La Geomática a través de las Tecnologías de la Información Geográfica permite, conocer de un espacio geográfico, localización y distribución espacial de centros poblados y asentamientos humanos, áreas naturales protegidas, bosques nativos y secundarios, superficies destinadas a la agricultura y ganadería, ríos y cuerpos de agua, entre otros.

Por tanto el Ordenamiento Territorial es un instrumento de Planificación que permite una adecuada organización política administrativa de un Estado, con proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural garantizando un nivel de vida apropiado para la población y la conservación del ambiente (Comisión Ordenamiento Territorial, España, 1994).

En la Constitución de la República del Ecuador (Octubre 2008), Título V Organización del Territorio, señala en los artículos 262, 263, 264 y 267 que los gobiernos regionales autónomos deben asumir directamente el compromiso de orientar el proceso de planeación y ordenamiento de su desarrollo territorial.

Los instrumentos para el desarrollo territorial como el Plan Nacional de Desarrollo incorpora las políticas Nacionales, Regionales, Provinciales, Cantonal y Parroquial con el fin de regular el uso, la ocupación del suelo urbano y rural. Estos planes y Programas deben a su vez reflejar los intereses y necesidades de la comunidad, por lo que deben ser resultado de un proceso participativo, interinstitucional e interdisciplinario. (Art. 279, Constitución, 2008)

1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: MARCO CONCEPTUAL¹

1.1 ¿Qué es el Territorio?

Antes de referirse a la gestión y planificación territorial, es necesario hacer una introducción al término territorio, debido a que es una concepción que cada vez adquiere mayor importancia, tanto por su componente físico como por su dimensión sociocultural. La gestión de los recursos naturales, el análisis de las formas de acceso a la tierra, la comprensión de los procesos productivos, el desarrollo del urbanismo y la infraestructura que esto implica, la gobernabilidad, la identidad cultural y otros temas están íntimamente vinculados con el espacio y el territorio.

Pues hablar del espacio y del territorio es referirse a dos términos relacionados, complementarios y hasta cierto punto -sin afirmar que sea correcto- sinónimos. Algo muy similar ocurre entre las palabras lugar y localización, que aunque guardan una profunda conexión entre sí, no son equivalentes.

1.1.1 Lugar y localización

Por una parte, el lugar se refiere a un punto particular de la superficie terrestre definido por una posición, una forma, y generalmente por un nombre. Aunque la posición es absoluta e invariable cuando se expresa en términos geográficos como la latitud, longitud y altura, el ser humano no suele identificar un lugar a través de coordenadas sino mediante objetos naturales o antrópicos como una montaña, una playa o un bosque en el primer caso, o una vivienda, una fábrica o un barrio en el segundo caso.

La forma de un lugar, depende en primer lugar del nivel en el que se producen ciertos procesos o se materializan las acciones, y en segundo lugar de la escala en la que se esté trabajando; es así que en un ámbito local una parcela puede representarse como una superficie contenedora de elementos internos, pero aparecería como un punto cuando fuera ubicada dentro de un nivel nacional o global.

Por otro lado, localizar un lugar significa situarlo en un contexto específico a través de la posición relativa, es decir respecto a la ubicación de otros lugares; siguiendo la lógica de Haggett, un lugar se convierte en una localización cuando ésta posee un cierto contenido de información que le asigna identidad y distinción.

1.1.2 Espacio y Territorio

A partir de esta primera diferenciación conceptual se puede sustentar desde una perspectiva simplista que el espacio geográfico es un conjunto de lugares y al mismo tiempo un sistema de localizaciones. En este sentido, una de las definiciones más utilizadas y difundidas sobre el tema es la que realizara el geógrafo brasileño Milton Santos en el primer capítulo de su obra La naturaleza del espacio.

¹ Todo este primer apartado ha sido desarrollado por la Ingeniera Paola Valenzuela de FLACSO Ecuador.

El espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia.

El espacio como concepto engloba y absorbe la noción de carácter puntual que se pudo apreciar en los términos lugar, sitio o localización; sin embargo no puede ser concebido desde una perspectiva exclusivamente física, aunque sí explica la configuración física de la sociedad que lo construye. El espacio geográfico se trata entonces de una porción concreta de la superficie terrestre en la que confluyen otro tipo de categorías analíticas como la estructuración morfológica de los asentamientos humanos, las formas de organización espacial y las relaciones e interacciones que se manifiestan entre los lugares que conforman un mismo espacio. De esta manera, el estudio de un espacio debe abarcar el análisis de las distancias, dispersiones, jerarquías y niveles de integración entre los objetos, las centralidades y polarizaciones humanas, así como las reglas que definen las interacciones horizontales como la accesibilidad, las transferencias, flujos y encadenamientos internos y externos entre objetos o lugares.

Haciendo un contraste con la definición de espacio geográfico, la categoría de territorio más allá de resumirse en un concepto, se concibe hoy en día como un producto social e histórico complejo y polifacético que sólo existe a través de la presencia y reproducción de la sociedad; por lo tanto, el territorio no debe ser visto como un espacio físico objetivamente existente sino como un conjunto de interacciones e interrelaciones sociales, económicas y culturales. Estos actores incluyen tanto a los gestores públicos locales, regionales o nacionales, como a los actores privados de todos los sectores, y al conjunto de la sociedad civil.

Para hablar de territorio no necesariamente se debe referir a un espacio delimitado por fronteras, sino a una localización en donde exista un vínculo de dominio, poder, pertenencia y apropiación entre un determinado espacio y un sujeto individual o colectivo, que además implica una relación de identidad y afecto entre el sujeto y su territorio.

Al respecto, Sergio Boisier señala que el territorio es un recorte de la superficie terrestre con una característica de complejidad que lo hace exclusivo:

La existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias en ese territorio [...] es decir, tiene una estructura de administración (Boisier, 1999: 6).

De esta manera, y acudiendo nuevamente a los términos más generalizadores, el territorio puede ser considerado como un sistema de actores y su poder para disponer de un espacio y manejarlo. Es así que nace el concepto de paisaje como la manifestación de las prácticas humanas sobre su entorno.

1.1.3 La territorialidad

El dominio sobre el territorio es un proceso que inicia cuando una sociedad se asienta con la finalidad de vivir en un espacio geográfico determinado; a continuación se produce la apropiación que consiste en una etapa en la que la sociedad adquiere plena conciencia de dominación de ese espacio y se identifica con él. Posteriormente la sociedad explota, aprovecha y produce bienes conforme a las potencialidades y recursos que el espacio geográfico puede ofrecer; estos bienes son distribuidos mediante flujos de intercambio que dan origen a las interrelaciones entre varios grupos sociales.

Este conjunto de intervenciones humanas que conciernen a un territorio dan origen a la territorialidad que puede ser entendida como la relación dinámica entre los componentes sociales y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive y se produce.

La territorialidad no es, por tanto, el resultado del comportamiento humano sobre el territorio, sino que es el proceso de «construcción» de tal comportamiento, el conjunto de las prácticas y de los conocimientos de los hombres en relación a la realidad material, la suma de las relaciones mantenidas de un agente con el territorio y con los demás agente.

2. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un plan de ordenamiento territorial se desarrolla en tres etapas claramente definidas: caracterización y diagnóstico, planificación y gestión territorial. La elaboración del plan, requiere una etapa preparatoria que conduzca el trabajo.

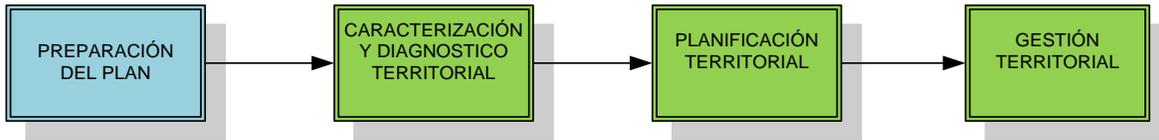


Figura 1. Etapas para la elaboración del plan. Adaptado de Gómez Orea, 2002.

2.1. Preparación del Plan.

Para poner en marcha un plan de ordenamiento es necesario dedicar tiempo a su preparación, para ello se deberá tener presente lo siguiente:

- Sobre qué espacio geográfico se realizará la planificación territorial.
- Diagnóstico preliminar
- Tipo y estilo del plan
- Contenido y alcance
- Identificación de la metodología a seguir
- Definición del equipo de trabajo
- Cronograma de actividades y establecimiento de responsabilidades del equipo
- Presupuesto para la elaboración del plan.

2.1.1. Sobre qué espacio geográfico se realiza la planificación territorial.

Generalmente la unidad de planificación territorial responde a unidades administrativas tales como división político administrativa a nivel de región, provincia, cantón, parroquia; o a través de unidades hidrográficas a nivel de cuenca, subcuenca o microcuenca.



Figura 2. División Administrativa e Hidrográfica del Ecuador.

2.1.2. Diagnóstico preliminar.

Consiste en tener una primera aproximación del sistema territorial en su conjunto, identificando los problemas más significativos, las potencialidades más relevantes, debilidades y fortalezas que dispone el sistema territorial.

2.1.3. Tipo y estilo del plan.

El estilo del plan, lo dictará la normativa vigente, sin embargo en el ámbito más general se refiere a la manera de entender la problemática territorial y como enfrentarlo.

2.1.4. Contenido y alcance del plan.

El contenido se refiere a las variables que serán consideradas en el diagnóstico territorial; y, el alcance hace referencia al grado de profundidad que se pretende diagnosticar, generalmente se relaciona con la escala de trabajo.

A continuación se indican las escalas, que consideramos adecuadas para la elaboración del plan

Nivel provincial entre 1:50.000 y 1:250.000

Nivel cantonal entre 1:25.000 y 1:50.000

Nivel parroquial entre 1:5.000 y 1:25.000

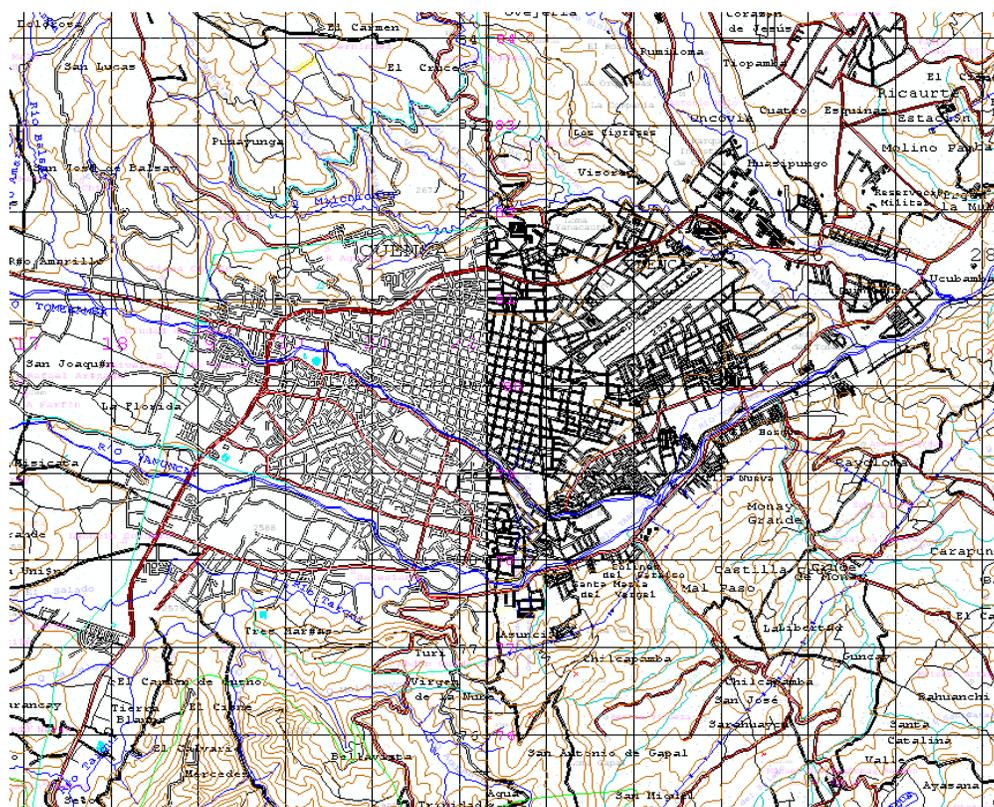


Figura 3. Carta Topográfica Cuenca y Gualaceo, Escala 1:50.000

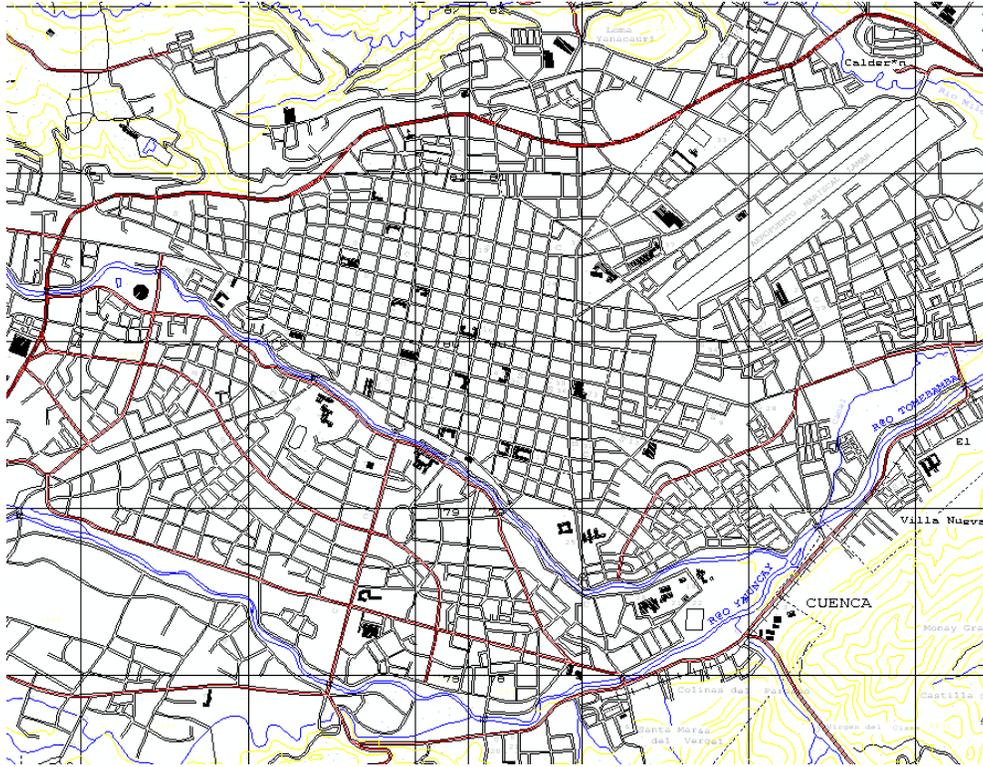


Figura 4. Carta Topográfica Cuenca, Escala 1:25.000

PLANO DE CUENCA



Figura 5. Levantamiento Catastral de la ciudad de Cuenca, Escala 1:1.000

2.1.5. Metodología.

Se refiere al hilo conductor que permita distinguir las etapas o tareas que se deben cumplir para la consecución de plan. La metodología deberá tener presente los contenidos del plan.

2.1.6. Equipo de trabajo.

Se deberá identificar al inicio el equipo de trabajo para la elaboración del plan, estableciendo los mecanismos de organización, funcionamiento, asignación de tareas y responsabilidades.

2.1.7. Cronograma de tareas.

El cronograma de tareas permitirá identificar los tiempos para obtener los diferentes insumos para el plan.

2.1.8. Presupuesto para la elaboración de plan.

Será necesario disponer de recursos económicos que garanticen la elaboración y ejecución del plan.

3. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL

La caracterización territorial, consiste en conocer cuál es la situación actual del territorio en los ámbitos: físico, biótico y socioeconómico. Para lo cual será necesario recopilar información relevante que permita conocer la estructura del sistema territorial y su funcionamiento.

La información recopilada deberá ser organizada, validada, sistematizada (estandarizada) con la finalidad de que los temas recopilados sean comparados entre sí. En nuestro medio existe poca información disponible y la existente se encuentra a escalas que permiten trabajos regionales. Ver listado de información cartográfica de ODEPLAN, 2002 en el Anexo 1. Por otro lado existe información cartográfica que se encuentra en diferentes sistemas de coordenadas y en muchas ocasiones ha generado problemas a los técnicos de los gobiernos seccionales al momento de estandarizar la información por la falta de conocimiento para unificar en un solo sistema de coordenadas.

Una vez que la información se encuentra estandarizada podrá ser analizada de forma que permita comprender el funcionamiento del sistema territorial con sus potencialidades y debilidades. La caracterización territorial tiene como resultado el diagnóstico de síntesis que se lo puede realizar de dos formas, la primera a través de un diagnóstico sectorial (medio físico, población, poblamiento y marco legal) al que se le integran posteriormente los problemas y potencialidades del sistema territorial; y, la segunda se basa en aproximaciones sucesivas a partir de problemas y potencialidades detectados en el diagnóstico preliminar territorial.

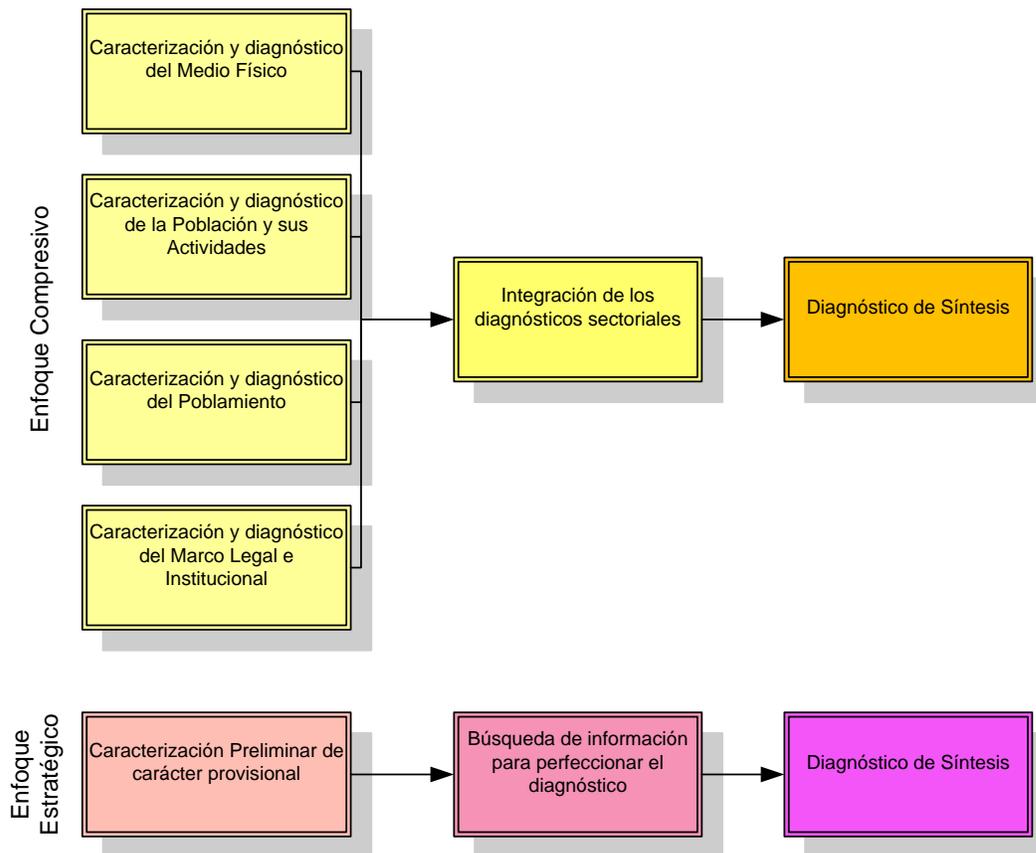


Figura 6. Enfoques para la elaboración del plan de ordenamiento. Gómez Orea, 2002.

A continuación se indica la información básica requerida para efectuar el análisis y diagnóstico por cada sector del sistema territorial.

3.1. Medio Físico y Biótico.

3.1.1. Territorio y recursos naturales.

El territorio es el espacio geográfico en el que coexisten recursos naturales con la población y sus actividades. El estado actual del territorio es el resultado de las actividades ejercidas por la población sobre los recursos naturales.

El territorio se puede caracterizar a través de la siguiente información:

- Clima: precipitación y temperatura.
- Agua: Fuentes de agua, vertientes, lagunas, red hidrográfica, sistemas de riego, sistemas de agua para consumo humano, caudales de agua en ríos y quebradas.
- Suelo: taxonomía del suelo, pendientes, orientación, uso de suelo, aptitud de suelo, potencial del suelo, cobertura del suelo.

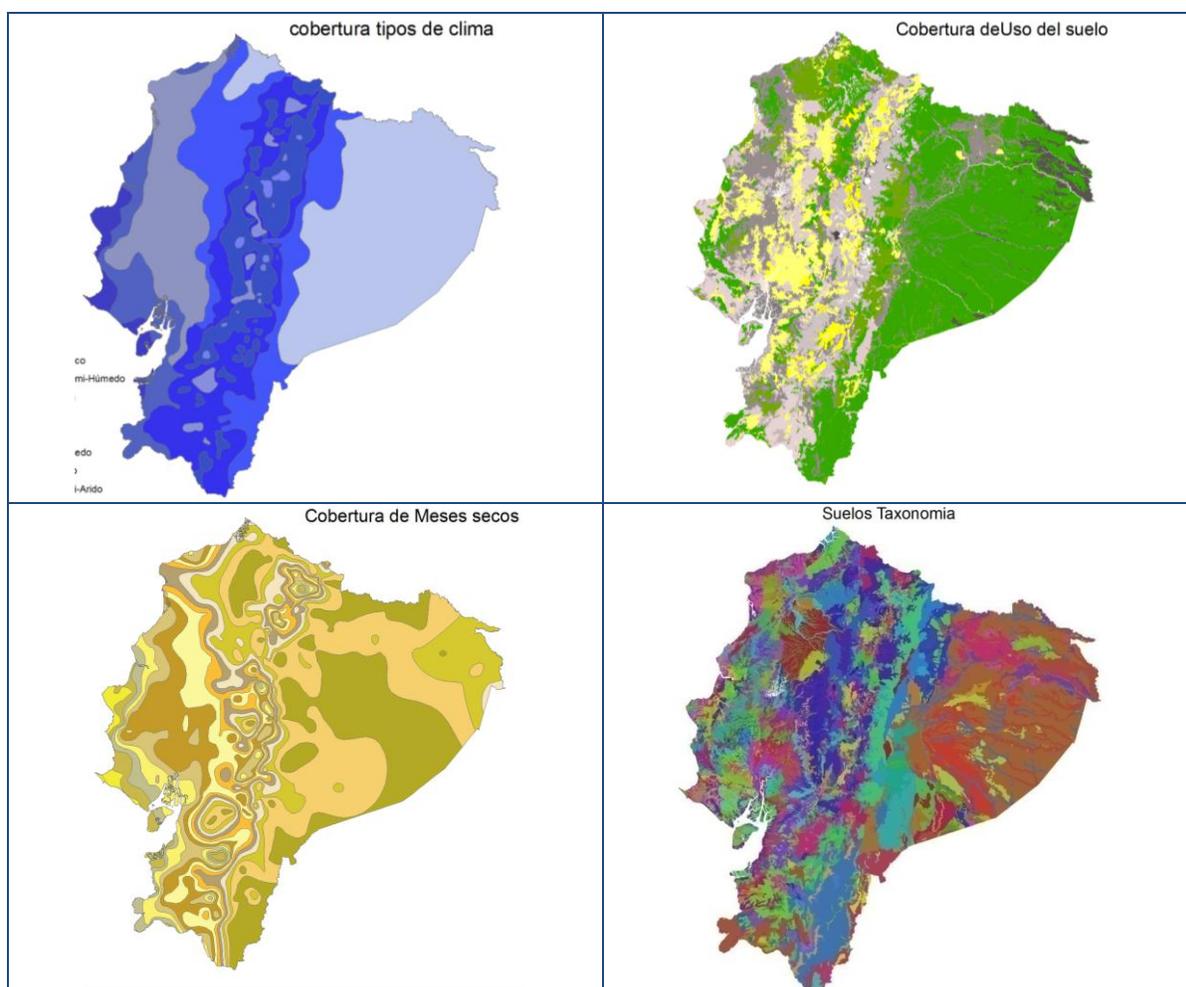


Figura 7. Información Temática de Clima, Suelos y Cobertura Vegetal, ODEPLAN 2002.

Componente importante del medio físico es el medio biótico, caracterizado por los temas:

- Áreas protegidas: Parques naturales, Parques nacionales, Bosques protectores.
- Flora: Asociaciones vegetales, diversidad, endemismo
- Fauna: Macrofauna y mesofauna.

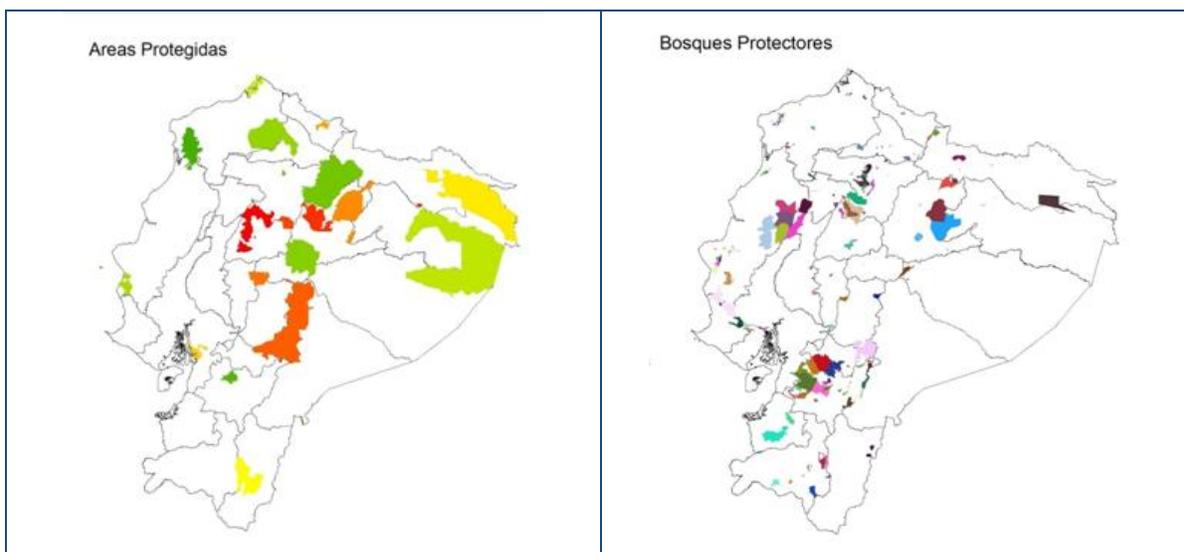


Figura 8. Información Temática de Áreas Protegidas y Bosques Protectores, ODEPLAN 2002.

La información recopilada deberá permitir la valoración del territorio con miras a establecer áreas de conservación, identificación de zonas del territorio frágil y vulnerable a fenómenos naturales y antrópicos: inundación, erosión, desprendimientos, deslizamientos, sismicidad, volcanismo, deforestación, sobreexplotación del suelo, entre otros

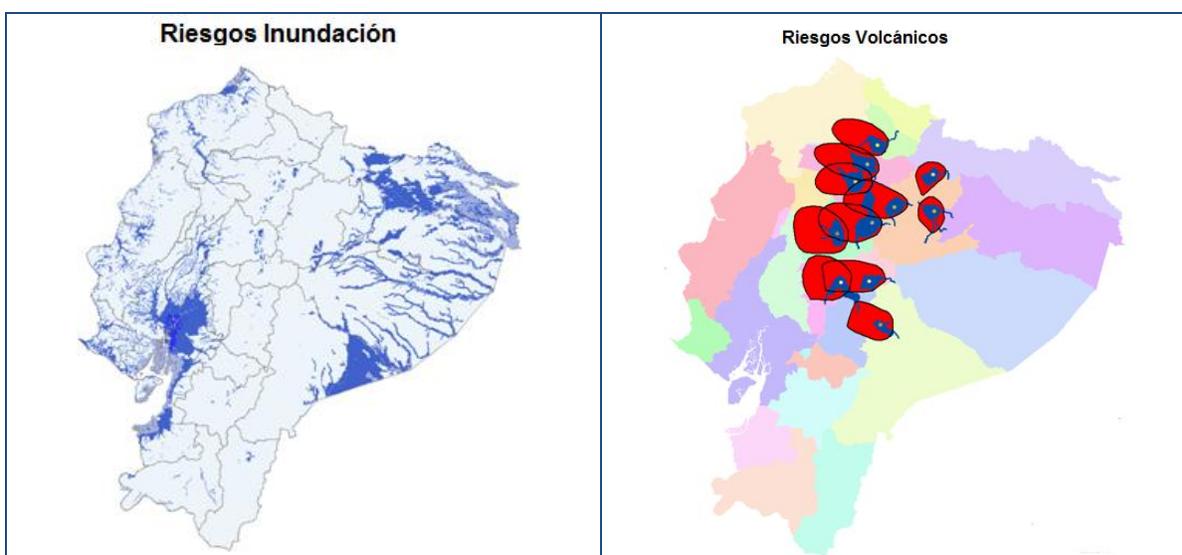


Figura 9. Información Temática Riesgos de inundación y Riesgos Volcánicos, ODEPLAN 2002.

El análisis y diagnóstico del medio físico confluye en la determinación de la capacidad de acogida del territorio de las diferentes actividades a ordenar en el mismo. Entendiéndose por capacidad de

acogida a la vocación del mismo para una determinada actividad. Sobre la capacidad de acogida se construirá el escenario óptimo (imagen objetivo) que incluirá el uso del suelo, actividades económicas, población, redes de conexión, entre otros.

3.2. Medio Socioeconómico.

3.2.1. La Población y sus actividades dentro del territorio

La población ocupa el espacio territorial, y a través de sus actividades explota y extrae los recursos de ella para su beneficio. De aquí que la población en conjunto con sus actividades es el elemento más dinámico del territorio, de hecho el estado actual del territorio es el resultado de su intervención sobre el medio físico.

Población

La población en esta etapa será valorada en términos de aspiraciones, oportunidades y sus problemas propios de este ente dinámico, a través de los siguientes aspectos:

- Capacidad para desarrollar actividades productivas
- Generación y consumo de bienes y servicios
- Redes y relaciones sociales

La valoración de estos aspectos se realiza a través de información cuantitativa y cualitativa, comparándola con valores a nivel nacional, regional, provincial, cantonal o a nivel de sistema hídrico, subsistema, cuenca, subcuenca (según sea la unidad territorial de análisis).

Información cuantitativa:

Población actual, evolución de la población en el tiempo: población de años anteriores (datos de censos), densidad poblacional, distribución en el espacio (mapa de sectores censales y/o mapa de comunidades), pirámide poblacional por edad y sexo, población económicamente activa, migración, alfabetismo, analfabetismo, Organizaciones: comunitarias, sociales, productivas, deportivas, entre otros. A continuación se indica como ejemplo algunos datos cuantitativos del cantón Gualaceo, tomados del Sistema de Información de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, provenientes del Censo de 2001.

Información Cuantitativa del Cantón Gualaceo

Población

CODIGO	NOM_PARROQUIA	TAM_POB	POB_HOM	POB_MUJ
010350	Gualaceo	18.339	8.256	10.083
010352	Daniel Cordova Toral	2.031	839	1.192
010353	Jadan	3.658	1.663	1.995
010354	Mariano Moreno	2.707	1.188	1.519
010356	Remigio Crespo	1.397	630	767
010357	San Juan	6.226	3.551	2.675
010358	Zhidmad	2.192	1.003	1.189

010359	Luis Cordero Vega	2.037	904	1.133
--------	-------------------	-------	-----	-------

Educación

CODIGO	NOM_PARROQUIA	ANALFA	ANALFA_H	ANALFA_M
010350	Gualaceo	10,6	6,6	13,4
010352	Daniel Cordova Toral	8,5	7,2	9,3
010353	Jadan	17,2	10,4	22,0
010354	Mariano Moreno	11,7	9,0	13,5
010356	Remigio Crespo	10,2	9,0	11,0
010357	San Juan	32,6	21,2	39,4
010358	Zhidmad	20,8	10,8	28,7
010359	Luis Cordero Vega	15,6	9,5	19,9

Salud

CODIGO	NOM_CANTON	HACINAMIEN	DESN_CRONICA
010350	Gualaceo	23,0	58,2
010352	Daniel Cordova Toral	24,9	65,5
010353	Jadan	41,9	67,2
010354	Mariano Moreno	32,9	65,2
010356	Remigio Crespo	26,0	64,7
010357	San Juan	38,2	68,8
010358	Zhidmad	39,7	68,9
010359	Luis Cordero Vega	30,2	66,5

Población Económicamente Activa

CODIGO	NOM_PARROQUIA	PEA_HOM	PEA_MUJ	PEA_TOT	PEA_AGRI	PEA_IND_MA	PEA_CONST	PEA_COM
010350	Gualaceo	3.797	2.515	6.312	18,9	24,9	8,3	18,5
010352	Daniel Cordova Toral	400	310	710	48,3	26,5	14,4	2,5
010353	Jadan	799	429	1.228	47,6	13,7	15,5	7,7
010354	Mariano Moreno	527	295	822	63,9	17,5	6,7	4,0
010356	Remigio Crespo	301	230	531	48,4	26,9	9,8	4,1
010357	San Juan	1.171	954	2.125	63,3	14,9	7,9	4,6
010358	Zhidmad	548	301	849	53,0	6,7	21,4	4,0
010359	Luis Cordero Vega	403	214	617	44,4	15,1	20,8	6,2

Información cualitativa:

Predisposición de la población para organizarse y emprender nuevos procesos y actividades, Capacidad técnica desarrollo de actividades, conocimientos ancestrales, nivel de participación de la población en la toma de decisiones, nivel de organización política y social.

Actividades

La identificación de actividades sobre el territorio tiene dos finalidades. Por un lado localizarlas y comprender su funcionamiento en el sistema territorial y por otro identificar a aquellas que deberán ser reguladas en un plan, a las que se “*determinará la capacidad de acogida del territorio y sobre las que se apoyara el desarrollo socio económico del territorio*”.

Las actividades económicas de producción y consumo serán analizadas como unidades de producción, identificando potenciales y limitaciones. El diagnóstico de este ámbito deberá identificar:

- La base económica o actividades que generen más empleo o renta.
- Desequilibrios intersectoriales en comparación con otros ámbitos de referencia.
- Problemas derivados de la producción, transformación, intermediación y venta.
- Relaciones de producción y autoconsumo.
- Carencia de servicios e infraestructuras de apoyo a las actividades económicas.

3.2.2. Sistema de asentamientos e infraestructuras.

Este sistema considera los núcleos de población: ciudades, cabeceras cantonales, cabeceras parroquiales, centros poblados, comunidades, etc; y, a las infraestructuras de redes como vías, comunicaciones que permiten interrelacionarse entre sí para transferencia e intercambio de bienes, personas e información.

La información que será necesario recopilar es:

- Localización de asentamientos poblacionales: ciudades, cabeceras cantonales, parroquiales y de ser posible los sectores censales.
- Jerarquía de asentamientos y relaciones de dependencia
- Canales de relación entre asentamientos
- Redes y relaciones de intercambio de bienes, personas e información.
- Localización de infraestructura y equipamiento en educación, salud, recreacional; servicios básicos de: alcantarillado, agua, luz, teléfono, recolección de basura.
- Identificación de bienes patrimoniales

Infraestructura y Servicios

CODIGO	NOM_PARROQUIA	TOT_VIV	AGUAENT	RED_ALCANT	RECO_BAS	SERV_ELEC	TELEFONO
010350	Gualaceo	4.320	59,3	54,2	48,8	96,4	40,7
010352	Daniel Córdova Toral	510	17,3	2,6	0,0	90,2	6,7
010353	Jadan	834	9,6	1,9	0,0	82,6	4,9
010354	Mariano Moreno	640	17,2	0,9	0,0	96,1	17,3
010356	Remigio Crespo	338	22,2	3,0	0,9	90,2	20,1
010357	San Juan	1.478	18,7	1,5	0,3	82,4	5,2
010358	Zhidmad	499	4,6	1,0	0,0	83,0	3,6
010359	Luis Cordero Vega	478	35,6	9,6	3,8	90,0	17,0

El diagnóstico de este subsistema, permitirá detectar:

- Acceso de la población a la explotación de los recursos naturales.
- Necesidades de la población de bienes y servicios sociales.
- Mejores condiciones acceder a los lugares de trabajo.
- Redes de intercambio de bienes, personas e información.

3.3. Marco Legal e institucional.

Es necesario tener un claro conocimiento de la normativa, *legislación y disposiciones administrativas con incidencia territorial*. En nuestro caso se está elaborado el COOTAD, pero también existen disposiciones ministeriales para conservación y protección del medio ambiente. Estos temas han sido tratados ampliamente en módulos anteriores.

4. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL INTEGRADO

Es la interpretación de la situación actual del sistema territorial producto de una dinámica propia de los subsistemas, medio físico, biótico y socioeconómico.

Un plan de ordenamiento territorial parte de un pre-diagnóstico y sobre la base del diagnóstico y su documentación se profundiza en el análisis del sistema territorial, integrando cada uno de los sectores que lo conforman.

El diagnóstico integrado se concreta en los siguientes elementos:

- Un plano que da cuenta del modelo territorial, es una representación simplificada de la estructura y funcionamiento del territorio, que contendrá el sistema de asentamientos poblacionales con sus jerarquías, la red de comunicación entre ellos; y las unidades territoriales que definen el carácter del medio físico.
- Una tabla en la que se identifica los principales problemas las causas y los efectos.
- Un árbol de problemas jerarquizados por nivel de importancia.
- Localización (geo-referenciación) de los problemas más relevantes del territorio.
- Listado con las potencialidades del territorio y un plano de potencialidades.
- Listado descriptivo de los recursos indicando tipo, localización y razones por las que no está siendo explotado desde el punto de vista productivo.
- Descripción de las características y funcionamiento del medio físico y sus redes de relación.
- Una matriz FODA por cada subsistema territorial, la misma que permitirá identificar las actividades y categorías a ordenar en el plan.

Pronóstico del sistema territorial (El sistema territorial a futuro)

El sistema territorial a futuro es una *estimación de las condiciones, acondicionamientos o necesidades futuras a partir de la situación actual*, considerando no solo las tendencias, sino incorporando lo *deseable y viable* desde el punto de vista del sistema territorial.

Para el establecimiento del sistema territorial a futuro, se deben considerar tres opciones:

- *Cuál es el sistema territorial más probable, si no se interviene en el sistema.*
- *Cuál es el sistema territorial más deseable y óptimo, suponiendo una total libertad de medios, recursos y voluntades.*
- *Cuál es el sistema territorial más viable, dadas las circunstancias que ocurren en el territorio.*

En la práctica se optará por el sistema territorial más viable, por cuanto se ajusta de manera dinámica a las voluntades políticas y a la participación de la población en la toma de decisiones.

4.1. Análisis y diagnóstico del medio físico.

El medio físico está conformado por el clima, el aire, el agua, el suelo, los elementos bióticos como flora y fauna. En sí es un sistema complejo y más aún cuando sobre este medio se desarrolla actividades humanas.

Es precisamente las acciones humanas sobre el medio físico las que establecen los criterios de sostenibilidad de las actividades implementadas. Ver Figura No.10

4.1.1. Criterios ecológicos de sostenibilidad.

Toda actividad se implanta y desarrolla sobre el medio físico. A su vez las actividades aprovecharán el potencial natural del medio físico transformándolo y generando productos, subproductos y efluentes. Por lo que el medio físico cumple con tres funciones:

Fuente de recursos naturales, **soporte** para los elementos físicos que conforman la actividad y **receptor** de los efluentes generados. Por tanto todo sitio en el territorio cumple en mayor o menor grado con estas funciones frente a una determinada actividad, de ahí que cada actividad deberá ser juzgada desde estos tres criterios.

El medio físico funciona de manera muy comprensible: el territorio oferta sus recursos naturales y son las actividades humanas las que, aprovechando la oferta, alterarán el medio físico a través de su implementación y generación de afluentes, de ahí que cada actividad deberá ser tolerable por el medio físico.

A. Criterios de sostenibilidad basados en el medio físico como fuente de recursos naturales.

Los recursos naturales son de dos tipos: renovables y no renovables.

Los recursos naturales renovables, se auto-reproducen en unos determinados ciclos temporales, de acuerdo a unas determinadas tasas de renovación, que son las que indican el límite de la extracción para no caer en la sobreexplotación y agotamiento del recurso.

El criterio de sostenibilidad para las actividades que emplean este tipo de recursos es respetar sus tasas de renovación.

También existen los recursos fuentes, o renovables puros, que tienen su origen en la energía solar: viento, mareas, radiación solar, sin embargo su condición de inagotables en el tiempo de ejecución del plan, hacen que no sean consideradas en los criterios de sostenibilidad.

Los recursos naturales no renovables, son aquellos que no se autorreponen o lo hacen de manera muy lenta, y pueden ser de dos tipos:

Recursos no renovables que se consumen: como minerales, combustibles fósiles. El criterio de sostenibilidad para este tipo de recursos es:

Emplearlos en la prioridad que permitan el reciclado, reutilización o recuperación de los recursos.

Jerarquización de los recursos que no permiten el reciclado o reutilización tomando como base que son indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.
Respetar los ritmos de consumo, para evitar el agotamiento del recurso.

Recursos no renovables que no se consumen: se refiere a los recursos de carácter cultural como bienes patrimoniales culturales, arqueológicos, geológicos. El criterio de sostenibilidad se refiere al número de personas que pueden hacer uso de él por unidad de tiempo y superficie.

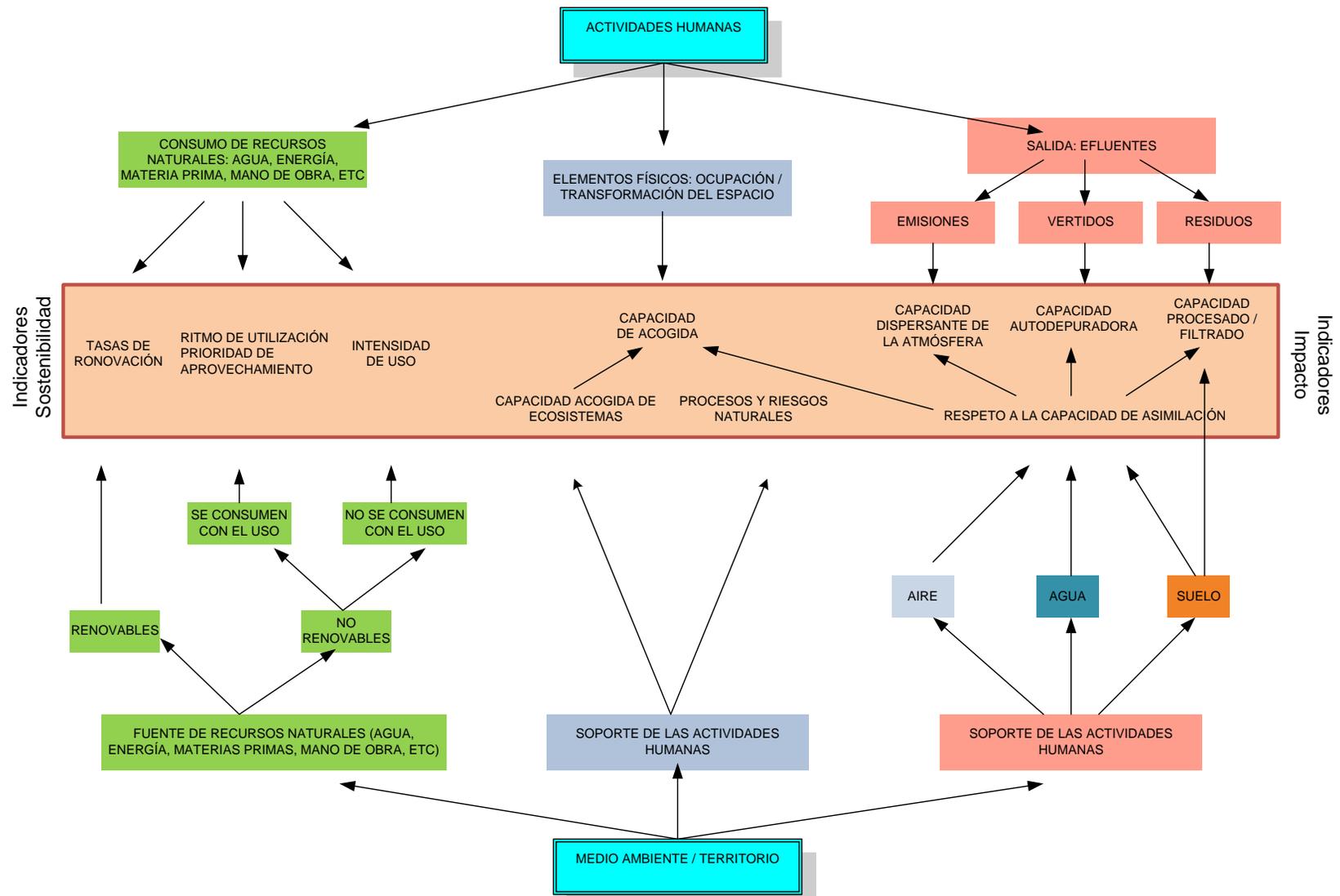


Figura 10. Actividades Humanas en el Medio Físico. Gómez Orea, 2002

B. Criterios de sostenibilidad basados en el medio físico en función del soporte de las actividades humanas.

Sobre el medio físico se desarrollan las actividades del hombre y como tal este medio se transforma haciendo que el suelo se adapte a la actividad que sobre él se realiza. Toda actividad provoca un impacto sobre el medio físico y la aptitud del suelo para una actividad definen el concepto de “capacidad de acogida del territorio”, que viene establecida por la vocacionalidad, compatibilidad, o incompatibilidad de la relación entre los ecosistemas del medio físico y la actividad a implementarse.

Por lo tanto toda actividad deberá buscar en el territorio la máxima aptitud del suelo con el mínimo impacto sobre el mismo. A este punto es necesario distinguir entre “capacidad de acogida de los ecosistemas” y la “capacidad de acogida del territorio”. En ambos casos se analiza el efecto aptitud-impacto, pero al segundo se le añade el análisis de los riegos naturales.

El criterio de sostenibilidad en este ámbito se refiere al respeto por la capacidad de acogida del territorio, para cada actividad en el territorio.

C. Criterios de sostenibilidad basados en el medio físico en función de la recepción de efluentes

Toda actividad produce bienes deseados, subproductos y efluentes. Los efluentes se denominan emisiones cuando son gaseosos, vertidos cuando son líquidos y residuos sin sólidos. Los efluentes son receptados por el medio físico a través de los vectores ambientales que son el aire, el agua y el suelo.

Los vectores ambientales tienen la capacidad de absorber efluentes sin consecuencias ambientales significativas, por lo que el criterio de sostenibilidad viene dado por el respecto a dicha capacidad.

Según el vector tratado se habla de capacidad de dispersión para el aire, capacidad de dilución o autodepuración para el agua; y, capacidad de transformación para el suelo.

En síntesis, para que el desarrollo territorial sea sostenible en el tiempo, del medio físico no deben emplearse recursos naturales renovables por encima de la tasa de renovación, los recursos no renovables no emplearlos por encima de los ritmos de uso determinados, establecer la implantación de una actividad acorde a la capacidad de acogida del territorio y evitar la contaminación de los efluentes por encima de la capacidad de asimilación de los vectores ambientales.

4.1.2. Objetivos del diagnóstico del medio físico.

El objetivo del diagnóstico del medio físico es comprender y conocer estructuralmente el sistema territorial y su funcionamiento, con sus problemas y potencialidades. Para cumplir con esta meta se deberá:

- Conocer las características naturales del territorio.
- Comprender la forma en que se utiliza el territorio.
- Valoración del territorio en términos de conservación de áreas existentes.

- Estimación de la potencialidad del territorio.
- Estimación de la fragilidad o vulnerabilidad del territorio.
- Conocimiento de los riesgos naturales en el territorio y sus implicaciones sobre las actividades humanas.
- Determinación de la capacidad de acogida del territorio para las actividades que intervienen en el territorio.

La capacidad de acogida es la síntesis de lo descrito en el párrafo superior y por tanto es el punto de partida para la planificación territorial.

4.1.3. Información para el diagnóstico.

El estudio del medio físico se organiza en cuatro grandes bloques:

- Los elementos naturales del territorio: localización y utilización de los mismos.
- Afecciones legales del suelo y las previsiones de planificación territorial o sectorial.
- Inventario de degradaciones existentes.
- Amenazas derivadas de las previsiones y de las amenazas observables.

4.1.4. Actividades a ordenar en el plan.

Las actividades a ordenar junto con las actividades humanas son el punto central del plan, de ahí que las actividades a ordenar parte de la información obtenida del medio físico, población, poblamiento y marco legal. El objetivo es ordenar las actividades en el espacio y dependiente del tipo de actividad se establecerá el estilo de desarrollo del plan.

A continuación se indican las principales actividades que deben ser ordenadas:

- Conservación y regeneración de la naturaleza.
- Actividades Agrarias.
- Esparcimiento y deportes al aire libre.
- Urbanización.
- Actividades Industriales.
- Infraestructuras.
- Deposition de residuos.

Actividades a Ordenar

Conservación y regeneración de la naturaleza
Preservación estricta Conservación activa Regeneración del ecosistema y del paisaje Actividades científico culturales Repoblación forestal para bosque de protección
Actividades Agrarias
Agricultura a largo plazo Agricultura a corto plazo

Huertos familiares Invernaderos Pastos Edificaciones ganaderas Edificaciones ligadas a la explotación agraria.
Esparcimiento y deportes al aire libre
Excursionismo y contemplación Recreo concentrado Camping Pesca
Urbanización
Equipamiento e infraestructura Suelo rural Suelo urbano Urbanizaciones de alta densidad
Actividades Industriales
Parque industrial Industrias contaminantes Industrias limpias Industrias extractivistas
Infraestructuras
Embalses Autopistas Carreteras Líneas aéreas de conducción eléctrica o telefónica Antenas de televisión, de telefonía.
Deposición de residuos
Escombreras Vertederos de residuos urbanos Vertidos peligrosos Cementerios

4.1.5. El inventario del medio físico.

El inventario del medio físico aborda los temas:

Medio Físico: Clima, aire, agua, morfología, litología, geodinámica externa: vulcanismo, sismicidad; procesos geodinámica interna: movimientos de ladera, hundimientos, avenidas, expansividad, erosión/sedimentación, etc.; Aptitud de los suelos para agricultura: tipos de suelos, clases agrologicas.

Medio Biótico: Vegetación natural, vegetación potencial. Fauna: hábitats faunísticos, rutas migratorias, etc.

Medio perceptual: Paisaje intrínseco, Potencial de visualización, Incidencia Visual, Recursos científico – culturales.

4.1.6. Afecciones legales del suelo y las previsiones de planificación territorial o sectorial.

En muchas ocasiones el suelo se encuentra afectado por disposiciones legales, administrativas o de planeamiento que condicionan la forma de usar el suelo y en consecuencia la localización de las actividades. Estas condicionantes pueden llegar incluso a definir unidades operativas sobre las que pesan dichas disposiciones.

Estas afecciones deben ser plasmadas en el territorio a través de su localización y geo-referenciación, con la finalidad de obtener el sistema de intervención existente.

Las afecciones cartografiables pueden ser las siguientes:

- Reservas naturales.
- Espacios naturales protegidos.
- Protección procedente de bienes patrimoniales y culturales.
- Dominio público en márgenes de protección de ríos, quebradas y lagunas.
- Reservas mineras.
- Servidumbre por paso de energía eléctrica, oleoductos, gaseoductos, etc.
- Zonas Militares de Defensa Nacional.
- Clasificación urbanística del suelo.

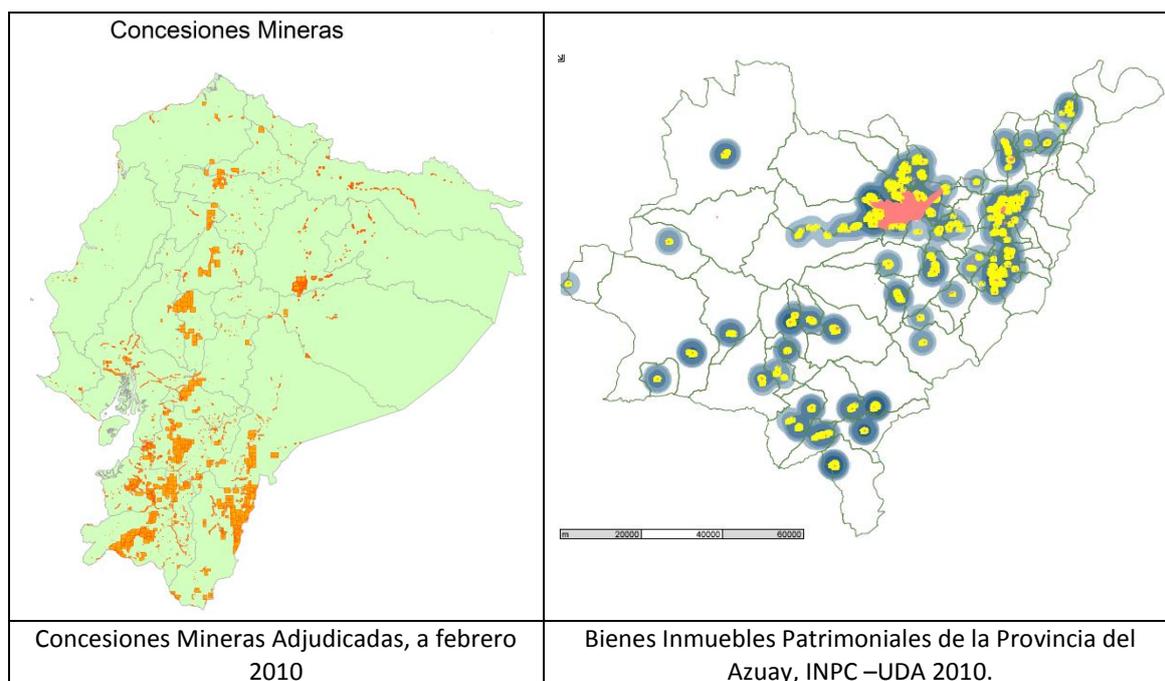


Figura 11. Afecciones Legales del Suelo

4.1.7. Degradaciones y Amenazas.

Las degradaciones hacen referencia a situaciones indeseables en el territorio, en tanto que las amenazas suponen degradaciones potenciales en un futuro en función de las tendencias observadas y previsiones detectadas.

A continuación se indica algunas degradaciones y amenazas.

- Degradación en el uso del suelo por incompatibilidad con la capacidad de acogida.

- Degradación en el uso de recursos naturales por explotación por encima de la tasa de renovación.
- Sobreexplotación o subexplotación de recursos naturales.
- Amenazas por riesgo geológico de hundimientos, deslizamientos o desplazamiento.

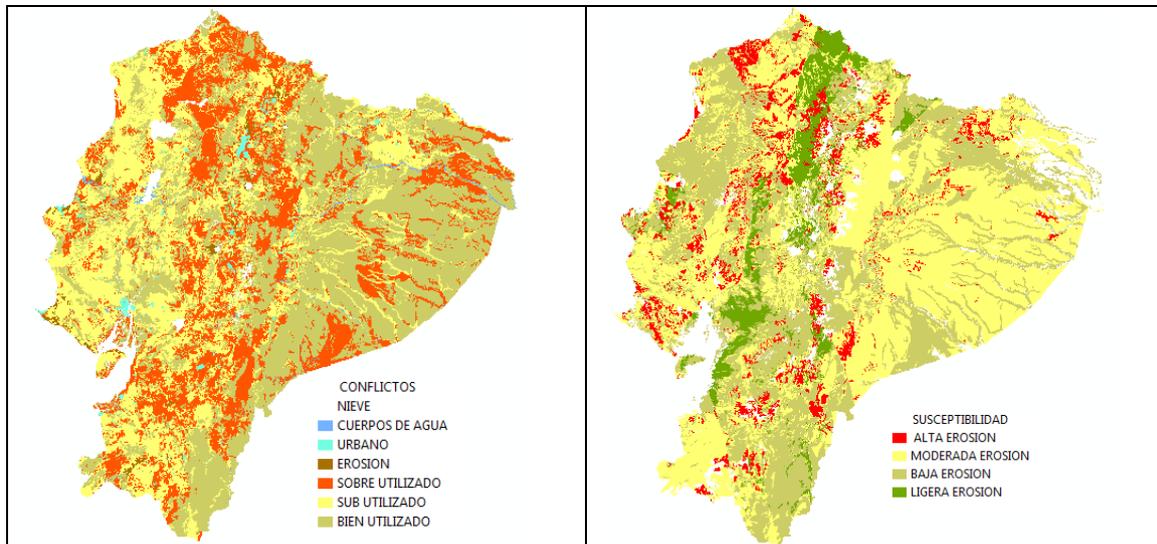


Figura 12. Degradaciones y amenazas del suelo

4.2. Determinación de la capacidad de acogida del territorio.

4.2.1. Unidades de integración.

Una vez realizado el inventario, es necesario definir las unidades territoriales que establecen las unidades de funcionamiento unitario. A éstas se les denomina unidades territoriales de integración y se considera como sectores territoriales básicos, tanto para el diagnóstico del medio físico, como para el plan de ordenación.

En resumen las unidades de integración son los sectores básicos del territorio en función de los cuales se hace el diagnóstico del medio físico. La unidad territorial atiende dos objetivos:

Facilitar la comprensión del sistema territorial; y,
Facilitar el uso de la información sectorial inventariada.

Cada unidad de integración debe ser considerada como un subsistema del territorio.

Tipos de unidades territoriales.

Existen cuatro tipos de unidades territoriales:

- Cuadrícula.
- Unidades homogéneas o unidades ambientales.
- Unidades no homogéneas, estratégicas o de síntesis.
- Unidades funcionales, definidas por una elevada intensidad de interacción de varias unidades.

La cuadrícula se encuentra definida por coordenadas geográficas, las mismas que forman una retícula que se superpone al territorio. Su implementación sobre cartografía es muy fácil, pero tienen inconvenientes propios de que no toda la información recopilada cubra el espacio requerido por la cuadrícula.

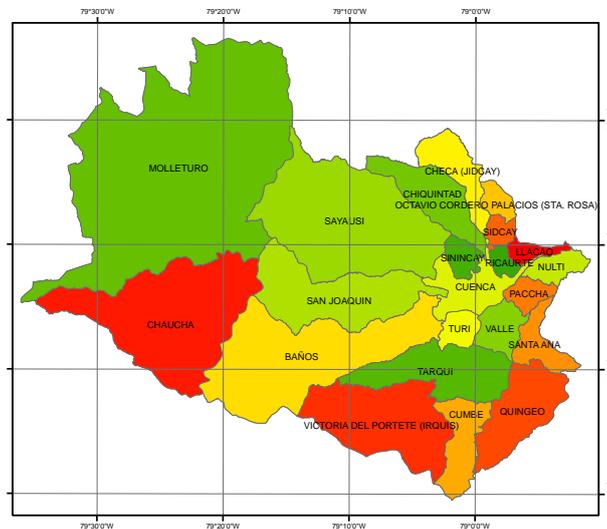


Figura 13. Unidades de Integración: Cuadrícula

Las unidades homogéneas o ambientales, tienen un grado de homogeneidad que tiene un grado relativo al que se pretende trabajar. Estas se pueden identificar de varias formas:

- Empírica, definidas por el equipo consultor en base a la experiencia y conocimiento del territorio.
- Por superposición cartográfica de factores recopilados en el inventario de información. El inconveniente de este método es sobre poner muchas capas de información que generarían un excesivo número de unidades. Por lo que se deberá emplear información relevante.
- Superposición de factores con mayor carga explicativa: geomorfología, vegetación natural, cultivos y usos del suelo. Esta información recoge en gran medida la situación actual e informa de las tendencias a futuro.
- Divisiones sucesivas del territorio por factores climáticos, geología, cobertura vegetal, suelo y uso del suelo.

La nomenclatura de las unidades ambientales se establece por los rasgos fundamentales, por ejemplo: pastos en depósitos coluviales, pastos en terrenos ondulados, pastos en pendiente moderada, entre otros.

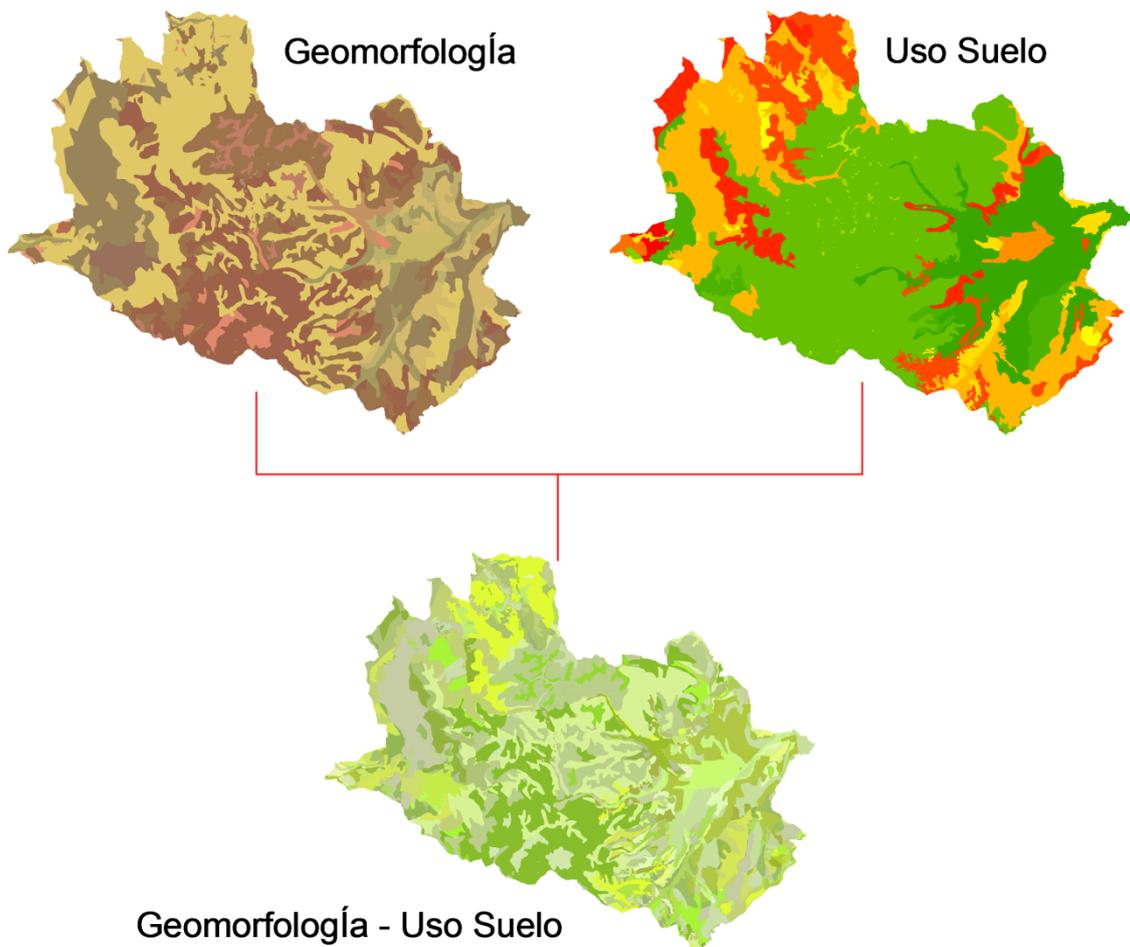


Figura 14. Unidades de Integración: Unidades homogéneas o ambientales

La unidades no homogéneas, denominadas unidades de síntesis, son sectores del territorio identificados por la existencia de algún factor o aspecto predominante bajo los criterios: ecológico, productivo, paisajístico o cultural.

Criterios ecológicos: unidades territoriales con indicadores ecológicos sobresalientes, basados en vegetación y fauna (diversidad y endemismo).

Criterios científico-culturales: unidades que presentan un alto interés para la ciencia o la cultura, como por ejemplo la reserva ecológica Mazan, el complejo arqueológico de Ingapirca.

Criterios de productividad primaria: unidades caracterizadas por una elevada capacidad de producción agropecuaria, forestal, entre las actividades se deberá considerar el potencial minero, hidráulico y cualquier otra forma de productividad en el territorio.

Criterios paisajísticos: unidades en la que predomina la calidad estética del paisaje y su visibilidad.

Criterios de funcionalidad: unidades que cumplen una función relevante en el sistema territorial, como por ejemplo zonas de recarga hídrica, fuentes hídricas, control de erosión.

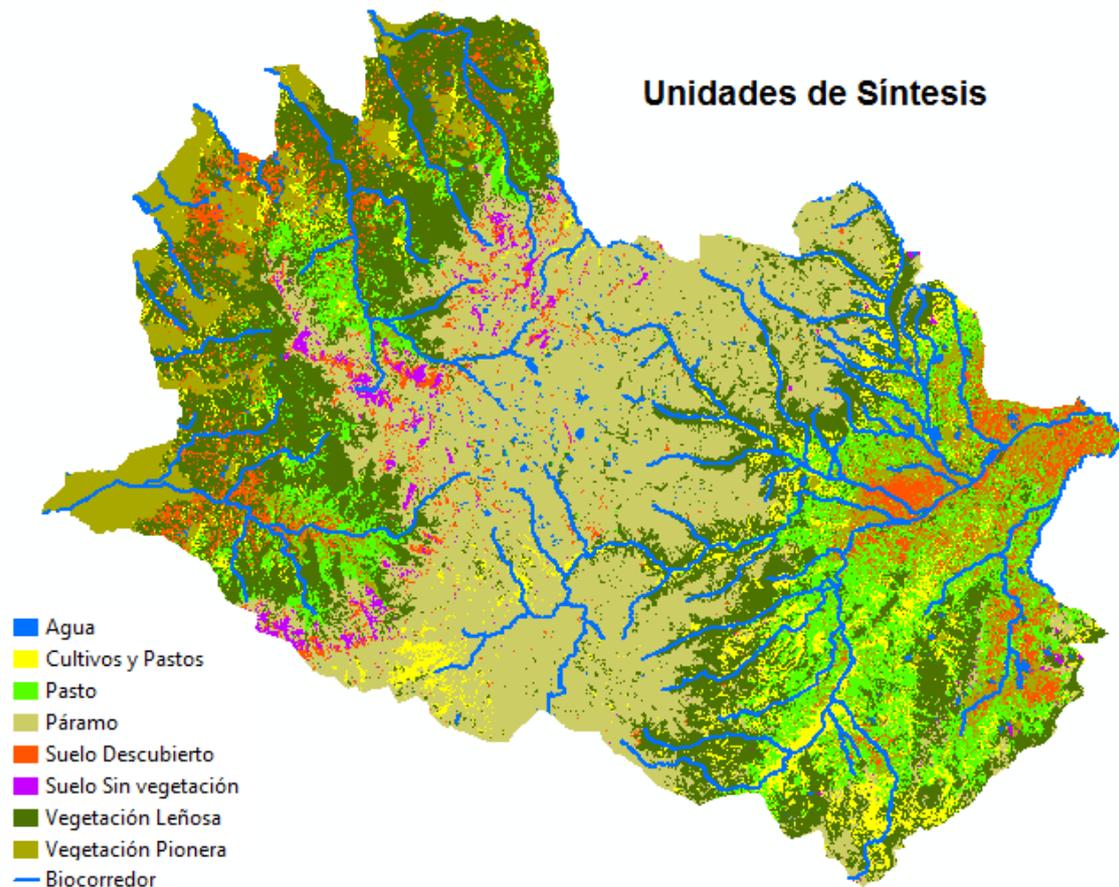


Figura 15. Unidades de Integración: Unidades de síntesis

Las unidades funcionales, se definen por zonas complejas que pueden ser entendidas en su conjunto y no pueden ser desagregadas. A estas zonas se las considera como unidades intermedias entre las unidades homogéneas y las categorías de ordenación.

De los cuatro tipos de unidades descritos, las unidades de síntesis son las más operativas, por cuanto permiten un mejor tratamiento de la información y menos costo al momento de integrar la misma, sin embargo, este tipo de unidad requiere de gran experiencia en planificación y conocimiento de la estructura y funcionamiento del territorio.

Si se establecen de manera correcta las unidades de síntesis se habrá avanzado de manera significativa en la elaboración del plan de ordenamiento territorial y permitirá determinar con precisión la capacidad de acogida.

4.2.2. Descripción de las unidades de integración.

Identificadas las unidades de integración, éstas deben ser descritas con la finalidad de dar a conocer los criterios de identificación. Como se había indicado en el apartado anterior, esta descripción deberá atender el criterio o factor de mayor relevancia como: geomorfología, ecosistema, cobertura vegetal, uso del suelo, degradación, amenaza, potencialidad y/o fragilidad.

4.2.3. Valoración del territorio.

Con las unidades de integración establecidas, se podrá pasar a valorar las zonas del territorio que ameritan conservación o evitar su alteración. Estas zonas de conservación se pueden expresar en el “patrimonio natural” que permitirá confrontar con las zonas de expansión urbana e industrial.

Criterios de Valoración: Las unidades de integración serán valoradas en base a cuatro criterios: ecológico, científico-cultural, productivo y paisajístico, a las que se les puede agregar el criterio de funcionalidad. La valoración total de la unidad será la suma de los criterios parciales.

Unidad Integración	Dimensiones de valor					
	Valor Ecológico	Valor Productivo	Valor Paisajístico	Valor Científico Cultural	Valor Funcional	Valor de Conservación Total
Unidad 1	Ve_1	Vp_1	Vpa_1	Vcc_1	Vf_1	$(Ve_1 + Vp_1 + Vpa_1 + Vcc_1)/4$
Unidad 2	Ve_2	Vp_2	Vpa_2	Vcc_2	Vf_2	$(Ve_2 + Vp_2 + Vpa_2 + Vcc_2)/4$
.....

V(1 = bajo, 2 = muy bajo, 3 = medio, 4 = alto, 5 = muy alto).

Figura 11. Formato para la valoración de las unidades de integración. Gómez Orea, 2002

Escalas de valor: La valoración de las unidades puede ser cualitativa o cuantitativa. De los criterios establecidos la productiva será cuantitativa y para los otros criterios será de tipo cualitativo.

Tabla y mapa de valoración: En base a las unidades de integración, se realizara un mapa con dichas unidades, sobre las que se realizara la valoración respectiva en base a los criterios indicados y se representará la valoración total del territorio, a la que se le agregará la tabla de valoración.

Unidad Integración	Valor Ecológico	Valor Productivo	Valor Paisajístico	Valor Científico Cultural	Valor Funcional	Valor de Conservación Total
Páramo						
Pasto						
Agua						
Vegetación Leñosa						
Cultivos y Pastos						
Suelo sin vegetación						
Vegetación Pionera						
Suelo Descubierta						
Biocorredor						

4.2.4. Aplicación del modelo Impacto/Aptitud.

Una vez establecida la valoración del territorio, se procede con la determinación de la capacidad de acogida a través del modelo impacto/aptitud aplicada de manera sistemática o de forma empírica.

El modelo opera de una manera muy sencilla, por un lado se evalúan los impactos de una determinada actividad (categoría de ordenación) sobre la unidad de integración identificada. De igual forma luego las mismas actividades se valoran en cuanto a la aptitud de la unidad de integración a receptor la actividad estudiada. Finalmente la capacidad de acogida para una determinada actividad la proporciona la unidad de integración que cuenta con la mayor aptitud y el menor impacto.

La aplicación del modelo se resume en el siguiente esquema:

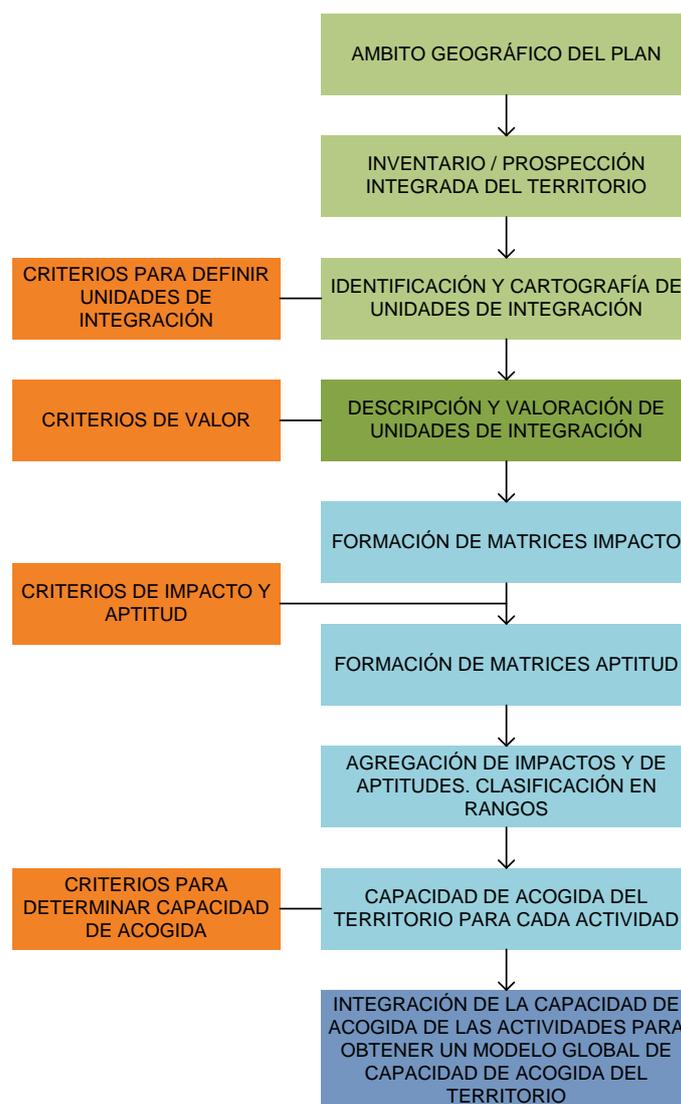


Figura 16. Diagrama de flujos del modelo de Impacto / Aptitud. Adaptado de Gómez Orea, 2002.

La primera actividad es realizar la matriz de impacto que se conforma colocando en las filas las unidades de integración y en las columnas las categorías de ordenación. En los casilleros se coloca el valor del impacto provocado por la actividad sobre la unidad de integración. La valoración del impacto podrá ser en valores del 1 al 5 o en cinco categorías: muy baja, baja, media, alta, muy alta. O por las categorías: muy desfavorable, desfavorable, indiferente, positivo, muy positivo.

		Actividades objeto de regulación en el plan							
Unidades de integración	Valor de conservación	a	B		...	I	...		n
1									
2									
...
J	Vj	laj	lbj		...	lij	...		Inj
...
M	Vm	lam	lbm		...	lim	...		Inm

Vj: valor de la unidad j.

lij: impacto de la actividad i sobre la unidad j.

Figura 17. Formato más sencillo de matriz de impactos sobre unidades de integración. Gómez Orea, 2002

Posteriormente se elabora la matriz la aptitud de la unidad de integración para receptor una determinada actividad. La valoración de la aptitud puede ser de tipo cualitativa de cinco categorías similar al de impactos.

		Actividades objeto de regulación en el plan							
Unidades de integración	Valor de conservación	a	B		...	I	...		N
1									
2									
...
J	Vj	laj	lbj		...	lij	...		Inj
...
M	Vm	lam	lbm		...	lim	...		Inm

Aij: aptitud de la unidad de integración j para la actividad i.

Figura 18. Formato más sencillo de matriz de aptitud de las unidades de integración. Gómez Orea, 2002

Posteriormente se agrupan los impactos y las aptitudes totales en una gran matriz que determina la capacidad de acogida para cada una de las unidades de integración.

		Clases de aptitud agregada				
		Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta
Clases de impacto agregado	Muy desfavorable					
	Desfavorable	Muy baja			Baja	Media
	Indiferente			Baja	Alta	
	Positivo		Baja	Media		Muy alta

Figura 19. Criterios de determinación de la capacidad de acogida a partir de rangos de impacto y aptitud. Gómez Orea, 2002

Si a la capacidad de acogida se le incorpora la información de los riesgos naturales, se obtendrá la capacidad de acogida del territorio para cada unidad actividad en cada unidad de integración.

5. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La planificación territorial es la última fase del proceso de elaboración de un plan de ordenación del territorio y consiste en diseñar, en base del diagnóstico elaborado, un modelo territorial o imagen objetivo que se desea conseguir a largo plazo y en definir las medidas necesarias que conlleven a hacerlo realidad.

Estas medidas podrán ser de tres clases:

- De regulación y control de los usos del suelo, actos administrativos, aprovechamiento y comportamientos. Cuyo fin es determinar la zonificación en categorías de ordenación de la imagen objetivo.
- De intervención o acción propositiva; mediante programas, proyectos o acciones concretas localizados en una porción del territorio de la imagen objetivo.
- De gestión; mediante el diseño de un ente gestor y un sistema de gestión.

5.1. La imagen objetivo: El modelo territorial a alcanzar.

Consiste en diseñar la imagen del sistema territorial que se desea conseguir en el horizonte temporal del plan, y representarla sobre un plano a la escala apropiada. El modelo territorial es el instrumento para racionalizar y controlar los usos del suelo y los aprovechamientos, se trata por tanto de plasmar geográficamente la mayor parte del sistema de objetivos.

5.1.1. Elementos del modelo territorial objetivo.

El modelo territorial estará conformado por el submodelo de ordenación del medio físico expresado en términos de usos y aprovechamientos, y el submodelo de población y poblamiento y los canales de relación interna y externa, así como la localización de las actividades productivas secundarias y terciarias ya que las primarias se encuentran representadas en el submodelo del medio físico.

Por tanto los elementos que conforman el modelo territorial o imagen objetivo a alcanzar son:

- Las categorías de ordenación, que representan el carácter, el uso y aprovechamiento del medio físico.
- La distribución de los núcleos de población en el espacio.
- La jerarquía o importancia de los núcleos de población por el número de habitantes, servicios ofertados, entre otros.
- Las redes de comunicación interna: Clasificación jerárquica de vías.
- Conexiones con el exterior.
- Localización de actividades secundarias y terciarias.

El diseño del modelo territorial se realiza en base a:

- El modelo territorial actual: esta información se puede obtener de una imagen satélite de la zona de estudio de fechas recientes, para obtener el mapa de cobertura del suelo.
- Cartografía de la capacidad de acogida del medio físico: esta cartografía se construye interceptando los temas de cobertura del suelo con la aptitud del suelo y posteriormente se analiza la capacidad de acogida del territorio para receptor una determinada actividad.

- Viabilidad de los núcleos de población hacia el futuro.
- Matriz FODA.
- Escenarios establecidos o definidos: en este intervendrán los escenarios óptimos y los tendenciales.
- Modelos teóricos y criterios de organización espacial.

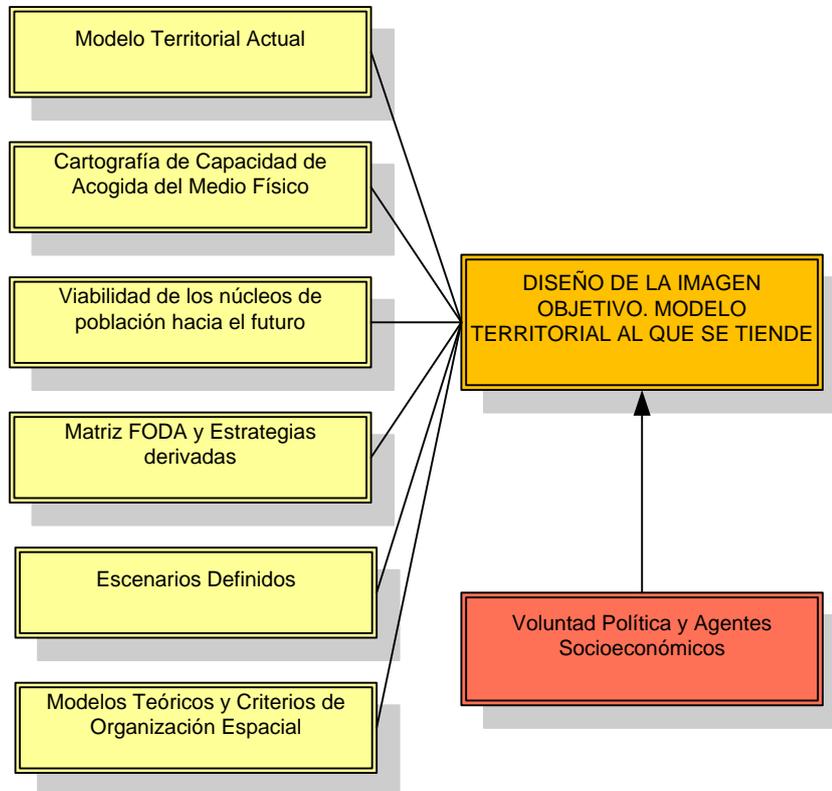


Figura 20 .Bases para el diseño del modelo territorial a alcanzar. Gómez Orea, 2002

5.2. El submodelo de ordenación del medio físico: Categorías de ordenación.

Las categorías de ordenación son zonas identificadas por diversos criterios, sobre las que se establece niveles de uso del territorio y la forma en que pueden desarrollarse actividades humanas que garanticen la conservación y aprovechamiento de los recursos que contiene.

La expresión cartográfica de las categorías de ordenación constituye el modelo que se propone para la ordenación del medio físico.

Las categorías de ordenación se definen a partir de las unidades de síntesis y de su capacidad de acogida, ambas determinadas en el diagnóstico. Sobre estas unidades de síntesis se incorpora el análisis de accesibilidad interna y externa del territorio, degradaciones de amenazas existentes, afecciones normativas y de propiedad del uso, del suelo, uso y aprovechamiento del suelo, tendencias de ocupación del suelo entre otros.

Las categorías de ordenación, tienen carácter propositivo y constituyen las unidades territoriales básicas, sobre las que se establecen determinaciones, relativas al medio físico.

A cada categoría de ordenación se asociara por un lado la normatividad de utilización del territorio y de sus recursos naturales y por el otro, medidas para la protección, conservación, mejora, recuperación o restauración.

Las categorías del territorio que se deben ordenar, nacen de la incompatibilidad entre la vocación del medio físico y la realidad actual del territorio. Las categorías de ordenación se nombraran por el tipo de vocación (aptitud del suelo).

La definición de las categorías de ordenación pueden ser de carácter empírico o sistémico, en este caso usaremos el método sistemático.

5.2.1. Método sistemático para definir las categorías del medio físico.

En este método las categorías de ordenación se obtienen a través de la optimización de los usos del suelo y actividades, éste método tiene como base el mapa de unidades de integración asociada a la matriz de capacidad de acogida, en la que se atribuye a cada unidad de integración el uso del suelo vocacional, es decir el que tiene mayor capacidad de acogida.

Las unidades de integración se construyen interceptando los mapas de cobertura del suelo con la aptitud del suelo y posteriormente se analiza la capacidad de acogida del territorio para receptar una determinada actividad.

5.2.2. Niveles de uso del medio físico.

Las categorías de ordenación y el modelo del territorio se pueden reducir a tres niveles de actuación sobre el medio físico:

- Conservación.
- Explotación.
- Expansión.

Las zonas de conservación se enfocan al mantenimiento de los recursos naturales, ecosistemas, paisajes valioso, entre otros, bien por su estado de conservación o por la importancia en el funcionamiento del sistema territorial.

Las zonas de explotación se enfocan al aprovechamiento de los recursos naturales, susceptibles de explotación económica, propiciando el uso para el cual el territorio presenta mayores aptitudes o capacidades, evitando la aparición de otras actividades, que pueden disminuir esta potencialidad.

Las zonas de expansión corresponden a zonas más aptas para soportar usos urbanos, industriales y de infraestructuras.

5.2.3. Categorías de ordenación típicas.

A continuación se indican los niveles genéricos de categorías de ordenación aplicable a los ámbitos de planificación:

ZONAS	AREA	SUBAREAS
Conservación	Preservación estricta	
	Conservación activa	• De mantenimiento de formas de uso y

		aprovechamientos actuales. <ul style="list-style-type: none"> • Introducción de actividades de conservación, incluyendo el control de actividades y/o aprovechamiento incompatibles. • Regeneración, recuperación y rehabilitación.
Explotación	Uso forestal	<ul style="list-style-type: none"> • De uso forestal existente. • De uso forestal a introducir.
	Uso agrícola.	<ul style="list-style-type: none"> • De agricultura intensiva existente. • De agricultura intensiva introducida.
	Uso ganadero	<ul style="list-style-type: none"> • De uso ganadero existente. • De uso ganadero a introducir.
	Uso minero	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones mineras autorizadas. • Minería artesanal (ilegal) • Reservas mineras.
	Potencial de esparcimiento y recreo al aire libre	
Expansión	Uso no definido	<ul style="list-style-type: none"> • Urbana • Expansión urbana • Industrial • Expansión industrial

5.3. Submodelo de población, poblamiento e infraestructuras.

Los elementos que conforman este modelo son los asentamientos poblacionales que contienen a la población con sus respectivas actividades secundarias y terciarias, incluyendo los equipamientos sociales y las infraestructuras de relación entre ellos. Los asentamientos poblacionales se encuentran conectados a través de las vías de comunicación, conformando redes, por la que circulan los productos y personas.

Para la construcción del submodelo se debe tener presente:

Localización en el espacio, Jerarquía de los asentamientos poblacionales, áreas de servicio y tamaño mínimo de los núcleos. Sobre estos elementos se definirán la infraestructura de comunicación para que el sistema funcione.

Esta estructura se diseñará a partir de la situación actual teniendo en cuenta los modelos teóricos de organización espacial y dentro de los condicionantes que impone:

- Las unidades de integración asociadas a la capacidad de acogida y a las categorías de ordenación del medio físico.
- Los escenarios de crecimiento poblacional que se derivan de las expectativas socioeconómicas.
- El potencial de localización derivado de la situación relativa respecto a ejes de comunicación, o ejes de desarrollo, proximidad a núcleos importantes de actividad, centralidad geográfica respecto al conjunto de asentamientos.

Con todos estos elementos se deberán detectar:

1. Núcleos que ejercerán funciones de centralidad con distinto rango.

2. Núcleos que no ejerciendo funciones centrales resultan viables hacia el futuro.
3. Núcleos que careciendo de viabilidad a mediano y largo plazo, deben perder la consideración de asentamientos poblacionales activos para integrarse al sistema productivo, pero conservando su patrimonio edificado como pueblos rurales como centro de artesanía.

5.3.1. Alternativas del Modelo Territorial.

Se pueden construir varias alternativas del modelo de ordenación objetivo, tanto en el medio físico, como en el de asentamientos e infraestructuras, pero siempre se llegará a la definición de las propuestas con una sola imagen objetivo a la que tender; por lo que será necesario el análisis de escenarios.

El desarrollo de una u otra alternativa, implica una decisión política que deberá ser precedida por un análisis técnico de evaluación multi-criterio a más de los siguientes criterios:

- Ajuste con la capacidad de acogida del medio físico, con las tasas de renovación de los recursos naturales renovables y con la capacidad de asimilación de los vectores ambientales.
- La diferenciación entre imagen objetivo e imagen tendencial.
- La aceptación y/o conflictividad social que genere.

El Plan se concreta en el modelo territorial o imagen objetivo y en las propuestas instrumentales para conseguirlo a mediano o largo plazo, que deberán ser descritas con el detalle suficiente para ser evaluadas. Por lo tanto la generación de alternativas implica:

- Diseñar imágenes objetivo alternativas y evaluarlas para seleccionar una de ellas. Los elementos que conforman una imagen objetivo son: un modelo de ordenación del medio físico, una población, una base económica que la sustente, un sistema de asentamientos y una infraestructura de comunicación que den funcionalidad.
- Un conjunto de medidas encaminadas a la consecución de cada una de ellas; de éstas unas se orientan a mantener los elementos de la situación actual que no cambian en la imagen objetivo (establecimiento de normas), otras a conducir la situación actual hacia la prevista en aquello en que no coincida con el estado presente (acciones positivas) y otras a gestionar la aplicación de acciones positivas.

Para diseñar la imagen objetivo se deberá definir varios escenarios entre el tendencial, el óptimo y el productivista.

Escenario tendencial: aquel que resulta de la extrapolación de las tendencias que ha llevado a la situación actual.

Escenario óptimo: resulta del respeto estricto al territorio, que cumple con los criterios ecológicos de sostenibilidad.

Escenario productivista: es el escenario intermedio a los dos anteriores, que pretende un equilibrio territorial, que plantea inversiones para favorecer el desarrollo de zonas deprimidas, maximiza la producción, es decir en un escenario en el que existe un compromiso de antemano de la población.

El diseño final de la imagen objetivo ha de tomar muy en cuenta la capacidad de acogida del territorio determinada en el diagnóstico del medio físico y los modelos teóricos de organización espacial existentes en relación con el sistema de asentamientos.

5.4. Instrumentación de la alternativa seleccionada

Consiste en expresarla de manera que pueda ser puesta en práctica, para ello se puede emplear tres instrumentos fundamentales que hacen operativa la alternativa de planificación adoptada: la normativa, el programa de intervención y el sistema de gestión.

5.4.1. La normativa reguladora del uso del suelo, aprovechamientos y comportamientos.

La normativa es el conjunto de reglas a la que deben sujetarse las actividades y las actuaciones previstas en el plan o que, no estando previstas en él, pueden ser objeto de localización en su ámbito de afección.

La normativa tiene la intención de regular el uso del suelo, los aprovechamientos, los comportamientos y los actos administrativos dentro del territorio, su cumplimiento evitará que se alteren los elementos coincidentes de la situación actual con la imagen objetivo.

5.3.1 Estructura normativa
Normas generales Normas particulares, asociadas a un zonificación o modelo de ordenación del medio físico. Normas para la gestión
5.3.2 Normas generales relativas al medio físico
Protección del suelo Protección de la vegetación Protección de la fauna Protección de los complejos fluviales Protección de acuíferos subterráneos Protección de embalses Protección del espacio litoral y medio marino Protección del paisaje Protección del patrimonio geológico
5.3.3 Normas relativas a las actividades humanas
Infraestructuras Actividades extractivas Actividades industriales Actividades urbanísticas y edificatorias Vertederos o residuos sólidos Vertidos líquidos Actividades turísticas y recreativas Actividades agrarias
5.3.4 Normas para categorías de ordenación
Áreas de preservación estricta Áreas de conservación activa Áreas de regeneración y mejora Áreas de uso forestal existente Áreas de uso forestal a introducir Áreas de uso agrícola intensivo Áreas de uso agrícola extensivo Áreas de uso ganadero

Áreas de reserva para uso minero
Áreas con potencial de esparcimiento
Áreas sin vocación de uso definido
Áreas de condicionantes superpuestos
 Áreas con riesgos de erosión o deslizamiento
 Áreas inundables
 Áreas vulnerables a riesgos

5.4.2. Programa de actuaciones positivas: propuestas de intervención.

Las medidas regulatorias no son suficientes para la consecución del modelo territorial previsto en el plan por lo que se requiere intervenir sobre el medio.

5.4.2.1 Estructura del programa de intervención.

El programa de intervención se materializa en acciones que exigen inversión con su respectiva gestión, por tanto se deberá esperar resultados (beneficios) generalmente a mediano y largo plazo. Algunos de los programa de intervención se generan a partir de las normas regulatorias.

A su vez las interrelaciones existentes entre problemas y objetivos, y considerando con un mismo objetivo puede tener diversas propuestas de actuación, permite agrupar las medidas por bloques, por lo que los programas de intervención se podrán estructurar de la siguiente manera:

- Programas: conjunto de medidas orientadas a un mismo objetivo.
Subprogramas: desagregación de los programas en paquetes.
Proyectos: Unidades concretas de inversión.
Acciones complementarias: incentivos, ayudas técnicas y de gestión, subvenciones y estímulos fiscales, gravámenes y desgravaciones, etc. que animen a la iniciativa privada de implicarse en el plan.
- Asignación de responsabilidades entre los diferentes agentes socioeconómicos en la materialización del plan, particularmente las entidades públicas.
- Cronograma para la aplicación de las medidas.
- Estudio económico financiero y presupuesto y forma de financiación.

5.4.3. Estudio económico-financiero: Presupuesto del plan.

Un plan de ordenación tiene importantes implicaciones económicas directas e indirectas.

Directas: son las que requieren de recursos financieros para la realización y ejecución de las actuaciones programadas.

Indirectas: son acciones que indican una estrategia de desarrollo del ámbito afectado y contiene disposiciones que, afectando el territorio, suponen una modificación de las relaciones y expectativas económicas.

El estudio económico financiero se realiza únicamente con los de implicaciones directas para la ejecución del plan.

5.4.4. Intervenciones típicas en relación con el medio físico.

Las propuestas de intervención con respecto al medio físico son generalmente las siguientes: actuaciones de conservación, de mejora, de regeneración o restauración, de rehabilitación y de puesta en valor de los recursos ociosos.

A continuación se indican algunas de ellas:

Acciones de protección.

Acciones de conservación activa/fomento.

Acciones de regeneración, recuperación, restauración o rehabilitación.

Acciones para la puesta en valor de recursos ociosos.

6. GESTIÓN TERRITORIAL

La gestión se refiere a la ejecución del plan; se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece el plan. La gestión que debe constar en el documento del plan son:

- Diseño de un ente Gestor específico para el plan o asignación de la responsabilidad gestora a una entidad ya existente. En cualquier caso se busca definir una organización capaz de conducir la materialización del plan de forma ágil y eficaz.
- Sistema de gestión: se refiere al funcionamiento del ente gestor, expresado en términos de flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento.
- Programa de puesta en marcha: diagrama de flujos y cronograma que define la forma en que se suceden las intervenciones, así como instrucciones para iniciar y materializar las propuestas.
- Programa de seguimiento y control: indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas y comprobar en qué grado las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto.
- Evaluación “ex post”.
- Presupuesto para la gestión.

6.1. Funciones del ente Gestor

La materialización de un plan requiere de una organización ágil y dinámica que impulse a la administración pública en el cumplimiento de los compromisos que se deducen del plan, anime a la iniciativa privada y se responsabilice de la gestión del plan. Las principales funciones del ente gestor son:

- Animación de los agentes públicos y privados para que materialicen las propuestas que el plan les haya asignado.
- Control, velando que todas las medidas, tanto normativas como de inversión, se realicen dentro de las previsiones del plan.
- Coordinación.
- Seguimiento.
- Evaluación.
- Elaboración de informes.

7. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para un municipio, tener un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se ha convertido en una herramienta indispensable para su desarrollo, debido a esto, algunos municipios del Ecuador cuentan con sus propios POT, si bien las diferencias de caracterización y diagnóstico entre unos y otros son notorias, el denominador común de la mayoría de los POT es la carencia de una propuesta estratégica o un modelo estratégico para intervenir en el territorio, (PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA Y GESTION TERRITORIAL), es por esta razón que la mayoría de trabajos se encuentran archivados únicamente para cumplir con el requisito.

“El aporte del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo se funda en su capacidad para relacionar variables y procesos económicos, sociales y ambientales en el territorio y los asentamientos, y ponerlos en función de sus objetivos físicos-espaciales, entendidos estos como la creación de ámbitos físicos-espaciales, en los que puede desarrollarse un modo de vida caracterizado por los valores culturales, étnicos, políticos, ambientales y económicos que caracterizan a nuestra sociedad, y a cuya formulación la misma planificación física contribuye”.

Ing. Eugenio Molinet

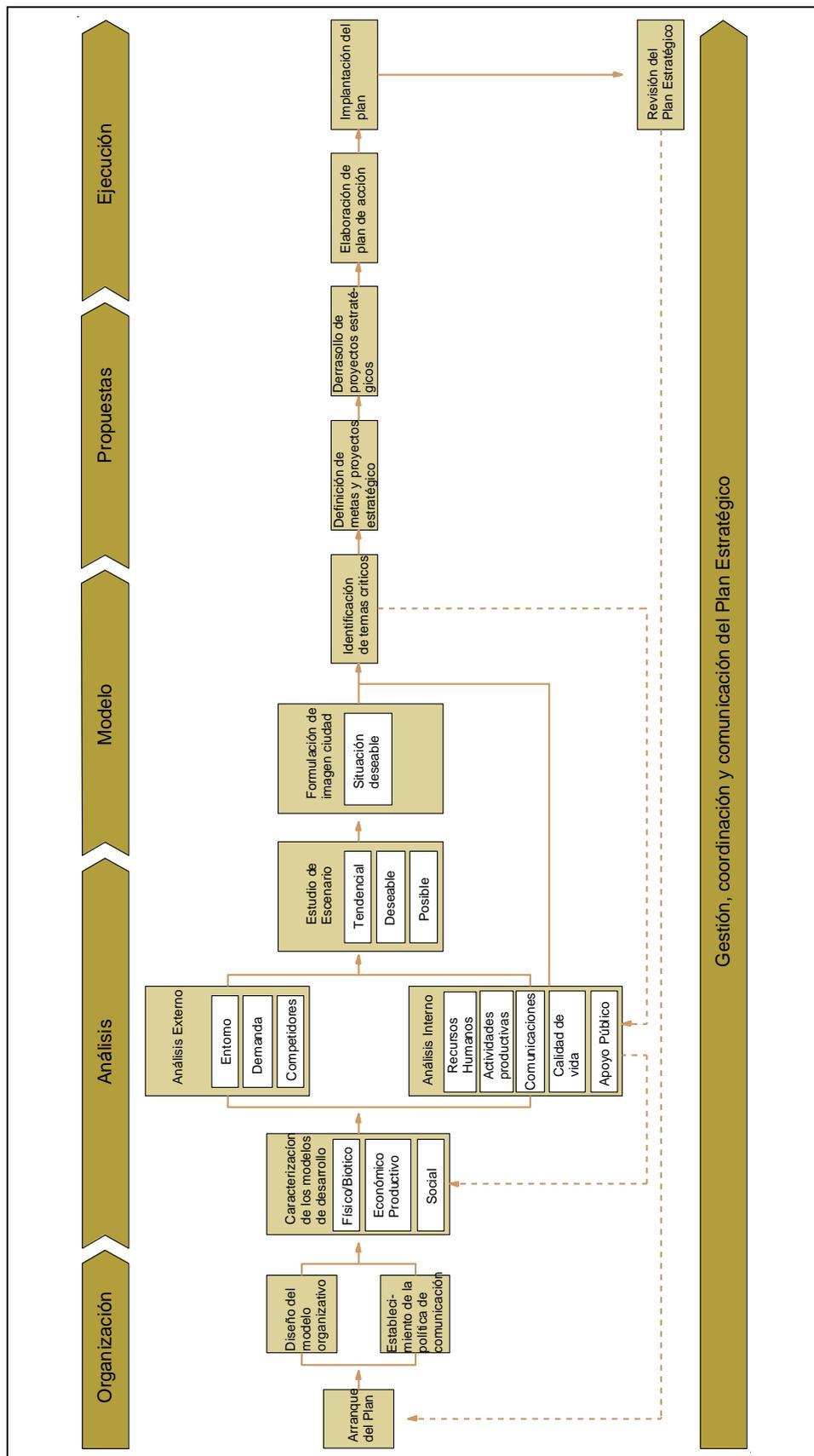


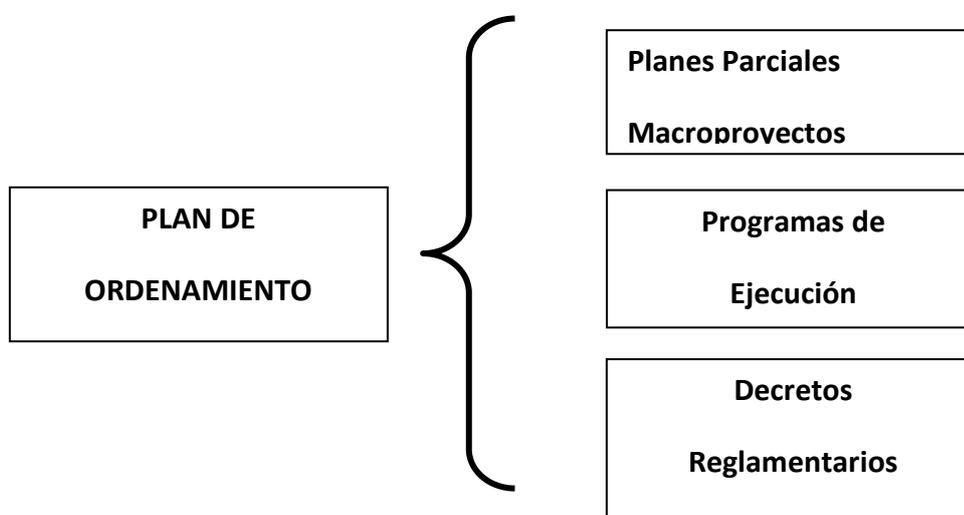
Figura 21. Esquema del Plan Estratégico

7.1. Instrumentos de Gestión y Ordenamiento.

Son el conjunto de métodos y procedimientos de carácter administrativo, financiero y de gestión del suelo que se utilizan para poner en marcha los POT y asegurar su implementación. Éstos se pueden clasificar de diferentes formas de acuerdo con las necesidades de cada municipio y las características y condiciones de los proyectos estratégicos; a continuación se propone una forma de clasificarlos:

7.1.1. Instrumentos de planificación complementaria.

Son aquellos que permiten complementar las decisiones de planificación adoptadas en los planes de ordenamiento territorial. Forman parte de este conjunto los planes parciales, los macroproyectos urbanos integrales, los programas de ejecución y las ordenanzas o decretos del POT.



- a. **PLAN PARCIAL:** Es un instrumento de planificación complementaria al POT que actúa en áreas determinadas del suelo urbano o del suelo de expansión que requieran una intervención estratégica y una intervención integral que supere la tradicional gestión predio a predio. Combina elementos propios del proceso de planificación territorial (la definición detallada del espacio urbano en sus atributos y dimensiones con el diseño de los sistemas e instrumentos para su gestión, que harán viables las propuestas de dicha planificación.

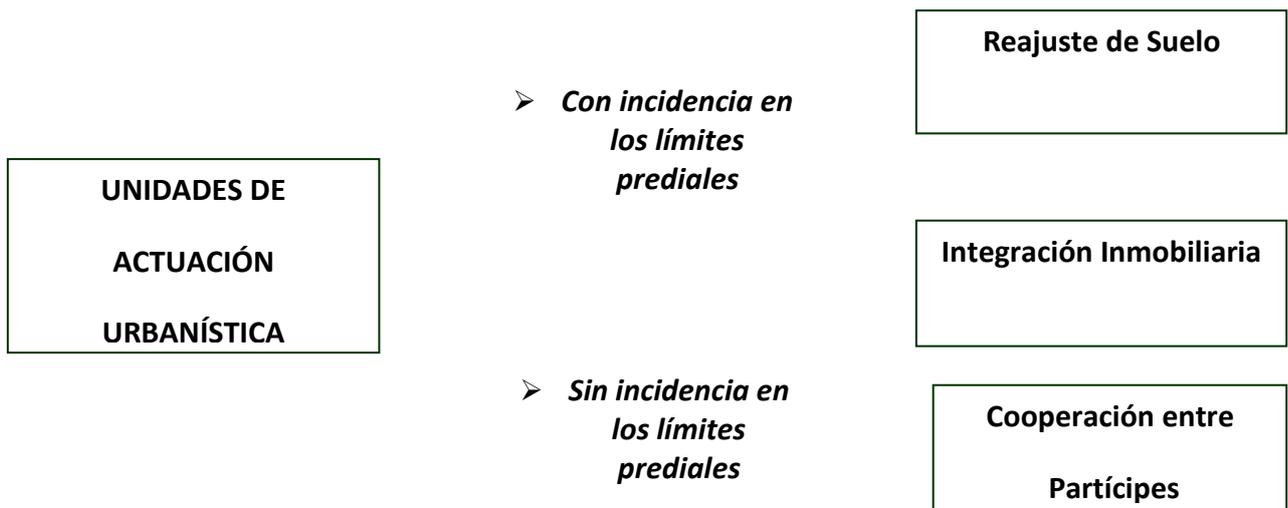
- b. **PROGRAMA DE EJECUCIÓN:** Es el plan programático obligatorio del Plan de Ordenamiento - POT, en el cual se relacionan las obras previstas sobre el territorio durante la vigencia del período de cada administración municipal o distrital, en concordancia con el Plan de Desarrollo, señalando:
 - i. Los proyectos prioritarios.
 - ii. La programación de actividades.
 - iii. Las entidades responsables.
 - iv. Los recursos respectivos.
 - v. Las fuentes de financiación.

- c. **ORDENANZAS O DECRETOS REGLAMENTARIOS:** Son instrumentos de regulación para definir el tratamiento físico de un sector de la ciudad. Profundiza sobre los contenidos del POT. Ratifica o modifica la normatividad existente con anterioridad al POT. Se utilizan cuando no se requiere una intervención estratégica distinta a la que contienen las normas sobre su desarrollo.

7.1.2. Instrumentos para la gestión asociada y el reparto de cargas.

Son aquellos que permiten el diseño y gestión integral para una determinada zona del suelo, *facilitando el reparto equitativo de las cargas y beneficios*. En este grupo se cuentan la asociación voluntaria y las unidades de actuación urbanística las cuales permiten imponer la actuación asociada a un grupo de propietarios.

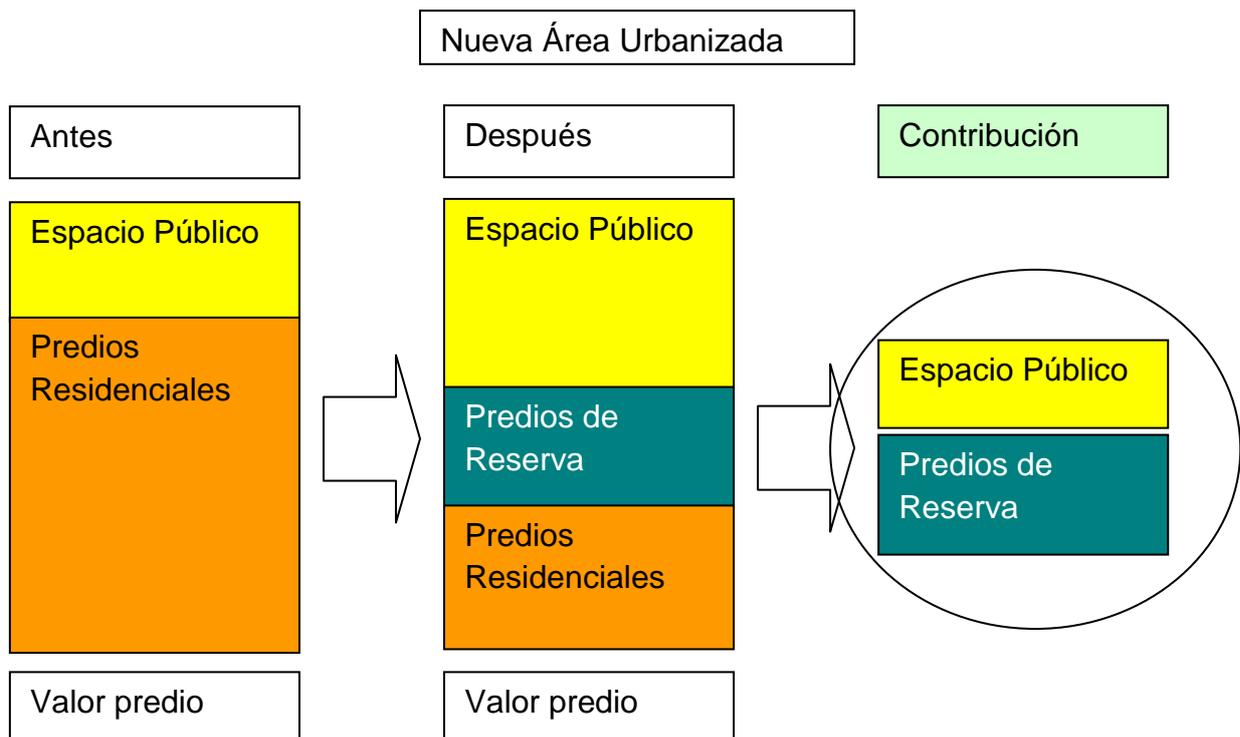
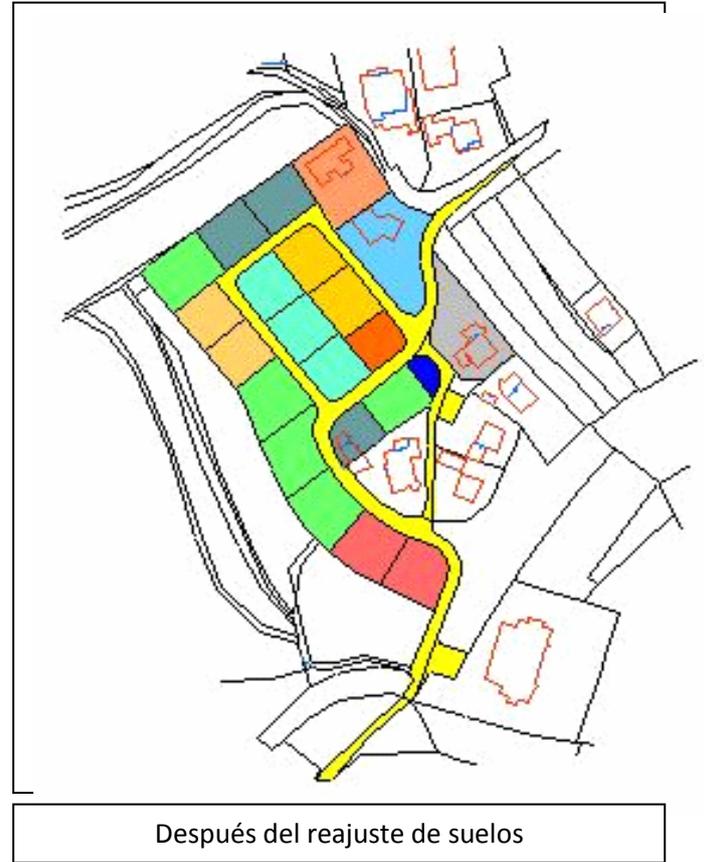
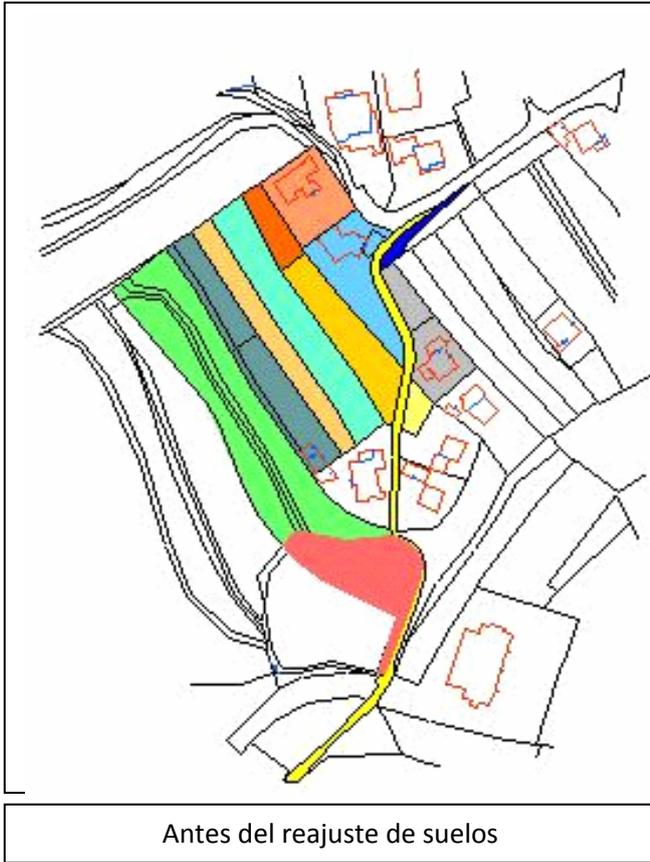
Forman parte de este conjunto los mecanismos operativos el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria (cuando se trata de proyectos que implican modificaciones en la estructura predial inicial) y la cooperación entre partícipes (cuando no se presenta esta situación).



a.UNIDAD DE ACTUACION URBANÍSTICA –UAU-: Se entiende como el área conformada por uno o varios inmuebles, de tamaño menor o igual a la del Plan Parcial, que debe ser urbanizada o construida como una unidad con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios. La delimitación de una UAU debe formar parte de un plan aprobado.

b.REAJUSTE DE SUELOS: Consiste en englobar un conjunto de lotes para obtener una mejor configuración del terreno que permita dotarlo de la infraestructura urbana y el espacio público adecuados, y una nueva configuración predial. Se

aplica en suelos de expansión Urbana o suelos de desarrollo al interior de la ciudad, donde el proyecto de reajuste haya sido aprobado con el PP o la UAU. Requiere del consentimiento de los propietarios del 51% del área.



c.INTEGRACION INMOBILIARIA: Consiste en reunir o englobar varios inmuebles para desarrollarlos, (renovarlos, construirlos, etc.) adecuando la infraestructura y el espacio público para luego desarrollarlos individualmente o en conjunto. Se aplica en suelo urbano con tratamientos de renovación, redesarrollo o actualización. donde el proyecto de integración haya sido aprobado con el P.P. o la UAU. El proyecto de integración requiere del consentimiento de los propietarios del 51% del área.

d.COOPERACION ENTRE PARTICIPES: Consiste en desarrollar una UAU de común acuerdo entre los propietarios mediante el reparto de Las Cargas (costos) y beneficios entre los propietarios. Se aplica en desarrollos urbanísticos que no requieran cambios en la configuración predial².

² Consolidando el POT, Manual de Apoyo 2, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá – Colombia.

8. BIBLIOGRAFÍA.

ALMEIDA. P, et al., (2009). **Aplicación de técnicas SIG, Sensoramiento Remoto y Análisis Multicriterio para la Detección de Impactos Antropogénicos en la Cobertura de Suelos y su proyección para el 2010. Caso de Estudio: Estuario de Santos (Brasil).** Revista Tecnológica WSPOL'RTE, Vol.22, N1, 73-789.

BALAREZO PINOS, H. (2005). **Desarrollo cantonal y provincial: Análisis de sus formas de planificación.** Revista Universidad Verdad, No.37, Universidad del Azuay, Cuenca - Ecuador.

BOISIER, Sergio (1999). **Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?**. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). Asunción, Paraguay.

BOSQUE SENDRA, J. (2005). **Los sistemas de información Geográfica en el estudio de los problemas sociales y territoriales.** Revista Universidad Verdad, No.37, Universidad del Azuay, Cuenca - Ecuador.

GÓMEZ DELGADO, M. y BARREDO, J. (2005) **Sistemas de Información Geográfica y Evaluación Multicriterio en la ordenación del territorio.** Editorial Ra-Ma. Madrid, España.

GOMEZ OREA, D. (2002) **Ordenación Territorial.** Ediciones Mundi Prensa. Editorial Agrícola Española S.A. Madrid.

OCHOA ARIAS, P. (2005). **El Desarrollo Territorial.** Revista Universidad Verdad, No.37, Universidad del Azuay, Cuenca - Ecuador.

PEÑA LLOPIS, JUAN. (2006) **Sistemas de información geográfica aplicados a la gestión del territorio.** Editorial ECU. España.

RUBIANO NORMA, et al. (2003). **Población y Ordenamiento Territorial.** Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

VELEZ TAMARIZ, B. (2005). **La Planificación Parroquial: Estudio de caso Parroquia La Asunción.** Revista Universidad Verdad, No.37, Universidad del Azuay, Cuenca - Ecuador.

ARTICULANDO CONTENIDOS: Del MÓDULO V al MÓDULO VI

Como se ha analizado a lo largo de todos los Módulos, pero sobre todo en el V, se puede constatar la importancia del eje territorial en todo proceso de construcción de un modelo de gestión en cualquier nivel del Estado y en todas las expresiones del gobierno. Hemos pasado de una construcción teórica a una proposición que incluso aparece normada por la Constitución y las leyes vigentes, donde el sentido del territorio debe ser argumento base para la consecución del buen vivir en la ciudadanía. Este Módulo ha brindado los elementos técnicos básicos, de forma que en los Municipios se asuman con seriedad, y los equipos se puedan preparar para responder a esta nueva normativa, sobre todo por la intención de darle una nueva dimensión integral a su quehacer. En este aspecto deben darse adaptaciones en la estructura de los equipos de trabajo, deben asumirse los roles técnicos especializados que esto implica, y es el afán de la ESGP que estos contenidos sean una base para que los Municipios construyan conocimiento y experiencia propios, de forma que no dependan de consultores externos que en ocasiones entregan un producto que por su complejidad y modo de socialización no llega a aplicarse, perdiendo su sentido primordial de buscar un impacto territorial en las condiciones de vida de la población.

Las medidas tomadas en el proceso de ordenamiento y gestión territorial, las cuales buscan una mejor distribución espacial de los seres humanos y sus correspondientes actividades, sean productivas o recreativas, tomando en cuenta los recursos naturales disponibles y sus características y limitaciones, y buscando que coincidan los intereses propios del territorio con los de su contexto más amplio en la noción de planificación articulada al Plan Nacional del Buen Vivir, hacen necesaria una reflexión central sobre el papel de la ciudadanía en todo este proceso de construcción de los planes, tanto de desarrollo, como de ordenamiento. Es en ese sentido que se da la relación del presente Módulo con el Módulo VI sobre Participación Ciudadana.

El Módulo VI, plantea uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta en todo el proceso de formación de la ESGP: La Participación Ciudadana. Más allá de los lineamientos establecidos en la normativa vigente y en el marco Constitucional, este factor debe ser reconocido como el elemento fundamental para que todos los factores antes trabajados en Módulos previos puedan ser llevados a la práctica de manera plena, y se pueda hablar de una gestión exitosa en de los GAD.

Si los territorios son una construcción social, y todos los elementos teóricos y prácticos que se han planteado hasta ahora en la ESGP apuntan a un desarrollo territorial en el contexto actual, entonces debemos asumir que el factor más importante y la razón de ser de nuestro quehacer como Municipio es la mejora en las condiciones de vida de las personas. Es en este sentido que la ciudadanía debe asumir su rol protagónico que eleve la calidad de la gestión, y pueda asumir una actitud propositiva y proactiva en una perspectiva de articulación para estar informada, organizada y movilizadora, de forma que su contribución sea la base para la construcción de los modelos de planificación del desarrollo y del ordenamiento de cualquier territorio. Una ciudadanía responsable, activa, con claridad de los valores democráticos, será la única capaz de impulsar nuestro trabajo hacia una gestión de éxito, impacto y cambio en la vida de las personas.