



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE GEOGRAFÍA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
MAGISTER EN DESRROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL

**“PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN
INSTITUCIONAL PARA EL PLAN DE DESARROLLO
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN
CASCALES, PROVINCIA DE SUCUMBÍOS, 2011-2030”**

Elaborado por: Ing. Gabriela Villacreses

Directora: Msc. Olga Mayorga

QUITO, AGOSTO 2012



DEDICATORIA

La presente tesis la dedico a mi padre y en especial a mi madre quien me apoyo durante todo el tiempo de elaboración de este documento, a AGROPRECISIÓN, empresa consultora que me brindó la oportunidad de poner en práctica todo lo aprendido sobre Planificación Territorial y al GAD Municipal Cascales.



CONTENIDO

I. GENERALIDADES DE LA PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CASCALES __ 7

1.1	Antecedentes	7
1.2	Introducción	8
1.3	Justificación	10
1.4	Planteamiento y delimitación del tema	11
1.5	Objetivos	12
1.5.1	Objetivo general	12
1.5.2	Objetivos específicos	12
1.6	Marco teórico y conceptual	12
1.6.1	Marco referencial	12
1.6.2	Marco teórico	13
1.6.3	Marco conceptual	17
1.7	Hipótesis	20
1.8	Operacionalización de la investigación	20
1.9	Marco metodológico	21

II. REFORMA DEL ESTADO Y UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA _____ 23

2.1	Marco Legal, lineamientos programáticos de la Reforma del Estado y Planificación a nivel Nacional	23
2.2	Componentes de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	26

III. ETAPA 0 Y 1: DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CASCALES (ORDENAMIENTO TERRITORIAL) _____ 35

3.1	Etapa 0 (Etapa Previa)	35
3.2	Etapa 1: Diagnóstico Territorial	35
3.2.1	Sistema Ecológico Ambiental	37
3.2.2	Sistema Económico	47
3.2.3	Sistema de Asentamientos Humanos	54
3.2.4	Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad	59
3.2.5	Sistema Sociocultural	61
3.2.6	Sistema Político Institucional	67



3.3	Modelo Actual del Territorio	68
------------	-------------------------------------	-----------

IV. ETAPA 2, 3 Y 4.- IMAGEN OBJETIVO, GESTIÓN TERRITORIAL Y SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN **72**

4.1	Imagen Objetivo	72
4.1.1	Visión	73
4.1.2	Objetivos	73
4.1.3	Metas e Indicadores	74
4.1.4	Líneas Estratégicas y Políticas de Acción	79
4.1.4.1	Línea estratégica Asociativo	80
4.1.4.2	Línea estratégica Ecológica Productiva	81
4.1.4.3	Infraestructura de apoyo al desarrollo (Político)	82
4.1.4.4	Ambiental	83
4.1.5	Visión Territorial	85
4.1.5.1	Modelo tendencial	86
4.1.5.2	Multi temporal del Uso del Suelo	87
4.1.5.3	Multi temporal Crecimiento Urbano	95
4.1.5.4	Zonas Homogéneas	98
4.1.6	Modelo Territorial Deseado	103
4.1.6.1	Modelo deseado: Línea Estratégica Ecológica Productiva	104
4.1.6.2	Modelo deseado: Línea Estratégica Asociativa	106
4.1.6.3	Modelo deseado: Línea Estratégica de Infraestructura de apoyo al desarrollo	108
4.1.6.4	Modelo deseado: Ciudad El Dorado de Cascales	110
4.1.7	Programas y proyectos	113
4.1.7.1	Banco de proyectos	117
4.1.7.2	Priorización de proyectos	117
4.2	Gestión Territorial Municipal para Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	123
4.2.1	Ordenanzas	124
4.2.2	Perfiles de proyectos	126
4.2.3	Presupuestos de inversión	126
4.2.3.1	Estrategia de inversión	129
4.2.4	Organigrama estructural	129
4.2.5	Estrategia de promoción	133
4.3	Etapa 4: Seguimiento y evaluación	135



4.3.1 Sistema de monitoreo y control	135
4.3.1.1 Metodología de semaforización	136
4.3.2 Procesos de actualización	141
4.3.3 Instancias responsables del seguimiento y evaluación	141
V. CONCLUSIONES	143
VI. RECOMENDACIONES	145
VII. ANEXOS	149

I. GENERALIDADES DE LA PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CASCALES

1.1 Antecedentes

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de la planificación del Estado. Se dispone el ejercicio de los derechos del buen vivir como objetivo primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas.

El Plan Nacional para el Buen Vivir –PNBV- se posiciona como el instrumento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento; eje coordinador de las competencias y en general de la acción estatal de los distintos niveles de gobierno. En lo que respecta a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, se consagra constitucionalmente como un elemento obligatorio para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD-. El objetivo 12: Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir, consagra la determinación de una gestión territorial institucional de cada nivel de gobierno, que garantice un servicio público eficaz y eficiente.

Los GAD y regímenes especiales tienen competencias exclusivas y concurrentes de planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial, coordinadas desde lineamientos y políticas públicas de las entidades rectoras del sector y normativa legal. En este sentido, ahora la planificación garantiza el ordenamiento territorial y es mandato obligatorio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los ciudadanos y ciudadanas, colectividades y diversas formas organizativas tienen el derecho y la responsabilidad de participar en todas las fases y espacios de la planificación del desarrollo.

En este contexto, el GAD Municipal de Cascales de la Provincia de Sucumbíos, contrató a la Compañía consultora Agroprecisión, a fin de formular el proceso de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para este proceso, la consultora desarrolla el uso de tecnologías, estudios y análisis tanto físicos como conceptuales, brinda soluciones y alternativas a las

diversas áreas productivas, ambientales y de planificación, para la toma de decisiones tanto de autoridades gubernamentales locales, así también para empresas privadas.

En relación con el tema de la presente tesis, AGROPRECISIÓN, ofrece sus servicios al cantón Cascales, específicamente en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. -PDOT-. Identificó mediante un diagnóstico y talleres participativos, la dinámica territorial, las potencialidades y limitaciones territoriales del cantón, a fin de organizar y promover el desarrollo, a través de la generación y propuesta de insumos que coadyuvan al diseño de un modelo de gestión institucional, aportando además a la coordinación con los diferentes niveles de gobierno, ciudadanía, autoridades y demás actores involucrados.

Actualmente, me encuentro prestando los servicios en esta empresa, participando como directora técnica territorial, experiencia que la he desarrollado principalmente en el tema de gestión territorial. Por esta razón, la presente tesis se desarrolla puntualizando en los instrumentos e insumos de gestión institucional, que permitan que el Plan sea sostenible, bajo políticas, metas e indicadores y proponiendo una planificación estratégica (planes, programas y proyectos), que a través de la base de ejes estratégicos logre una inversión pública coherente con la realidad territorial y armonización local, bajo lineamientos nacionales.

Es importante mencionar además, que la Compañía Consultora Agroprecisión y el Municipio de Cascales han facilitado la utilización de la cartografía y conceptualizaciones emitidas en este trabajo.

1.2 Introducción

El modelo de gestión constituye una parte fundamental en el ciclo de la planificación y por ende en un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal. Por su parte, la gestión institucional, busca la eficiencia en la administración, la gestión del Plan y la transparencia de la acción de la entidad rectora. En el caso de un municipio, el proceso es complementado con la descentralización e incorporación de nuevas competencias, así

como la transformación y creación de empresas públicas municipales y la activa participación ciudadana en la toma de decisiones.

Las nuevas regulaciones constitucionales y leyes como: el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización –COOTAD- y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP-, demandan perfeccionar el proceso de consolidación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD-, con la revisión y generación de nuevos marcos legales municipales, reingeniería de la gestión territorial y la incorporación de nuevas modalidades de gestión, que permiten la regularización y financiamiento de sistemas propuestos como: salud, educación, vivienda y movilidad, como también la gestión del riesgo.

Como parte de la gestión, es importante además diagramar las unidades, flujos y relaciones más adecuadas para la implementación que tendrá el ente Gestor del Plan, en este caso el Plan de Desarrollo y Ordenamiento y Territorial del Cantón Cascales –PDOTCA-. Por lo que, la presente tesis propondrá como resultado del análisis de un diagnóstico biofísico, social e institucional, construcción de políticas, objetivos, metas e indicadores, y como parte de la gestión, un orgánico estructural, el mismo que potenciará las áreas con mayor impacto en las líneas estratégicas, programas y proyectos identificados en el modelo deseado.

Para prever y garantizar una inmediata materialización del PDOTCA, se plantea además una estrategia de promoción de formulación e implementación, la misma que complementa la difusión y promoción realizada desde el inicio de la construcción del Plan, donde se definen responsabilidades y evidencia la necesidad de la activa participación de la ciudadanía y su coordinación y articulación con las autoridades locales del cantón tanto en la construcción, así también en la gestión e implementación del PDOT.

Al término de esta tesis se presentan todos los instrumentos de gestión institucional del Plan, basados en el marco legal (Constitución, COOTAD y COPFP) y en los lineamientos y guías generales planteados por la entidad competente a la planificación nacional, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- y la planificación municipal, Asociación de Municipales del Ecuador –AME-, los mismos que constituyen el

marco preparatorio para el sistema de seguimiento y evaluación que garantiza, mediante un continuo control, el cumplimiento del mismo.

1.3 Justificación

Esta propuesta plantea una reforma que parte de la premisa de que una nueva estrategia de planificación en el marco de la organización y desarrollo territorial, requiere de un nuevo modelo de Estado y de la recuperación de su dimensión pública, exige cambios en la estructura de gestión estatal, a fin de posibilitar la democratización y la eficiencia de la Nueva Administración Pública. Razón por la cual, se cree necesario consolidar un documento que contenga el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, complementando el Ordenamiento Territorial como base para la propuesta de Desarrollo, pues, se considera que los dos procesos son vinculantes entre sí.

Por otro lado, en este estudio, las estrategias territoriales, se plantean desarrollar a escala cantonal con visión parroquial, provincial y nacional, para lo que, se establece el posicionamiento del cantón Cascales con la provincia de Sucumbíos y su relación con cada una de las parroquias, para diseñar la transformación del territorio, con el objeto de lograr una mejor distribución y dinámica entre áreas urbanas y rurales, que permitan el avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio.

Además, se diseñan lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio, cuyo objeto es lograr una mejor coordinación de acciones sectoriales y busca un adecuado nivel de complementariedad y retroalimentación entre niveles de gobierno.

De esta manera, para el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo de Cascales, se proponen cinco etapas, las mismas que constituyen un marco metodológico diseñado por la consultora, el cual contiene y detalla todos elementos encontrados tanto en las leyes, como en los lineamientos propuestos por las instituciones componentes en el tema de Planificación. Sin embargo, a fin de consolidar estos preceptos, complementando el mandato constitucional (Art. 275) que menciona 4 sistemas, se toma como punto de partida los sistemas señalados por la SENPLADES, con el objeto de

desarrollar, sobre todo en el diagnóstico, todos los componentes biofísicos y sociales que cada sistema involucra.

La etapa previa (etapa cero).- Esta fase corresponde al punto de partida, donde se realizan los acercamientos necesarios con el Municipio, recolección de información de la institución y socialización del proceso.

Etapa I (Diagnóstico Territorial).- Levantamiento de información en función de los seis sistemas que propone la SENPLADES.

Etapa II (Imagen Objetivo).- Etapa en la cual se plantea la visión territorial, escenarios de modelos deseados basados en las líneas estratégicas identificadas para el territorio.

Etapa III (Gestión territorial).- Esta etapa materializa lo obtenido en las etapas anteriores proponiendo ordenanzas, perfiles de proyectos y analizando el presupuesto para ejecutar el banco de proyectos propuesto, determinando el modelo de Gestión para el desarrollo del Plan.

Etapa IV (Seguimiento y Evaluación).- Como parte del modelo de gestión se proponen herramientas que podrá desarrollar el Municipio para el control y monitoreo continuo del Plan.

En este sentido, ésta tesis enfoca las etapas II, III y IV que parten de la síntesis del diagnóstico territorial actual, descrito y analizado en la etapa I, a fin de tener una visión clara de lo que se tiene y plantea bajo la estructuración de la visión, objetivos y líneas de acción, el territorio deseado, políticas, programas, proyectos (etapa II), ordenanzas, perfiles (etapa III) y finalmente, estrategias de promoción, seguimiento y evaluación (etapa IV).

1.4 Planteamiento y delimitación del tema

Esta investigación formula un modelo de gestión, que como parte de la formulación del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Cantón Cascales, brinda las

herramientas, metodologías y estrategias necesarias para garantizar y asegurar la correcta y eficaz implementación de dicho Plan.

En el desarrollo de este documento, se tratan los otros componentes de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; sin embargo, se enfatiza en el Modelo de Gestión Institucional, mismo que constituye un concepto amplio que, a pesar de ser constitucionalmente mandatorio, no existen mayores directrices y lineamientos nacionales sobre este tema específico: *UN MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL TERRITORIAL*. Por ello, se ha trabajado en una propuesta propia, basada en diversas experiencias y metodologías, adaptadas a la realidad y dinámica territorial del cantón Cascales.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Plantear los insumos y herramientas necesarias para la implementación de una metodología de modelo de gestión institucional que materialice de mejor manera el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cascales.

1.5.2 Objetivos específicos

- Presentar la base legal y regulatoria para un modelo de gestión de un Plan de Ordenamiento Territorial dentro del nuevo modelo de Estado autónomo y descentralizado.
- Presentar y analizar los componentes que conforman un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Analizar brevemente los sistemas y modelos actual y tendencial del cantón Cascales a fin de fundamentar el modelo de gestión planteado.
- Formular los instrumentos necesarios para el modelo de gestión institucional para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cascales.

1.6 Marco teórico y conceptual

1.6.1 Marco referencial

El marco referencial se basa en la definición y desarrollo de un modelo de gestión administrativo territorial, conceptualizado en el COOTAD y el COPFP, como los

instrumentos mediante el cual, se debe ejecutar el Plan cantonal de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, los Planes de Urbanismo y las correspondientes obras públicas. Por otro lado, el marco legal actual, enfatiza los elementos fundamentales de la planificación, siendo uno de ellos el modelo de gestión donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán precisar al menos datos de programas, proyectos, cronogramas, presupuestos referenciales y sistemas de seguimiento y evaluación, a fin de que las entidades responsables realicen la rendición de cuentas y control social correspondiente.

1.6.2 Marco teórico

El presente estudio pretende llegar a la hipótesis planteada desde una base conceptual que sostiene la teoría del Desarrollo en la Nueva Administración Pública a través de propuestas para la eficiente Gestión Institucional.

La concepción Keynesiana acerca del rol del Estado en la economía y el empuje de la idea del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, constituye la base para la dimensión de la Administración Pública de hoy, la cual experimentó un crecimiento sustancial en el número y tamaño de las instituciones integrantes, ya que el Estado entra a actuar en campos que anteriormente le eran desconocidos, tanto por la necesidad del bienestar de las comunidades y la necesaria equidad en la relación de convivencia de los diferentes sectores de su población, así como también de la propia dinámica de la promoción de inversiones privadas asegurando las facilidades estructurales que ésta requería.

La Administración Pública para el Desarrollo está inserta en la hegemonía del modelo keynesiano de dirección y control de los procesos económicos por el Estado, designado como “Intervencionismo Estatal”, cuyo objetivo es el de proteger al sistema de economía capitalista de los efectos nocivos de las crisis que le provocan sus propias contradicciones, dada la incapacidad del mercado y sus leyes para auto-regularse y alcanzar el equilibrio en la economía.

En América Latina, la preocupación por el desarrollo tiene su origen en los últimos años de la década de los 50, como resultante de los problemas que se derivaban del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y los conflictos sociales que en la región se presentan.



El instrumento a través del cual se plantea alcanzar el noble fin del desarrollo es entonces la Planificación Económica. Pero muy pronto se descubren los pocos resultados positivos prácticos del esfuerzo planificador.

Surge entonces de ello, la necesidad de actuar en otras áreas del aparato estatal, en especial en la Administración Pública, sustentándose en la falta de correspondencia de las estructuras, funciones y operaciones con los propósitos del desarrollo económico y social. Administración Pública, en sus estructuras, funciones, procesos y recursos, y fijando objetivos de racionalidad, productividad y eficiencia. Esta Reforma Administrativa, o Administración Pública para el Desarrollo, está impulsada mediante programas y acciones que son parte de un proceso permanente de planificación administrativa, el que a su vez es componente integrante del Plan de Desarrollo de cada país.

Como bien queda señalado en la anterior definición, la base teórico-técnica de la Administración para el Desarrollo, se sustenta en el marco del enfoque sistémico, observando las interrelaciones entre las que aparecen como sus tres elementos fundamentales: aptitudes y actividades humanas; procesos y procedimientos administrativos; y sistemas y estructuras institucionalizados.

Las necesidades de capacitación, adiestramiento en servicio, la asistencia técnica, la investigación; la importancia del factor humano y su personalidad, de las relaciones; el comportamiento, el ambiente o clima organizacional, están entre los elementos del primer factor.

Mejorar los procesos y procedimientos, representa un aspecto crucial puesto que las principales críticas a la Administración tradicional están dirigidas a la lentitud y rigurosidad del sometimiento a trámites, demoras, decisiones, que hacen ineficiente y muchas veces inoportunas las respuestas a las demandas de la sociedad. Es allí en donde se centra el ataque a la burocracia como modelo administrativo y de lo que genera la

concepción peyorativa. El liderazgo motivador como estilo de dirección capaz de mejorar y transformar actitudes constituía otro tema de interés en el proceso de cambio¹.

Asimismo, para una Reforma del Estado y Nueva Gestión Pública se deben reforzar los valores del sector público, en los empleados y servidores, y crear una cultura administrativa asociada, tanto a la eficacia y a la eficiencia, como a la ética en la gestión pública.

- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo.
- Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalidades.
- Actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden².

El proceso de reconstrucción del Estado, implica un cambio en el papel del Estado y en los sectores económicos y sociales con otra tendencia estructural. La actuación del Estado se orienta primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación y hacia la creación de instrumentos que ayudan a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, debe ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a otros actores como la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad local. Se destaca que el Estado también debe

¹ Federico Ardila Acuña. La reforma de la Administración Pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. 2003.

² Jose Gpe. Vargas Hernández. Alcances y dilemas de las transformaciones de la Administración Pública del Estado Nación. Berkeley, USA. 2009.

actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta.

En el área social, el reto está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos locales, en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica.

Con estos cambios, se puede decir que, existe la transformación de la estructura basada en normas centralizadas, a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez, a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

El gobierno, en este caso el GAD Municipal Cascales, por su parte, toma decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición³.

Las reformas del sector público, han sido orientadas por la nueva gestión pública, y delimitadas por las medidas de ajuste estructural, reducción de funciones y de personal, procesos de privatización y medidas contra la corrupción. Con las reformas al aparato burocrático del Estado nacional se queda con menos instancias de relación directa con la ciudadanía, las cuales se transfieren a los niveles de gobiernos locales, mediante procesos de descentralización que tienen en común denominador el fortalecimiento de instituciones de gobierno, que están más cerca de los ciudadanos, para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control mediante la administración de sistemas locales, capaces de conducir a una mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición

³ Carles Ramió Matas. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas Venezuela, 2011

de cuentas en el desarrollo y entrega de servicios sociales, temas a desarrollar en la tesis propuesta.

1.6.3 Marco conceptual

La ordenación del territorio.- Conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades socioeconómicas y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter municipal y de los espacios naturales libres. Todo ello con el fin de ofrecer al ser humano una calidad de vida, que permita el desarrollo de su personalidad, bajo la restricción básica de sostenibilidad.

La ordenación del territorio se lleva a cabo por medio de todas aquellas medidas que tienden a conseguir los fines indicados. Éstas tienen un carácter sectorial, pero su incidencia espacial las incorpora al conjunto de la ordenación del territorio. Para coordinar las diversas medidas es necesario elaborar planes integrales, en los que se incluyan las diferentes actuaciones que se prevén para un territorio determinado; la elaboración de éstos corresponde a la planificación territorial, de modo que la ordenación del territorio incluye la elaboración de políticas y planes sectoriales, y la coordinación de los mismos, es por la planificación que se desarrolla a nivel territorial.

La SENPLADES, en la presentación de la Estrategia Territorial Nacional –ETN-, define los términos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a fin de unificar conceptos a nivel nacional. De las 9 estrategias planteadas en la ETN, la presente tesis se basa principalmente en la última estrategia: **la consolidación del modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial**, pues alcanzar este modelo significará la evidente transformación del modelo de gestión institucional. En este sentido, la institución encargada de la planificación del país define las siguientes orientaciones generales:

- **Planificación del desarrollo.-** Define el futuro deseado, a través de políticas y acciones concretas que modifican las tendencias vigentes.

- **Ordenamiento territorial.-** Define el dónde intervenir, considerando usos del suelo, vocaciones territoriales, relaciones sociales y capacidades humanas.
- **Participación y descentralización.-** Lograr el compromiso activo de la ciudadanía y asumir el desafío de eficientar y democratizar el Estado para la consecución del cambio.

Administración pública.- Existen diferentes conceptos, sin embargo, se puede entender como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial); su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales con una estructura jurídica y con procedimientos técnicos.

La administración pública encuentra el equilibrio adecuado entre los siguientes elementos: recursos escasos, necesidades permanentes y en aumento, así como entre las exigencias de eficiencia y las expectativas de equidad, teniendo como objetivo la interrupción de la espiral según la cual el incremento es no sólo en la intervención directa del gobierno, por consiguiente una expansión de los gastos y organización. Esta es, esencialmente, la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas internas al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye la capacidad de engendrar poder y desarrollar la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, consiste en una capacidad que también produce civilidad.

Desarrollo de abajo-arriba.- Concepto usado con frecuencia en la literatura, es el “desarrollo desde abajo” o “de abajo -arriba” (bottom-up), en contraposición con la corriente dominante desde los cincuenta entronizada en el paradigma de “desarrollo del centro-abajo”.

Es el reconocimiento del escaso éxito de las formas consideradas “adecuadas”, en la transmisión de innovaciones (tanto tecnológicas como económicas y culturales) basadas en los canales inter firmas, propios del insumo-producto, en los canales intra firma propios del modelo organizacional casa matriz/filial; y en los canales inter urbanos implícitos en el

ordenamiento del sistema de centros urbanos (la regla “rango -tamaño” como ordenamiento paretiano óptimo).

Régimen de Desarrollo.- La constitución de la República del Ecuador, en su título VI Art 275, define al Régimen de Desarrollo como un conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen del desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación proporcionará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Planificación Participativa para el Desarrollo.- La participación ciudadana en el nuevo modelo de Estado, se convierte en el eje de concertación de procesos de desarrollo del Estado, de esta manera la Constitución de la República en el Art. 279 menciona que: “El sistema nacional descentralizado de planificación para el desarrollo, conformará un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y tendrá una secretaría técnica que lo coordinará”, asegurando de esta manera la construcción de la planificación a partir de la realidad territorial y la permanente y activa participación ciudadana.

Desarrollo descentralizado.- La descentralización es una cuestión que se plantea con gran fuerza en América Latina desde los años setenta, al comienzo asociada al modelo neoliberal de política económica que acompañó al entronamiento de los gobiernos de facto y posteriormente, vinculada precisamente a la recuperación democrática que se instala definitivamente en todo el subcontinente, a partir de Marzo de 1990. Es un proceso multidimensional complejo, sin duda alguna, y hay mucho de confusión y de error en la forma en que se le presenta y discute.

Descentralización.- Conforme al Art. 105 del COOTAD se la define la como: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos

financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.”

Régimen del Buen Vivir.- Por su parte, la Constitución de la República y el Plan de Desarrollo de este gobierno, apuesta al Buen Vivir, el mismo que se describe en el Título VII de la constitución de la República haciendo especial referencia a la inclusión y equidad mencionado en el Art. 340 que: “El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación....”

1.7 Hipótesis

La metodología de modelo de gestión, como componente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que dispone el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cascales, comprende los ejes y elementos necesarios para fortalecer la unidad de Planificación del Municipio, a fin de disponer de las capacidades institucionales para la implementación de dicho plan.

1.8 Operacionalización de la investigación

Las variables e indicadores propuestas están establecidas para el nivel cantonal hasta el año 2030, para posteriormente proyectar las estrategias de largo plazo que se deben poner en marcha en el territorio para viabilizar o facilitar el logro de los objetivos planteados.

Ésta investigación persigue articular los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación en los diferentes espacios del cantón Cascales, reforzando las zonas estructuralmente más débiles e impulsando en ellas mejores condiciones de vida y de trabajo.

En tal virtud, a continuación, en el cuadro 1, se presentan las variables e indicadores analizados en el desarrollo de la tesis.

CUADRO 1. VARIABLES E INDICADORES DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CASCALES

VARIABLES	INDICADORES
Consolidación de modelo de gestión desconcentrado y descentralizado	Definición de competencias y estrategias de coordinación entre el gobierno central y los GAD ETN: Estrategia 9
Régimen del Buen Vivir	Estrategias de participación ciudadana Fortalecimiento de inclusión y equidad Fortalecimiento de indicadores sociales
Modelo deseado	Uso del suelo y bloques de planificación Escenarios deseados
Gestión Institucional e implementación	Propuesta de estructura orgánica Banco de Proyectos Perfiles de proyectos Normativas y ordenanzas aplicadas
Estrategias de control y participación	Estrategias Socialización, difusión, promoción Estrategias de coordinación y articulación entre niveles de gobierno y ciudadanía
Estrategias de evaluación	Matrices de seguimiento y evaluación Encuestas

Elaboración: Agroprecisión, 2011

1.9 Marco metodológico

El primer capítulo recoge la descripción y síntesis de los temas del presente plan como los antecedentes, objetivos, hipótesis, y los marcos teórico, conceptual y referencial, a fin de enmarcar las generalidades del documento.

El segundo capítulo de la tesis en mención, trata lineamientos generales y conceptuales a partir del nuevo modelo de Estado que plantea el marco constitucional y normativo legal actual. Este nuevo modelo de Estado está directamente relacionado con el desarrollo territorial y el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de nuevas competencias transferidas. En tal virtud, enfoca, dentro de la Planificación, a un

componente indispensable y mandatorio por la nueva legislación como es el Modelo de Gestión Institucional (en éste caso), para lo cual, contempla un análisis de las principales leyes que enmarcan el tema como son: COOTAD y COPFP.

En el tercer capítulo se presenta la situación actual del cantón Cascales, a través del análisis de los seis sistemas establecidos en los lineamientos nacionales presentados por la SENPLADES, con lo que se elabora la imagen objetivo y construye el modelo deseado del cantón. En éste capítulo, se presentan los resultados de estas fases de la formulación del Plan, realizada por un equipo multidisciplinario.

El cuarto capítulo constituye el más importante del planteamiento de la tesis, pues en éste se desarrolla a partir de los resultados de los capítulos anteriores, la propuesta del modelo de Gestión Institucional, que se plantea para el cantón Cascales, en el cual se presentan como resultados: coremas que representan los escenarios de los modelos deseados por la línea estratégica identificada, matrices de objetivos, metas y políticas como guía para la implementación del plan, banco de proyectos, metodología de priorización de proyectos, propuesta de estructura orgánica, borradores de ordenanzas, perfiles de proyectos, metodologías de estrategias de seguimiento y evaluación, etc.

Finalmente, el último capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones identificadas en el desarrollo de la investigación.

II. REFORMA DEL ESTADO Y UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

2.1 Marco Legal, lineamientos programáticos de la Reforma del Estado y Planificación a nivel Nacional

El marco regulatorio constituye el instrumento indicativo que parte de constituir un marco de referencia que orienta la acción de la administración, en este caso cantonal, y a la vez permite encauzar la intervención privada sobre el territorio, en armonía con los propósitos de desarrollo del territorio. En este sentido, a continuación se describen las disposiciones administrativas que tiene incidencia en la gestión territorial en general.

La actual Constitución de la República, en su Título V de Organización Territorial del Estado, en el Art. 264, primer inciso, dispone que los Gobiernos Municipales tienen como competencia exclusiva: “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”. La Constitución es clara además en el Art. 279, en el que señala, que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conforma por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tiene una secretaría técnica, que lo coordina.

El marco legal constitucional, además, hace especial referencia a la participación no solo ciudadana, sino también de los diferentes niveles de gobierno, por lo que en el Art. 100 del Título IV menciona: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación”.

Asimismo, complementando el Art. 264 de la Constitución, el Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD- manifiesta en el Art. 55, inciso a. que los Planes de Ordenamiento Territorial se deben desarrollar en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad. El mismo artículo describe, en los demás incisos, el resto de competencias exclusivas de este nivel territorial. Por otro lado, este código también hace referencia a los montos provenientes del presupuesto general del Estado a transferir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de garantizar la equidad territorial; pues el Art. 192, menciona que los recursos se distribuirán de acuerdo a los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimientos de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.

La Planificación del Desarrollo se encuentra definida además en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -CPFP- , que en su primer capítulo, Art. 12, dispone que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, la que ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional de Planificación Participativa. Además este código define los contenidos mínimos de los planes de desarrollo.

Por otro lado, el Plan Nacional para el Buen Vivir, constituye el marco general que brinda directrices político-estratégicas y administrativas para el diseño y aplicación de la política pública y todos los insumos necesarios para la planificación. A través de los 12 objetivos orientados a la garantía de derechos y su articulación con las agendas sectoriales, constituye un instrumento de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo,

mediante el cual se integran las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos.

Cumpliendo con las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, ha elaborado los Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, los cuales contienen cinco grandes desafíos asociados a:

- 1) La Territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población;
- 2) La planificación y el ordenamiento territorial;
- 3) El reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir;
- 4) El reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y,
- 5) El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re) distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

Los desafíos planteados se abordarán progresivamente, considerando la necesaria transición que supone la aplicación del nuevo marco constitucional y de los nuevos proyectos de legislación.

Con lo antes expuesto, se evidencia el amplio marco legal y las directrices nacionales en el que enmarca la necesidad de que el Cantón de Cascales, provincia de Sucumbíos, cuente con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que contribuya al nuevo modelo de Estado con visión territorial, el mismo que fortalece su articulación con el Gobierno Central, diferenciando y clarificando competencias y funciones bajo principios de progresividad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social.

2.2 Componentes de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de la planificación del Estado. Se dispone el ejercicio de los derechos del buen vivir como objetivo primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas.

El Plan Nacional para el Buen Vivir se posiciona como el instrumento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento; eje coordinador de las competencias y en general de la acción estatal de los distintos niveles de gobierno. Particularmente, en lo que respecta a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, consagra constitucionalmente su obligatoriedad en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD-.

Los GAD y regímenes especiales tienen competencias exclusivas y concurrentes de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, coordinadas desde lineamientos y políticas públicas de las entidades rectoras del sector y normativa legal. En este sentido, ahora la planificación garantiza el ordenamiento territorial y es mandato obligatorio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los ciudadanos y ciudadanas, colectividades y diversas formas organizativas tienen el derecho y la responsabilidad de participar en todas las fases y espacios de la planificación del desarrollo.

En este contexto, el GAD Municipal de Cascales, de la Provincia de Sucumbíos, formula su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el mismo que se basa en el desarrollo de varias etapas, dentro del marco metodológico, expuestas a continuación:

Etapa 0: Expediente Territorial (Fase Preparatoria)

Etapa 1: Diagnóstico Territorial

Etapa 2: Propuesta Imagen Objetivo

Etapa 3: Gestión Territorial

Etapa 4: Monitoreo y Evaluación.

La presente propuesta considera la aplicación de los procedimientos metodológicos de planificación estratégica de desarrollo institucional con enfoque territorial y participativo para la formulación y validación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel municipal, en este caso se complementa con la información, actividades y procesos desarrollados por el GAD Municipal de Cascales, que permiten generar una expresión territorial a las estrategias de desarrollo rural, como proyección espacial de las políticas de desarrollo parroquial, cantonal y provincial.

Considerando que en el Ecuador, los espacios habitables son acotados, que existen áreas que demandan tratamientos especiales, que los efectos de una mala utilización del suelo pueden tener consecuencias difíciles de corregir y que las actividades que se desarrollan en el territorio pueden ser incompatibles entre sí; se hace necesario planificar el ordenamiento del territorio a fin de corregir aquellas situaciones de conflicto y de identificar y potenciar aquellos atributos y características que distingan al cantón y sus parroquias y que sean determinantes de un mayor y mejor desarrollo.

En este sentido, planificar el territorio cantonal permite articular las acciones particulares, reservar espacios públicos o comunes, así como aquellos que deban tener un tratamiento especial en el cantón.

El instrumento que permite realizar la planificación cantonal del territorio es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT-. Este Plan se elaboró en base al diálogo entre los actores sociales que inciden en el proceso de toma de decisiones sobre el territorio.

Dada la confluencia actual de los cuatro niveles de gobierno sobre el territorio, resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Razón por la cual, se implementan criterios de complementariedad que permiten garantizar la coordinación armónica (concertada) de los distintos niveles de gobierno en el territorio. La planificación y el ordenamiento territorial responden a las competencias asignadas a

cada nivel, promoviendo procesos de concertación, negociación y diálogo permanente entre los niveles para lograr integralidad en las intervenciones.

Los territorios no responden solamente a la organización político-administrativa, sino que establecen relaciones entre sus territorios circunvecinos y regionales. Se establecen flujos y dinámicas demográficas, económico productivas y culturales que se expresan en los patrones de distribución espacial, en las formas de organización de la producción, en la asociatividad e incluso en los conflictos.

Por lo que, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial debe potenciar estas relaciones al momento de definir modelos de gestión institucional que incrementen el impacto de las inversiones públicas y que reduzcan las externalidades negativas a la población y el territorio.

De esta manera, y sin desconocer la autonomía de cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias constitucionales, es más importante definir contenidos, relaciones y alcances complementarios entre niveles, que permitan identificar las oportunidades y necesidades de articulación y construir consensos en la gestión del territorio.

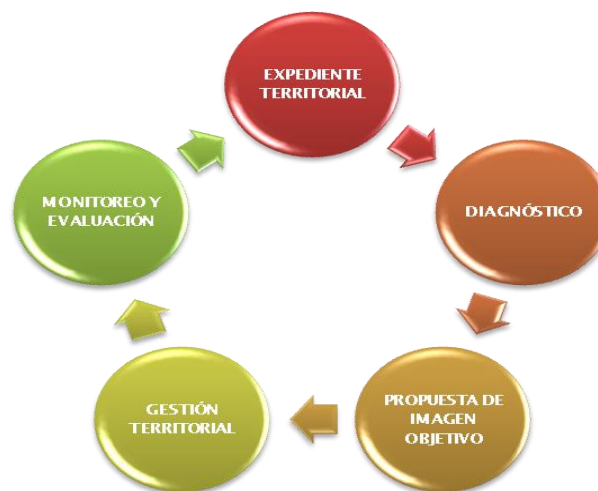
Si bien se plantea estas intervenciones desde el nivel del gobierno cantonal, no se debe desconocer la multiplicidad de relaciones sociales, económicas, ambientales e institucionales que existen entre los niveles provinciales, cantonales, parroquiales y territorios aledaños (pertenecientes a otras jurisdicciones administrativas). Se requiere entonces, un sistema de planificación que permita articular estos niveles territoriales con su entorno local, cantonal, provincial, regional, nacional e incluso binacional.

La aplicación de una metodología con herramientas de planificación estratégica del desarrollo rural y urbano con enfoque territorial, cartográfico y de análisis espacial; facilita la gestión de las políticas de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, asegurando una implementación coherente y flexible a través de estudios, planes, proyectos y procesos de cambio, enfocados en las oportunidades y posibilidades del territorio. Mediante la incorporación de procesos de seguimiento a la implementación de los planes y proyectos, así como la utilización pertinente de la información geográfica del territorio, se busca

promover el cumplimiento en forma eficaz y eficiente de los objetivos previstos, permitir la retroalimentación y realizar ajustes en las actuaciones.

El proceso se articula a los consensos alcanzados por la Alianza de los GAD - SENPLADES, tales como los lineamientos nacionales para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial y las Estrategias para el Fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, basados en el Marco Jurídico Constitucional y en relación específica al Régimen de Desarrollo. Esta alianza toma como plataforma el ciclo de la planificación del desarrollo complementada con el ordenamiento territorial, el mismo que se representa en el gráfico No. 1.

GRÁFICO 1. CICLO Y ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CASCALES



Fuente: Guías SENPLADES, para la elaboración de los PDOT's, 2010.

Etapa 0.- Expediente Territorial (Fase Preparatoria)

El propósito de esta etapa, es determinar, por un lado, el nivel de ajuste requerido entre el contenido y alcance de los actuales instrumentos de planificación, y los que poseen el Municipio de Cascales en la actualidad, a través de la realización de una diagnosis institucional.

Se elaboran directrices metodológicas al equipo técnico de planificación y se elabora el plan de trabajo basado en el avance de la elaboración del PDOT por parte del municipio y los productos a entregar.

Esta etapa realiza la revisión y el análisis de información disponible (pre diagnóstico, avances del PDOT), ajustes al cronograma de trabajo e instrumentos, conocimiento del Municipio y Juntas Parroquiales para emprender el proceso de planificación y promoción del PDOT.

Por otro lado, se contempla un análisis de involucrados y la identificación de actores. Además se recopila, evalúa y homologa la información secundaria en el territorio, así como la entregada al Gobierno Provincial de SUCUMBÍOS -GPS-, la misma que fue levantada por la dirección de Sistemas de Geoinformación del Agro del Ministerio de Ganadería, Agricultura, Acuicultura y Pesca -SIGAGRO-MAGAP-, validada por cada Sistema o Ámbito del Desarrollo, la cual se integra a un Sistema de Información Geográfica-SIG.

Etapa 1.- Diagnóstico Territorial

Esta etapa realiza el levantamiento de información por sistemas socio cultural, ambiental, económico, asentamientos humanos, de conectividad y movilidad y sistema político, así como el análisis cualitativo de la interrelación de estos elementos en el espacio, lo que identifica una visión territorial en el futuro, permitiendo obtener como resultado una visión integral de la dinámica actual del territorio.

Etapa 2.- Propuesta de Imagen Objetivo

Esta etapa formula la propuesta del plan que contiene: las políticas, el objetivo general; los objetivos específicos; y las grandes líneas de acción (con metas e indicadores) que deben desarrollarse para lograr el objetivo general de desarrollo y el modelo territorial.

Construye diferentes hipótesis sobre el futuro del desarrollo cantonal, a partir del comportamiento posible de variables críticas. Concreta el escenario deseado para el largo plazo, como insumo clave para el acuerdo sobre imagen objetivo y definición de líneas estratégicas de acción. Examina la expresión territorial del escenario concertado, como insumo para el acuerdo sobre la formulación estratégica.

Es necesario planificar de manera técnica, estratégica y participativa, mediante un proceso continuo, coordinado, concurrente, complementario y subsidiario, siempre enfocado a generar capacidades locales, entendiendo que la coexistencia de varias culturas nos plantea visiones y aproximaciones diferentes para solucionar problemas similares.

Se entienden como líneas de acción a las actividades macro que permiten alcanzar en el largo plazo la situación deseada. Las líneas o ejes de acción orientan el logro de los resultados, que en conjunto logran la concreción del objetivo integral de desarrollo, en el marco de las políticas y estrategias y metas que se adoptan para su viabilización.

La propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial contiene los programas y proyectos priorizados que involucran tanto en la ejecución como en la operación y el mantenimiento.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial contiene políticas y estrategias fundamentales que apoyan la acción institucional del Municipio de Cascales en la gestión de sus competencias constitucionales e identifica las acciones necesarias que ejecutan otros niveles de gobierno, además, ratifica, consolida, impulsa y territorializa las estrategias, políticas, programas y proyectos.

Se determina un marco de referencia territorial, como base para la definición de la expresión territorial de la propuesta estratégica, señalando las intervenciones sobre el sistema urbano cantonal, ejes y zonas de acción estratégica o prioritaria, en función de los objetivos de desarrollo territorial y en atención a la proyección espacial de las políticas propuestas a partir del escenario concertado.

Se sistematiza (información y mapas del actual PDOT del cantón) y elabora cartografía a partir de la información 1:50.000, para este caso, misma que orienta la propuesta de ordenamiento territorial. Por otro lado, esta información cuantifica de forma aproximada las áreas, distancias y ubicaciones de los proyectos que vienen a continuación.

Etapa 3.- Propuesta de Gestión Territorial

Esta etapa propone y valida los mecanismos de gestión del Plan y el proceso que va a seguirse para la ejecución y control de cumplimiento del mismo. Contiene los siguientes temas:

- **Marco Regulatorio**

Es el instrumento orientador para la acción de la administración cantonal a la vez que permitir encauzar la intervención privada sobre el territorio, en armonía con los propósitos de desarrollo del cantón.

- **Ordenanzas y Perfiles de proyectos**

Para la ejecución programas y proyectos es necesario establecer convenios interinstitucionales que propicien y canalicen los esfuerzos de las diferentes instituciones hacia los mismos objetivos, para optimar los recursos localizados.

Se establecen medidas, modelos de gestión y/o planes de implementación para la ejecución del PDOT, y se prevé la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece el Plan.

Diseño de perfiles de ordenanzas municipales, que comprendan los siguientes aspectos:

- Definición y asignación de restricciones y condiciones para la ocupación y uso del suelo por motivos protección y de riesgo. (Ubicación por ejes estratégicos)
- Disposiciones relacionadas con la conformación, adecuación y utilización del espacio público.
- Disposiciones relativas a la necesidad de desarrollar actividades posteriores de aspectos específicos del plan (Planes parciales, planes sectoriales, planes específicos, entre otros instrumentos de planificación)
- Propuesta de proyectos acordes a las competencias exclusivas y concurrentes
- Articulación con los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir y los objetivos del PDOT

Los perfiles y ordenanzas, elaboradas en esta etapa como parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento del plan, constituyen propuestas de normativas para ser aprobadas en la fase de ejecución del plan. Se elaboran al menos 4 borradores de ordenanza y 4 perfiles de proyectos de mayor prioridad, presentados en la asamblea cantonal de acuerdo a la urgencia e importancia de las capacidades institucionales y territoriales.

- **Mecanismos de Ejecución (Modelo de Gestión)**

Establece medidas, modelos de gestión y/o planes de implementación para la ejecución del PDOT; contempla la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece el Plan.

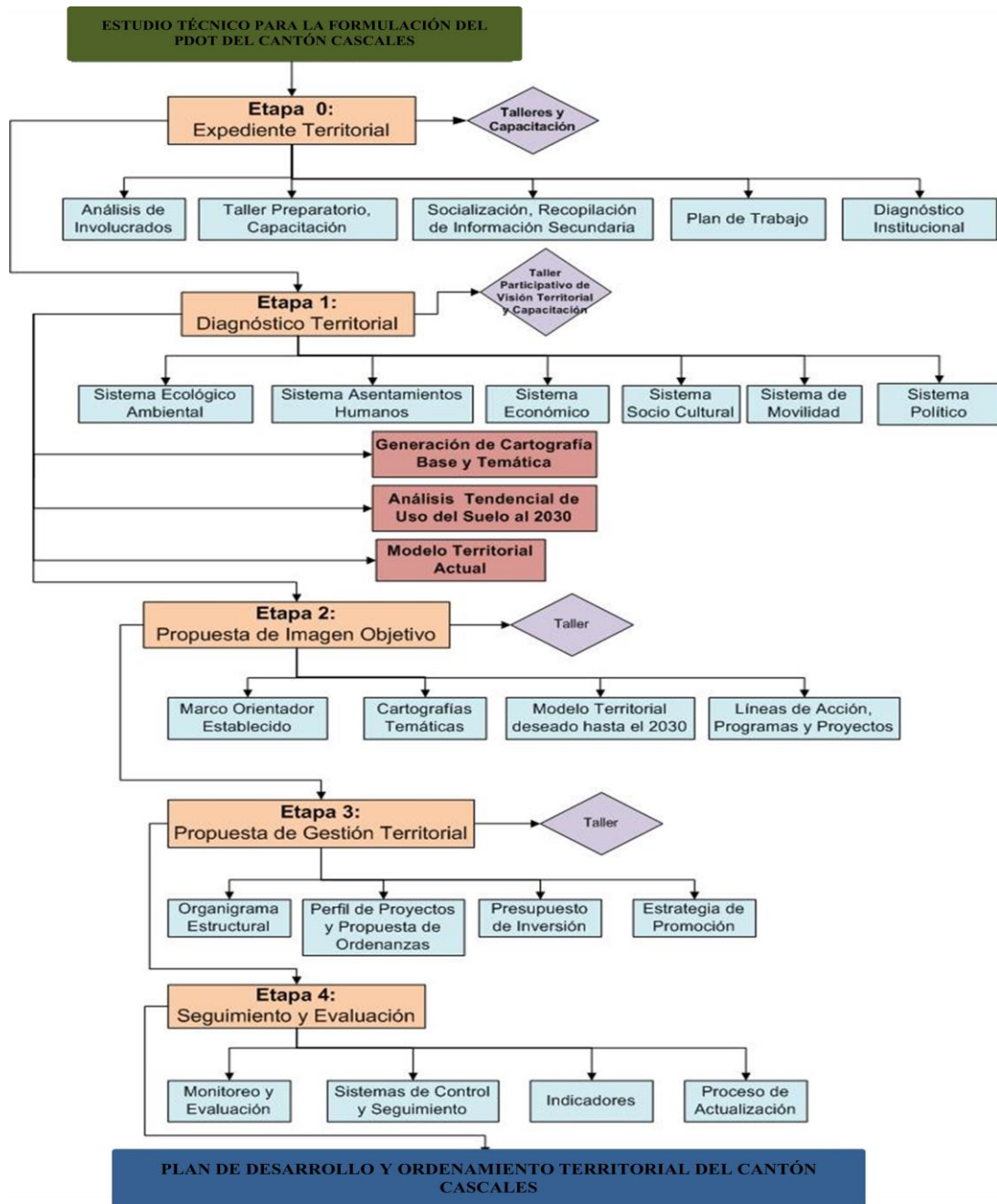
Determinación de plazos y organismos ejecutores en función de Programas Estratégicos.

Sobre la base de la definición de los programas estratégicos de desarrollo, el proceso continúa con la agrupación y selección de acciones propuestas para cada ámbito. Se aplican criterios de priorización, se determinan plazos y a las entidades y actores concurrentes en su ejecución.

Etapa 4.- Seguimiento y Evaluación

Dentro del nuevo marco legal y regulatorio que fortalece e impulsa el proceso de planificación se dictamina la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en este sentido, se analiza y propone estrategias y metodologías para cubrir este requisito mandatorio. Así la estructura metodológica utilizada se presenta en el gráfico No. 2.

GRÁFICO 2. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL PARA EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PDOTCA



Fuente: Agroprecisión, 2011

III. ETAPA 0 Y 1: DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CASCALES (ORDENAMIENTO TERRITORIAL)

3.1 Etapa 0 (Etapa Previa)

Como se mencionó anteriormente, esta etapa corresponde a actividades relacionadas con procesos de acercamiento entre el equipo técnico y político del Municipio de Cascales y el territorio. Esta fase es importante, ya que determina los profesionales que trabajarán en la elaboración y formulación del PDOT de las dos instituciones.

En el caso del PDOT del cantón Cascales, ésta etapa incluyó la realización de reuniones y talleres tanto con las autoridades (Alcalde y directores) como con los funcionarios municipales, a fin de exponer el trabajo a realizarse, elaborar el plan de trabajo (Ver Anexo 1) y definir los roles de cada una de las direcciones en la formulación del Plan.

Es el Municipio el ente gestor de cada una de las políticas, estrategias, metas, seguimiento a indicadores, planes y proyectos formulados. Si no existe la voluntad política y el apropiamiento del Plan en este ente ejecutor, difícilmente el PDOT Cantonal podrá materializarse. Por ello, esta etapa constituye el punto de partida y la más importante para la gestión efectiva del Plan.

3.2 Etapa 1: Diagnóstico Territorial

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de planificación del Estado. Se dispone el ejercicio de los derechos del buen vivir como objetivo primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas.

El Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir se posiciona como el elemento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento; e instrumento coordinador de las competencias y en general de la acción estatal de los distintos niveles de gobierno.

La Constitución aprobada en el año 2008, concreta la organización territorial del Estado en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y regímenes especiales. Esta categorización y las determinaciones del COOTAD en relación a las competencias y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos, son la principal referencia para la identificación del alcance que los diferentes tipos de GAD deberán tomar en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

El mandato que deberá ser cumplido por los GAD, integrando la planificación y el manejo del territorio, dependerá del grado de concentración de su población: a mayor número de habitantes en los centros urbanos, mayor complejidad.

El GAD Municipal de Cascales ha dado prioridad al emprendimiento del PDOT, tomando en consideración las guías emitidas por la SENPLADES, las mismas que de una manera armónica, equitativa y democrática concretan los grandes acuerdos entre la Sociedad Civil y el GAD, orientados al desarrollo social y económico definido en una sola expresión Sumak Kausay.

Bajo este contexto, el diagnóstico territorial, está enmarcado en los seis sistemas descritos en los lineamientos nacionales, considerando información de la Agenda Zonal y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Sucumbíos, respetando competencias, escalas y niveles de análisis.

Para efectos del siguiente resumen realizado de la etapa 1: diagnóstico territorial del cantón Cascales, se entiende como territorio al conjunto complejo y articulado de variados *sistemas* tanto de orden natural (ecológico ambiental) como humano (económico, político, cultural y conectividad), visto bajo una perspectiva que privilegia el aspecto espacial o geográfico. Es esta perspectiva la que justifica el orden de exposición de los temas que a continuación se desarrollan y cuya principal conclusión constituye la formulación de un *modelo territorial del cantón*, modelo que opera como punto de partida del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cascales –PDOTCA-.

3.2.1 Sistema Ecológico Ambiental

Concebido como *patrimonio natural*, este primer sistema se halla compuesto por los siguientes componentes ecológicos ambientales: por una parte, los básicos como el clima, la geología, la geomorfología, la hidrología y los suelos; y por otra, los ecosistemas y la biodiversidad, marcadamente determinados por los anteriores.

Clima. Según una combinación de los valores referentes a los dos principales criterios que definen un clima, es decir a la altura anual de las precipitaciones y a las temperaturas más frecuentes, tres clases de clima (según clasificación climática de Pierre Pourrut⁴) caracterizan la región en donde se encuentra el cantón Cascales. A continuación se describen estas clases en el cuadro 2 y se puede evidenciar su localización en el gráfico No. 3.

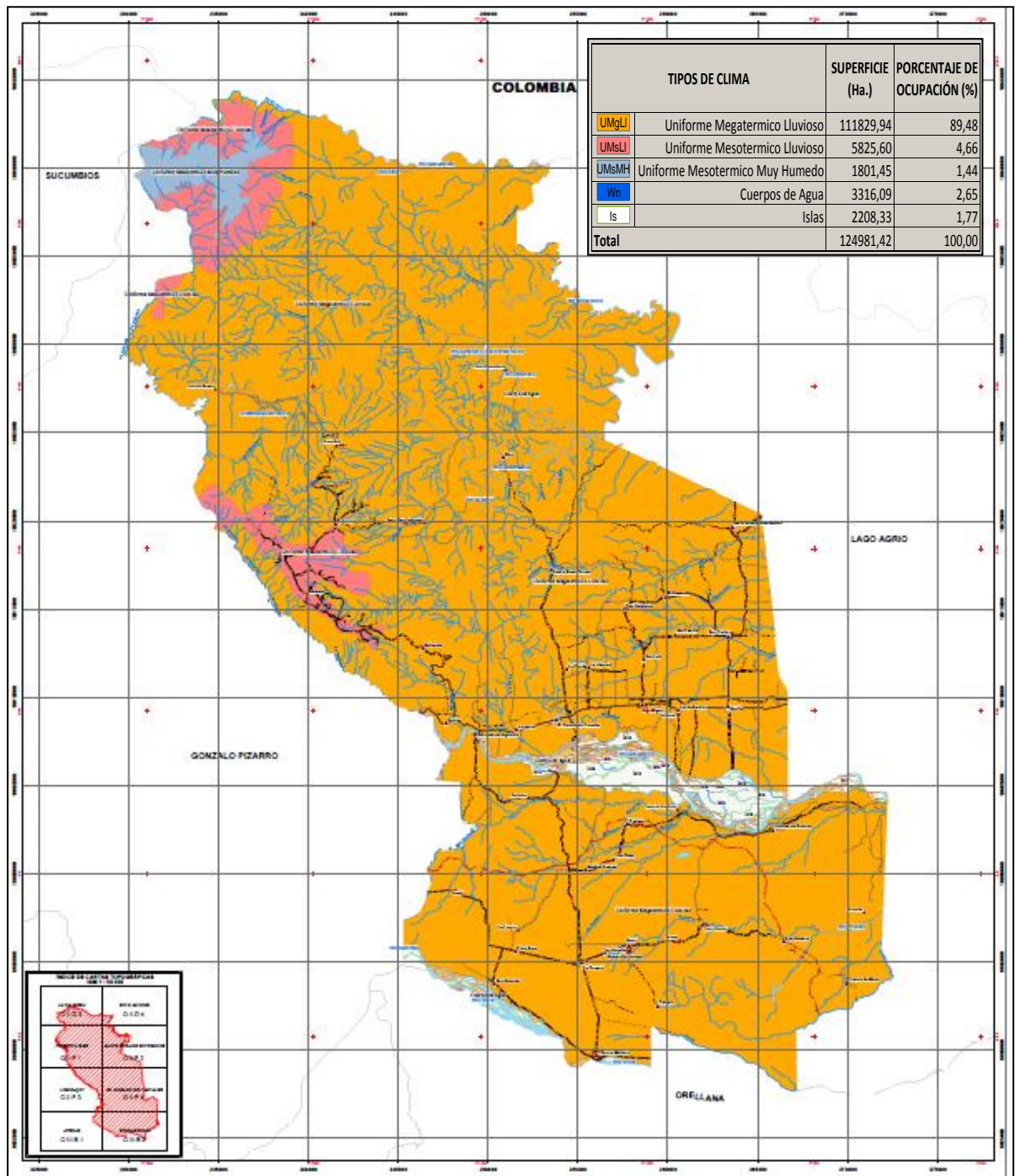
CUADRO 2. DESCRIPCIÓN DE TIPOS DE CLIMA CANTÓN CASCALES

<i>Clima</i>	<i>Descripción</i>
<i>Clima Uniforme Megatérmico Lluvioso (UMgLI)</i>	Áreas climáticas de selva tropical, temperatura media superior a los 22°C y abundante precipitación (superior a los 3.500 mm anuales), bien distribuida durante todos los meses del año. Flora exuberante y un alto porcentaje de humedad relativa (mayor al 90%), que sumada a la humedad de las masas de aire provenientes de la misma Amazonía, realimentan las grandes precipitaciones. Este tipo de clima caracteriza la mayor parte (85%) del Cantón Cascales.
<i>Clima Uniforme Mesotérmico Lluvioso (UMsLI)</i>	Clima de transición entre los de la región andina y la zona oriental. Presente en la vertiente exterior de la cordillera oriental, entre los 800 y 1.700 msnm. Temperaturas medias anuales entre 18 y 22 °C. Humedad relativa alrededor del 90%, acompañada de una alta nubosidad. Precipitaciones anuales superiores a los 4.500 mm, pueden superar localmente los 6.000 mm (volcán Reventador, por ejemplo). Corresponde a unas de las zonas más húmedas del país.
<i>Clima Uniforme Mesotérmico Muy Húmedo (UMsMH):</i>	Temperaturas medias anuales comprendidas entre 12 y 18 °C, varían en función de la altura y de la exposición. Humedad relativa entre el 65 y 85%. Precipitaciones superan los 3.000 mm y están repartidas entre la estación lluviosa (de abril a septiembre) y otra de baja precipitación muy marcada (de noviembre a febrero).

Fuente: MAGAP, SIGAGRO, 2002

⁴ ORSTOM-PRONAREG. Los Climas del Ecuador. CEDIG. Ecuador, 1983

GRÁFICO 3. MAPA DE CLIMA



Elaboración: Agroprecisión, 2011
Escala de trabajo: 1:50.000

Ecosistemas. Estrechamente ligados a las condiciones climáticas descritas (a más de otros condicionamientos tales como edafológicos que se señalan a continuación), en el cantón Cascales se identifican cinco tipos de **ecosistemas** (Holdridge y Tosi, 1978): Bosque húmedo Tropical, Bosque muy húmedo Tropical, Bosque muy húmedo Pre-Montano, Bosque pluvial Pre-Montano y Bosque muy húmedo Montano Bajo.

Mediante varios indicadores se pueden diferenciar e individualizar estos ecosistemas muy característicos de la Región Amazónica Ecuatoriana: *localización y superficie, características climáticas, topografía y suelos, tipo de vegetación, y uso actual y potencial.* Es de esta forma se describen en el cuadro No. 3 cada ecosistema.

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS ECOSISTEMAS CANTÓN CASCALES

ECOSISTEMA	INDICADOR				
	Localización y superficie	Características climáticas	Topografía y suelos	Tipo de vegetación	Uso actual y potencial
Bosque húmedo Tropical	Ocupa toda la llanura amazónica a partir de los 600 metros de altitud, salvo las zonas propias al bosque muy húmedo Tropical, esta zona de vida es, varias veces más extensa que cualquier otra existente en el Ecuador	Cantidad de lluvias que registra en todos los meses del año es tal que en ella no existen meses ecológicamente secos	Tipos de suelos: volcánicos recientes, volcánicos antiguos, aluviales de inundación (inclusive la zona plana sur de la Troncal y Madero), desarrollados sobre superficies de mesa, desarrollados en zonas escarpadas	Asociación compleja de varias especies distinguibles en tres estratos (ejemplos según estrato: 1°, Chanul y Anime; 2°, Guasca y Mascarey; 3°, Sangre de Gallina y Perdiz)	La gran humedad de esta formación vegetal, limita de manera significativa su utilización económica ya sea para agricultura o ganadería
Bosque muy húmedo Tropical	Se localiza hacia el Nororiente y alcanza altitudes de hasta 600 msnm	Su temperatura promedio anual fluctúa entre 24 y 26°C, recibe una precipitación anual de entre 4.000 y 8.000 mm y muestra una elevada humedad relativa	Topografía muy irregular, aquí los suelos se hallan expuestos a altas precipitaciones y temperaturas	Similar composición florística al ecosistema precedente, los bosques aquí son sin embargo más densos, aunque aptos para la producción maderera	Desmote de la selva muy inconveniente para la explotación agrícola y ganadera
Bosque muy húmedo Pre-Montano	Sobre los 600 msnm y ocupa una amplia zona de las estribaciones de la cordillera Oriental	Altitud y temperaturas similares a las del Bosque húmedo Pre-Montano, aquí las precipitaciones promedio alcanzan niveles de 5.000 mm	Suelos con gran susceptibilidad a la erosión, se hallan adecuadamente protegidos (en plena reserva Bermejo), pues requieren de una cobertura vegetal permanente	La abundancia de palmas, bejucos y epifitas dan una apariencia irreal de una vegetación densa y tupida	Por razones climáticas y topográficas, los potreros son de muy difícil mantenimiento y, con algunas excepciones, los suelos no son aptos para la agricultura, salvo si se siguen recomendaciones técnicas muy puntuales
Bosque pluvial Pre-Montano	Partes altas del bosque muy húmedo Tropical y se localiza en el nororiente del país, donde nace el río La Bermeja, entre los 600 y 1.200 metros de altitud; CC: con temperatura media anual entre 21 y 24°C, corresponde a una de las formaciones vegetales más lluviosas del Ecuador (entre 5.000 y 8.000 mm anuales)	Temperatura media anual entre 21 y 24°C, corresponde a una de las formaciones vegetales más lluviosas del Ecuador (entre 5.000 y 8.000 mm anuales)	Exceso de agua (capacidad de retención hídrica superior a 200% - Hydraulands- y con alta nubosidad), los suelos de este ecosistema tienen fuertes limitaciones para la agricultura	Los bosques de esta formación se encuentran cubiertos de muchas epifitas, musgos, líquenes; son árboles de mala forma y con diámetros no mayores a 50 cm	Muy limitado valor para las actividades agrícolas y ganaderas, sin embargo sus bosques tienen un buen potencial para su ordenación forestal
Bosque muy húmedo Montano Bajo	Sobre relieves montañosos de la cordillera oriental, es el sitio de mayor elevación del cantón	Similares al bosque húmedo Montano Bajo, pero con una precipitación media anual de 4.500 a 4.000 milímetros, sin un mes ecológicamente seco y con temperaturas mínimas críticas de entre 2 y 4°C durante la noche	Suelos con una capacidad de retención de humedad mayor a 200% (Hydraulands), se encuentran cubiertos de bosque y en zona de reserva, lo cual conviene a este tipo de suelos	Muy afín a la del bosque húmedo Montano Bajo, con la presencia de muchas epifitas en las copas y troncos de los árboles	Fuertes y moderadas pendientes, con suelos y subsuelos muy inestables, su uso debe ser restringido definitivamente al de protección

Fuente: Holdridge y Tosi, 1978
Elaboración: Agroprecisión, 2011

Biodiversidad. El cantón Cascales, por encontrarse en un entorno de bosques tropicales y subtropicales, constituye una de las zonas más biodiversas del Ecuador. Sin embargo, si bien el cantón se halla en las zonas de amortiguamiento de tres áreas protegidas (Reserva Ecológica Cofán Bermejo, Parque Nacional Cayambe Coca, y Bosque Protector Bermejo), su biodiversidad se ha visto alterada por una marcada fragmentación de hábitats naturales: sólo queda el 69% del bosque natural y la superficie restante presenta algún tipo de ocupación e intervención que han degenerado en procesos explosivos de deforestación. Por ello, urge un Plan de manejo de éstas áreas.

Para efectos de evaluar el grado de biodiversidad de la **flora** del cantón Cascales, se distinguen cuatro clases de vegetación: bosque natural poco intervenido, bosque secundario, cultivos y pastizales. Se constata, además, la presencia de dos formaciones vegetales (según Sierra *et al.*, 1999): Bosque Siempreverde piemontano y Bosque siempre verde de tierras bajas.

Por otro lado, se diferencia, cuatro áreas de localización:



Foto 1. Laguna Culebra Cascales, 2011

- Asentamientos poblacionales menores (rurales), en donde existen elevadas potencialidades turísticas;
- Zona industrial, en donde se desarrollan prácticas mineras (artesanal) y petroleras;
- Mayor concentración poblacional urbana); y
- Bosque protector Bermejo, zona de conservación y manejo de los germoplásmicos.

El análisis y resultado del diagnóstico arroja la hipótesis de que la colonización no planificada del cantón, al haber generado una expansión de la frontera agrícola, ha dado lugar a una fragmentación de los ecosistemas del sector, lo cual ha incidido, a la vez, en pérdidas de especies forestales de importancia como el cedro, caoba, chuncho, guayacán, entre las principales. Esta situación merece igualmente ser atendida con prioridad.

Se ha registrado que en el cantón Cascales existen aproximadamente 850 especies de plantas vasculares, de las cuales 569 han sido identificadas hasta especie, género o familia, no sin estimar que en la región, de alto número de especies endémicas, habría en total entre tres mil y cuatro mil especies de plantas.

En lo que se refiere a diversidad **faunística**, se puede decir que en los hábitats naturales del entorno del cantón los mamíferos grandes han desaparecido, sin embargo, los mamíferos medianos y pequeños son frecuentes pues se han adaptado a los cambios y las presiones antrópicas. Por otro lado, en las áreas más intervenidas, la fauna de anfibios y reptiles se encuentra conformada especialmente por especies *generalista-comunes* de *baja* sensibilidad, mientras que en los bosques naturales, las especies son *especialistas* y de sensibilidad *media*;

Geología, geomorfología y edafología (suelos). Bajo una perspectiva más profunda por su dimensión temporal y su solidez física- el sistema ecológico ambiental, a más de estar

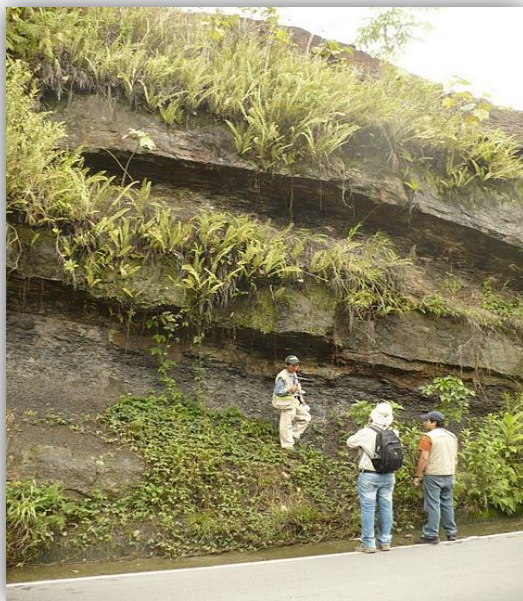


Foto 2. Perfil vía Lumbaqui – Cascales Formación Geológica Tiyuyacu, Cascales, 2011

compuesto de climas y ecosistemas, tiene como componentes determinantes las condiciones geológicas, geomorfológicas y edáficas sobre los que estos últimos se asientan. Por esta razón, en el presente diagnóstico ecológico ambiental es imprescindible, hacer referencia a tres puntos básicos: una caracterización litológica, una descripción de los variados relieves, y una clasificación

de los suelos que individualizan al cantón Cascales.

El estudio geológico ha podido detectar *seis* formaciones litológicas (Mera, Arajuno, Chalcana, Tiyuyacu, Tena y Napo), además de la Unidad Misahuallí y del Plutón Rosa Florida, todos con edades que van del Plioceno hasta el Jurásico.

Desde el enfoque geomorfológico, se han identificado *quince* formas de relieve distribuidas en cuatro grandes *unidades genéticas* (cinco formas tectónico erosivas, seis formas estructurales, dos formas denudacionales y dos formas deposicionales).

Una de las implicaciones socioeconómicas más pragmáticas del estudio de las condiciones geológicas, geomorfológicas y edáficas de un lugar, en este caso del cantón Cascales, es el inventario zonificado y evaluado de las **amenazas geológicas**. Es así como el diagnóstico ecológico ambiental, después de un estudio detallado de los factores que condicionan los movimientos en masa, llega a la conclusión de que el cantón Cascales es altamente susceptible a este tipo de amenazas físicas.

Cinco son los factores que se han considerado para evaluar la mencionada susceptibilidad: morfología, textura y profundidad de los suelos, pendiente, litología, uso del suelo y cobertura vegetal. De esta forma, se ha identificado tres grandes categorías de susceptibilidad de deslizamientos y derrumbes: alta, media y baja, que ocupan, respectivamente, el 75,42%, el 15,92% y el 8,66% de la superficie total del cantón.

Capacidad de uso de las tierras. Constituye otro resultado pragmático e indispensable para la planificación territorial, pues hace referencia a la aptitud de uso agrícola, pecuario o forestal. El método utilizado en este estudio da cuenta de ocho rangos de tierras según el nivel de las limitaciones que ellas presentan para caracterizar esa capacidad. Así por ejemplo, si son del rango VIII tales limitaciones son las más elevadas y por ende ninguna utilización será conveniente que no sea la de conservación; si al contrario, son de los rangos I, II y III, en ellas son posibles cultivos de toda clase incluso los de orden anual. Entre estos dos extremos están las de los rangos IV, V, VI y VII, aptas, respectivamente, sólo para cultivos semipermanentes, permanentes, ocasionalmente anuales o únicamente para manejo de bosques.

En el cantón Cascales **no** se han encontrado tierras de las clases **I** y **II**.

Las características de las clases encontradas se describen en el cuadro No. 4:

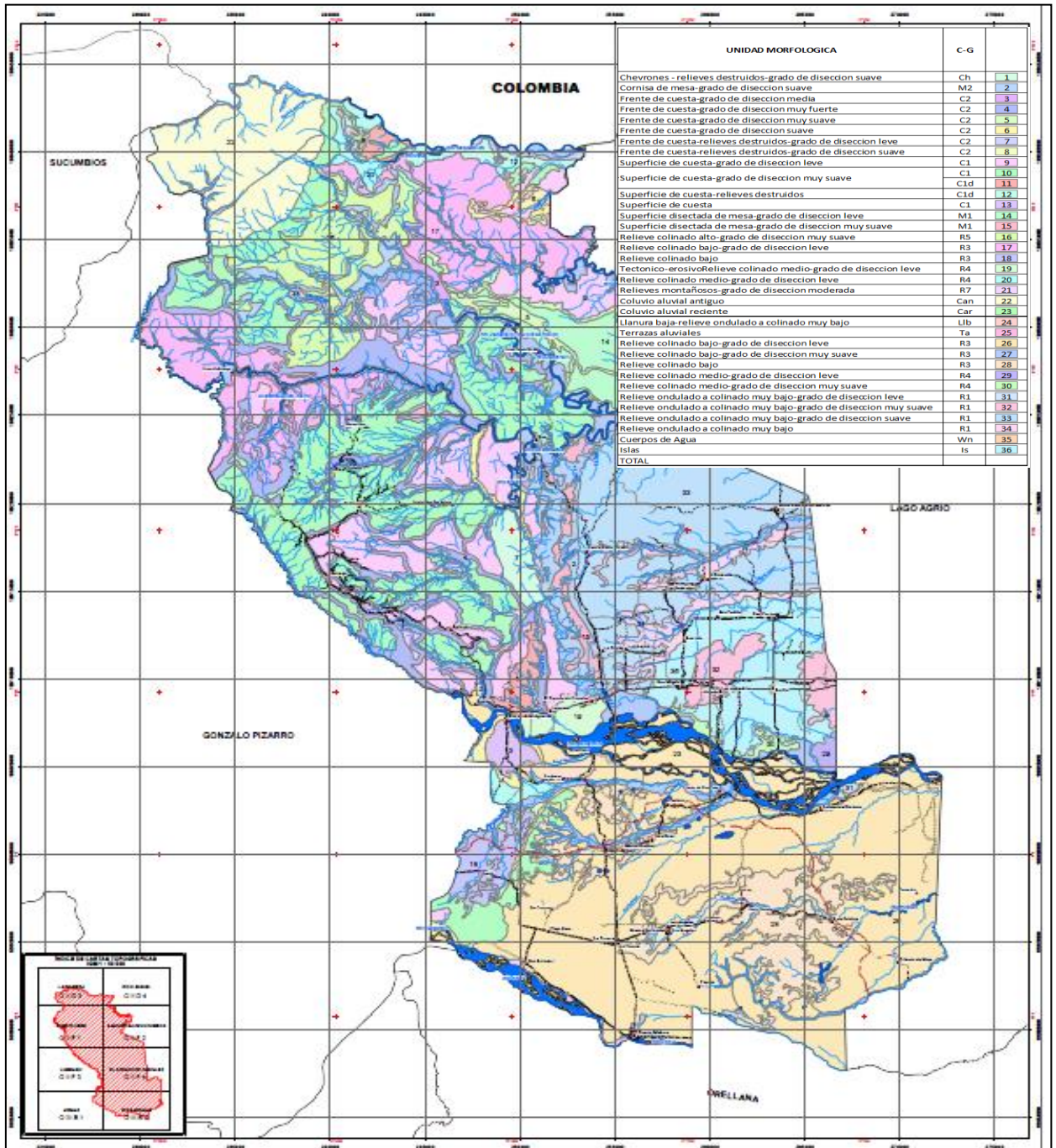
CUADRO 4. CARACTERIZACIÓN DE CLASES DE TIERRAS, CANTÓN CASCALES

CLASE AGROLÓGICA	PORCENTAJE (SUPERFICIE CANTONAL)	CARACTERÍSTICAS	RECOMENDACIONES
<i>Clase III</i>	16.3%	Presentan limitaciones moderadas que restringen la elección de cultivos. Para cultivos anuales se requieren prácticas intensivas de manejo y conservación de suelos y agua.	Se recomiendan cultivos de ciclo corto como arroz y maíz.
<i>Clase IV</i>	12.6 %	Presentan fuertes limitaciones que restringen su uso a vegetación semipermanente y permanente.	Los cultivos anuales se pueden desarrollar únicamente de forma ocasional y con prácticas de manejo y conservación de suelos y agua. Cultivos permanentes como : café, cacao y palma.
<i>Clase V</i>	27.0%	Presentan limitantes para el desarrollo de cultivos anuales, semipermanentes, permanentes o bosque, por lo cual su uso se restringe para pastoreo o manejo de bosque natural	Su vocación los pastos y ocasionalmente en ellas se pueden hacer cultivos perennes como en las de los tipos III y IV
<i>Clase VI</i>	31.8 %	Deben emplearse para el pastoreo o la silvicultura y su uso entraña riesgos moderados. Se hallan sujetos a limitaciones permanentes, pero moderadas, no son adecuados para el cultivo.	Utilizadas para la producción forestal, así como para cultivos permanentes tales como frutales y café, los cuales requieren prácticas intensivas de manejo y conservación de suelos.
<i>Clase VIII</i>	8.1 %	Estas tierras no reúnen las condiciones mínimas para actividades de producción agropecuaria o forestal alguna. Para esta clase se incluye cualquier categoría de parámetros limitantes.	Deben utilizarse únicamente para la preservación de la flora y fauna y la protección de áreas de recarga acuífera, reserva genética y belleza escénica

Fuente: CLIRSEN, 2011
Elaboración: Agroprecisión, 2011

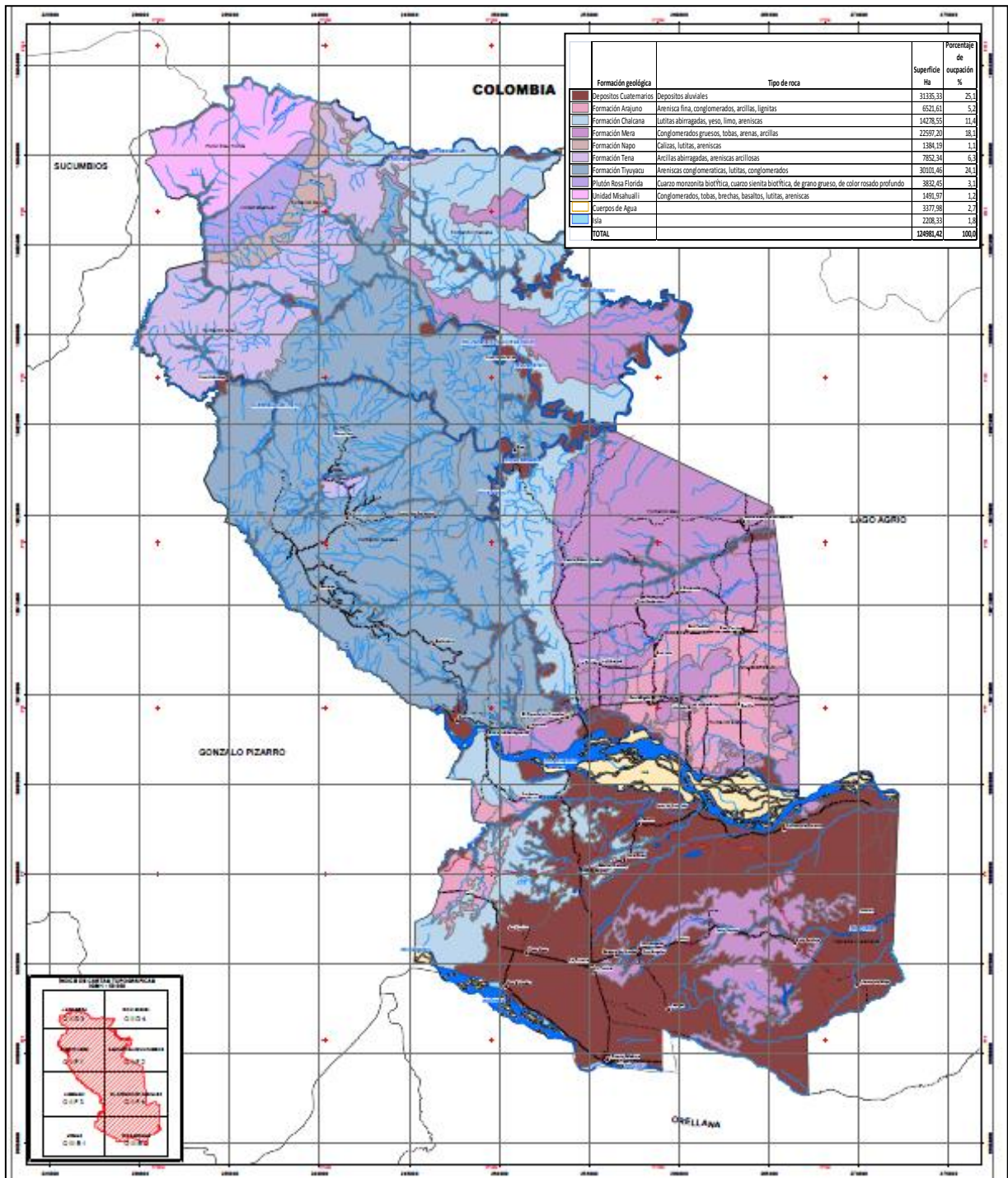
A continuación se presenta gráficamente la geomorfología y geología del cantón Cascales en el gráfico 4 y 5.

GRÁFICO 4. MAPA GEOMORFOLOGÍA CANTÓN CASCALES



Elaboración: Agroprecisión, 2011
Escala de trabajo: 1:50.000

GRÁFICO 5. MAPA GEOLOGÍA DE CASCALES



Elaboración: Agroprecisión, 2011
Escala de trabajo: 1:50.000

Hidrología. Sin conocer la estructura hidrográfica de un territorio es imposible comprender su cabal funcionamiento. Con este propósito, es necesario identificar que el cantón Cascales pertenece a *dos cuencas hidrográficas* (la del río Napo y la ecuatoriana-colombiana del río Putumayo), las mismas que conforman *28 microcuencas* pertenecientes a *dos subcuencas*: 10 a la subcuenca del río Aguarico (de la cuenca del Napo), y 18 a la subcuenca del San Miguel (de la cuenca del Putumayo).

Según el inventario de las 28 microcuencas, doce de ellas muestran una tendencia *media* a las crecidas, nueve con tendencia *baja*, seis con *muy baja*, y una con *alta*. Según la longitud del río principal, las microcuencas van de los 110,68 kilómetros (drenajes menores del río Putumayo) hasta los 12,72 kilómetros (río sin nombre con código 7301010). Según su área, van de los 236,8 kilómetros cuadrados (río Pusino) hasta los 7,62 kilómetros cuadrados (el mismo río sin nombre).



De acuerdo al volumen anual escurrido, la microcuenca que más alto valor muestra es la microcuenca del río Pusino, con 273 millones de metros cúbicos, que contrasta con la de menos escurrimiento (río sin nombre y de código 7301010) con 7,62 millones de metros cúbicos.

Foto 3. Río Aguarico sector San José de Wisuyá Cascales, 2011

3.2.2 Sistema Económico

Análisis Multitemporal⁵ del Uso del suelo

En el lapso de 21 años (1989-2010), el **uso del suelo** en el cantón Cascales ha sufrido importantes modificaciones, en detrimento de las áreas naturales y a favor de las intervenidas del ser humano. Es así como, de siete tipos de uso del suelo, los que *decrecen* son los correspondientes al *Bosque nativo* y al *Moretal* en un valor porcentual alto en relación al total del cantón. Mientras que, los tipos *Cultivos*, *Bosque intervenido* y *Vegetación arbustiva* se han *incrementado*. En lo que, concierne a los usos de suelo *Superficie Edificada e Infraestructura* y *Cuerpos de agua e islas*, los cambios son relativamente insignificantes, como se puede observar en el cuadro No.5.

CUADRO 5. COMPARACIÓN DE SUPERFICIES EXPRESADAS EN HECTÁREAS
ENTRE LOS AÑOS 1989 – 2010

UNIDADES	1989	2010	DIFERENCIA DE COBERTURA	%	DESCRIPCIÓN
Bosque Nativo	87550.66	73020.7	-14529.96	-16.6	Decrece
Cultivos	16212.21	25964.03	9751.82	60.15	Crece
Bosque Intervenido	4843.42	9063.18	4219.76	87.12	Crece
Vegetación Arbustiva	2830.39	6400.2	3569.81	126.12	Crece
Moretal	7788.28	4817.08	-2971.2	-38.15	Decrece
Superficie Edificada e Infraestructura	20.83	191.81	170.98	820.74	Crece
Cuerpos de Agua e Islas	5524.42	5524.42		-	
TOTAL	124981.42	124981.42			

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

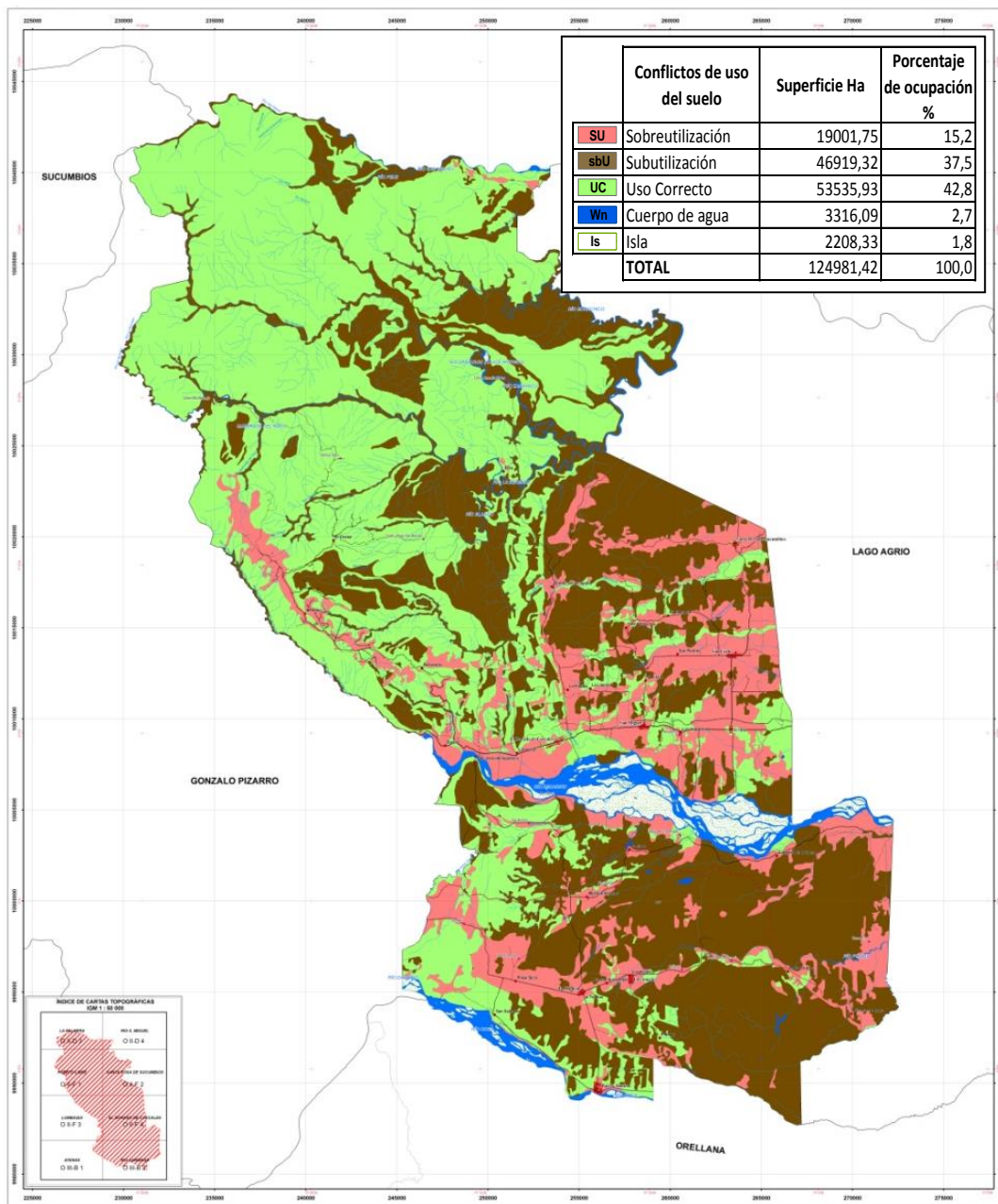
A fin de analizar las afectaciones y la complejidad de estas modificaciones, es importante identificar los **conflictos de uso del suelo**, lo que se entienden como las contradicciones entre las potencialidades técnicamente establecidas del recurso suelo y el uso real que de él hace el ser humano. Tales contradicciones pueden ser de dos clases: de sobreutilización y de subutilización.

⁵ Creación de nuevos modelos de condiciones futuras a través del seguimiento de la evolución del uso de suelo, cuantificando sus cambios, comparando en fechas diferentes y profundizando el conocimiento de sus causas.

Una sobreutilización propicia la erosión anómala de los suelos y de esta forma su desgaste inadecuado; en cambio una subutilización puede significar, a más de un bajo aprovechamiento del suelo, una transferencia del uso del suelo a áreas ya sobreutilizadas.

Las matrices de análisis del diagnóstico dan cuenta con claridad de los conflictos de uso del suelo en el cantón Cascales. Allí se puede observar la geografía y la envergadura de los tres tipos de espacios resultantes: de uso correcto del suelo, de su sobreutilización y de su subutilización representados en el gráfico No. 6.

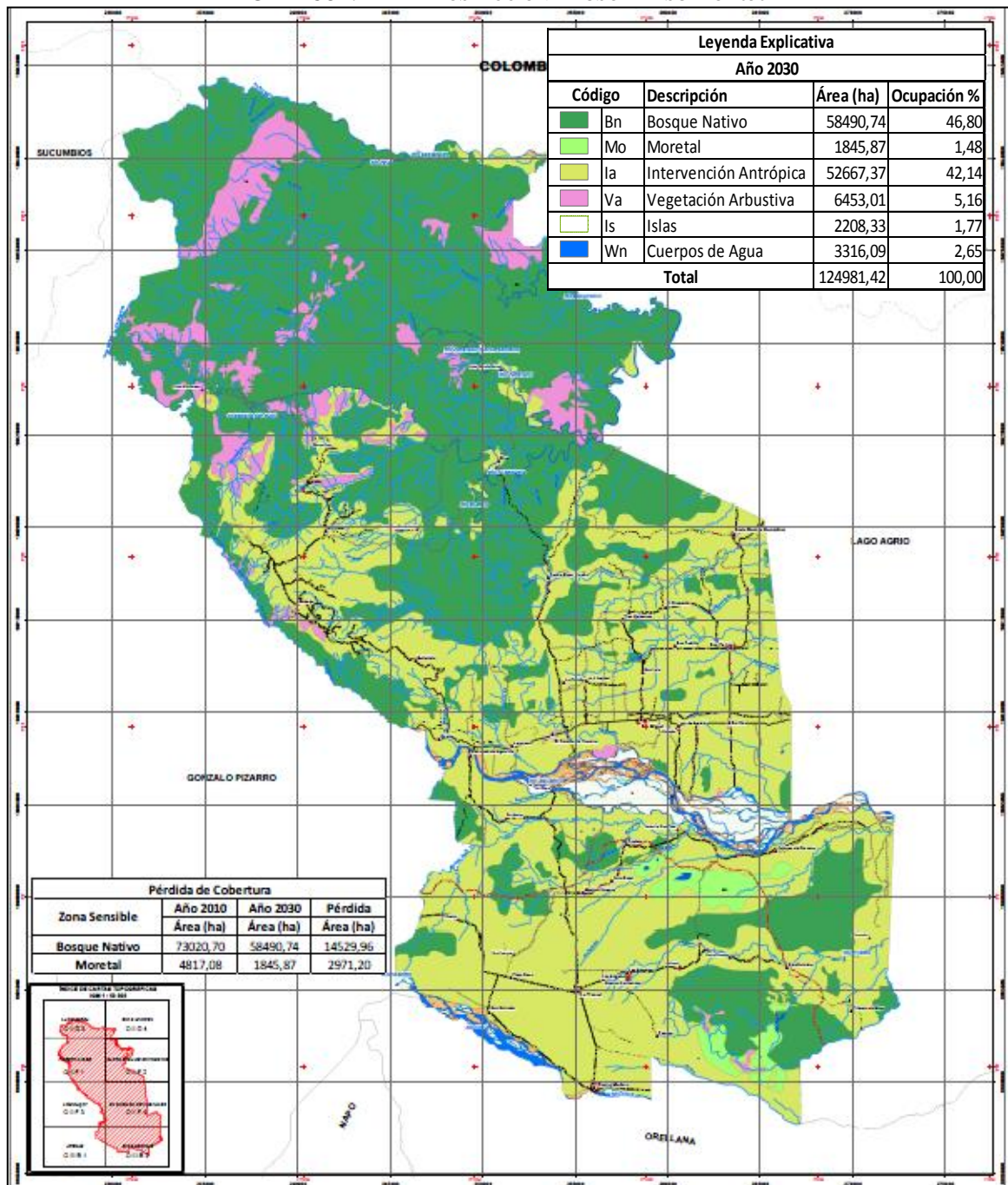
GRAFICO 6. MAPA CONFLICTOS DE USO DE LAS TIERRAS



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

La evidente pérdida de cobertura natural del cantón en los últimos años y las áreas sobre utilizadas, demandan una inmediata intervención. A fin de realizar este análisis, se presenta un modelo prospectivo realizado con la información de uso del suelo, según lo muestra el gráfico No. 7, el área de ocupación de los usos al 2030 en el caso de que no hubiera intervención.

GRÁFICO 7. MAPA PROSPECCIÓN DE USO DEL SUELO 2030



Actividades Económicas (sectores agrícola, industrial y minero)

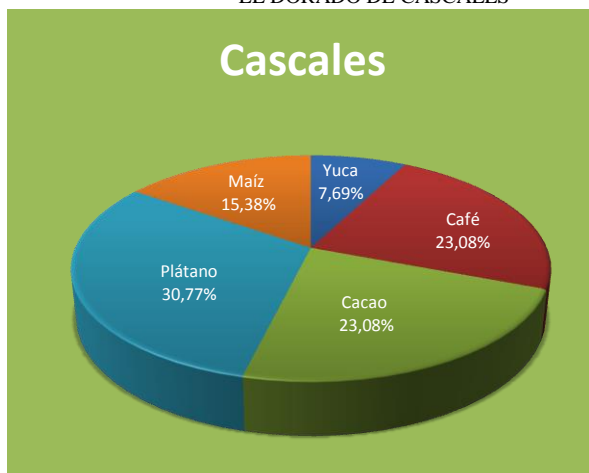
De acuerdo a una serie de entrevistas llevadas a cabo para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se caracteriza las principales actividades agropecuarias e industriales del cantón, presentadas a continuación:

- **Actividades agrícolas**

Entre los principales cultivos sembrados se destacan: el cacao (entre 20% y 42% de los entrevistados, según parroquia); el plátano (entre 17% y 31% según parroquia), y de otros cultivos (café, maíz, arroz y yuca). Existe una preponderancia del cacao y plátano con la particularidad de que en la zona centro-oeste del cantón, el ciento por ciento de los entrevistados cultiva plátano destinado en su mayoría a la alimentación de porcinos.

Los siguientes gráficos (8, 9 y 10) evidencian los cultivos sembrados por parroquia:

GRÁFICO 8. CULTIVOS DE LA PARROQUIA EL DORADO DE CASCALES



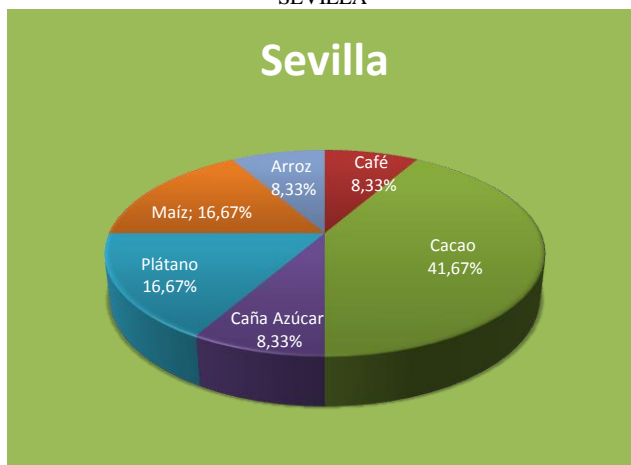
Fuente: MAGAP y Actualización en campo. Cascales, 2011
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 9. CULTIVOS DE LA PARROQUIA SANTA ROSA



Fuente: MAGAP y Actualización en campo. Cascales, 2011
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRAFICO 10. CULTIVOS DE LA PARROQUIA SEVILLA



Fuente: MAGAP y Actualización en campo. Cascales, 2011
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

En cuanto al rendimiento de los cultivos se constató que varía, según parroquia y en quintales por hectárea como lo muestra el cuadro 6 a continuación:

CUADRO 6. RENDIMIENTO PROMEDIO CULTIVO PARROQUIA, CANTÓN CASCALES

RENDIMIENTO POR CULTIVO (QUINTALES)					
Parroquia	Cacao	Café	Plátano	Maíz	Caña
Cascales	1.3	3.5	7.0	19.5	
Santa Rosa	4.0	3.0			
Sevilla	2.3	2.0	4.0	3.0	100*

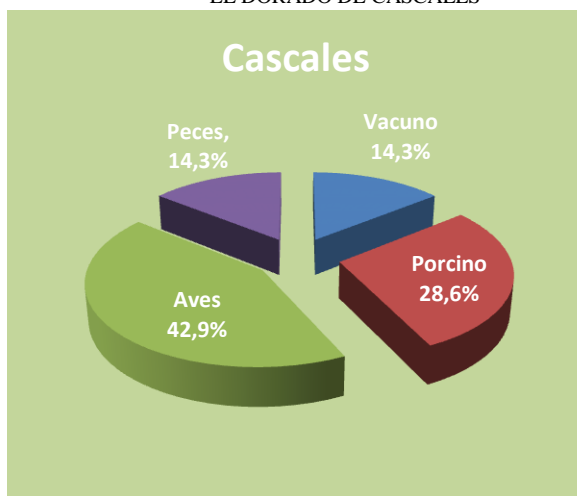
Fuente: MAGAP y Actualización en campo.
Elaborado por: Agroprecisión, 2011
*Bultos por hectárea

Los cultivos o productos dominantes (solos o asociados) se distribuyen de la siguiente forma: el sur del cantón se halla dedicado por partes iguales (25% cada uno) al maíz, al cacao, al cacao-café-maíz y al cacao-café; el centro-oeste del cantón, bosque (en un 25%) y pastos (en un 75%); el centro-este del cantón, cacao (en un 44%), y cacao-café (en un 22%), a maíz, caña y cachaña (en un 11% cada uno).

- **Actividades pecuarias:**

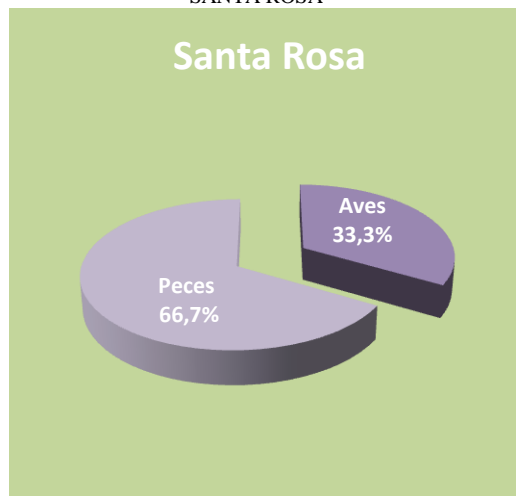
Estas actividades a nivel parroquial, las que predominan son las siguientes: la piscicultura en un 67% en Santa Rosa y la avicultura en un 43% y 33% en Cascales y Sevilla, como se puede observar en los gráficos 11, 12 y 13.

GRÁFICO 11. ACTIVIDADES PECUARIAS PARROQUIA EL DORADO DE CASCALES



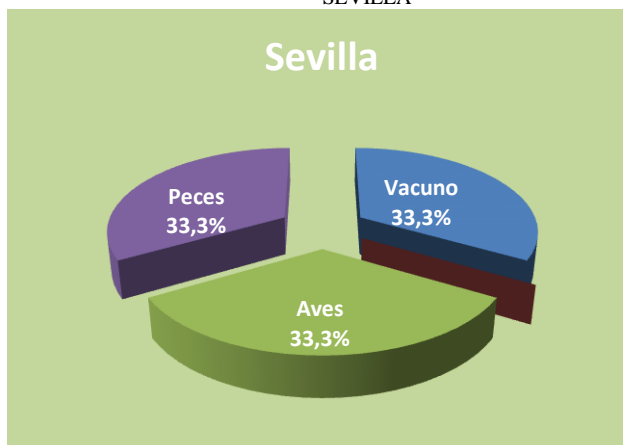
Fuente: MAGAP y Actualización en campo. Cascales, 2011
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 12. ACTIVIDADES PECUARIAS PARROQUIA SANTA ROSA



Fuente: MAGAP y Actualización en campo. Cascales, 2011
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 13. ACTIVIDADES PECUARIAS PARROQUIA SEVILLA



Fuente: MAGAP y Actualización en campo. Cascales, 2011
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Las principales actividades pecuarias son:

- Al sur del cantón: avicultura (67%) y porcicultura (33%);
- Al centro-oeste del cantón: por iguales partes (25%), piscicultura, bovinos, avicultura y porcicultura;
- Al centro-este del cantón, piscicultura (50%), avicultura (33%), vacunos (17%).

Los destinos de la producción agropecuaria son marcadamente de escala *local*; así, en los bloques tanto en el sur del cantón como en su centro oeste, es local en un 80% y provincial

en un 20%; en cambio hacia el centro este del cantón, es local en un 57%, provincial en un 36% y nacional en un 7%.

Actividades Industriales:

En el llamado parque industrial (zona en la se ubican talleres artesanales de procesamiento de madera) ubicado en la cabecera cantonal, El Dorado de Cascales, se desarrollan actividades industriales como: la maderera, en donde se fabrican entre otros productos: *cómodas, puertas y palos de escoba.*

En este sentido, a continuación se describe la ubicación geográfica de dichas actividades económicas:

- El sur del cantón es una zona eminentemente agrícola, productos como el cacao, el café y el maíz son los abanderados de este territorio;
- En la zona de Bermejo se evidencia una potencialidad en la cría de animales, ya sea ganado de carne o para la comercialización de animales en pie por ejemplo lechones;
- Al norte del río Aguarico se destaca la potencialidad piscícola que no ha sido aún desarrollada pues vastas extensiones en este territorio se han destinado a la producción de cacao.

En general, este análisis permite realizar las siguientes recomendaciones:

- a) Organizar campañas e incubadoras de empresas en pro del desarrollo de una cultura empresarial;
- b) Replicar (con otras producciones) las tres experiencias empresariales que existen ya en el cantón: la de la elaboración de panela, la del cultivo de cachama y tilapia en piscinas, y la de la embotelladora de agua, y
- c) Abrir la posibilidad de elaborar productos procesados y comercializaros en el exterior, principalmente café, cacao y pescado.

- **Actividades Mineras:**

Sobre las actividades mineras se dice, que existe potencial en algunos lugares del Cantón principalmente en la parte nor-central.

3.2.3 Sistema de Asentamientos Humanos

De acuerdo a las Guías para la formulación de los PDOT cantonales difundidas por la SENPLADES, el sistema de asentamientos humanos hace referencia a las formas de distribución y ocupación del territorio por parte de la población, (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional); los vínculos que guardan entre sí, los grupos de población asentados en el territorio, la accesibilidad a los servicios sociales y básicos, el desarrollo de actividades, entre otras variables. En este sentido, a continuación se divide este sistema en tres enfoques: población, accesibilidad a servicios básicos y organización social (actores sociales).

3.2.3.1 Población cantón Cascales

El cantón Cascales que conforma tres parroquias, tiene una población pequeña (alrededor de 11 mil habitantes, según INEC, 2010) a comparación de otros cantones de la misma provincia. El cuadro 7 presenta la población por edades de cada parroquia y el gráfico 14 presenta la pirámide poblacional del cantón.

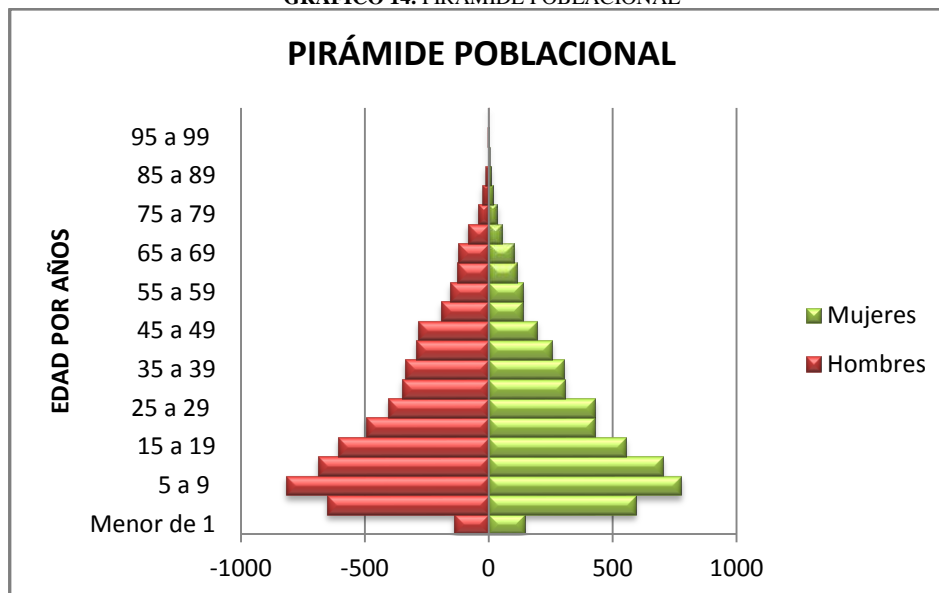
CUADRO 7. POBLACIÓN CANTONAL POR SEXO

PARROQUIA	HOMBRE	MUJER	TOTAL
EL DORADO DE CASCALES			
De 0 a 14 años	1 595	1 593	3 188
De 15 a 64 años	2 200	1 906	4 106
De 65 años y más	160	120	280
Total	3 955	3 619	7 574
SANTA ROSA DE SUCUMBIOS			
De 0 a 14 años	171	134	305
De 15 a 64 años	253	185	438
De 65 años y más	18	20	38
Total	442	339	781
SEVILLA			
De 0 a 14 años	525	492	1 017
De 15 a 64 años	773	767	1 540
De 65 años y más	112	80	192
Total	1 410	1 339	2 749

PARROQUIA	HOMBRE	MUJER	TOTAL
TOTAL POBLACIÓN CANTÓN	5 807	5 297	11 104

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 14. PIRÁMIDE POBLACIONAL



Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

La pirámide refleja la dinámica poblacional de un cantón amazónico, donde existe mayor concentración de niños y jóvenes, mientras que disminuye considerablemente y va en descendencia la categoría de edad entre los 30 a 50 años, edad de personas que representan mano de obra. Esto generalmente, se debe a que las personas en este rango sale a trabajar ya sea a Lago Agrio o a buscar oportunidad de trabajo o estudios en otras ciudades como Quito, Ibarra, entre otras.

La población de este territorio se encuentra visiblemente concentrada en las 2 cabeceras parroquiales y la cabecera cantonal, mientras que un porcentaje mínimo se evidencia disperso en el sector rural conformado por varias comunidades. En el sector de la Troncal existe cierta concentración, ya que esta población y las de su alrededor se encuentran aisladas por una barrera natural, este es el Río Aguarico. En el cuadro 8, se expone la población en el sector urbano y rural a nivel cantonal, por parroquia, según el Censo 2010.

CUADRO 8. POBLACIÓN CANTONAL URBANA – RURAL

POBLACIÓN	EL DORADO DE CASCALES	SEVILLA	SANTA ROSA
Urbano	2090	-	-
Rural	5484	2749	781

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Por otro lado, si bien la población en el sector rural de este cantón está dispersa en varias comunidades, ésta corresponde a poblados de diferentes comunas, evidenciando la concentración de habitantes mestizos en las cabeceras parroquiales y cantonal como se observa en el cuadro No. 9.

CUADRO 9. POBLACIÓN CANTONAL URBANA – RURAL

PARROQUIA	PUNTO-ESPACIO SOCIAL	CARACTERÍSTICA	GRUPO ÉTNICO
Cascales	El Dorado de Cascales	Poblado consolidado	Colonos
	La Troncal	Poblado	
	Los Angeles		
	Madero		
	1° de mayo		
	9 de Octubre	Recinto	
	Arenal		
	La Primavera		
	Playa Seca		
	San Salvador		
	Bellavista		
	Bermejo		
	Cooperativa Atahualpa		
	Duvino		
	Loroyacu		
	San Andres	Sitio	
	El Cristal		
	Cofán Alto Bermejo	Comunidad	Cofanes
	Cofanes del Duvuno		
	Chandia Na		Kichwa
	14 Kichwa		
	Antisuyo		
	Centro Chuncho		
Comunidad kichwa San Francisco			
Comunidad Pápayu			
Dumbiqui			
Jesús del Gran Poder			
José Clemente			
Kasha Yacu			
Kuilys			

PARROQUIA	PUNTO-ESPACIO SOCIAL	CARACTERÍSTICA	GRUPO ÉTNICO		
	Los Shyris				
	Mushuk Kawsay				
	Nuevo Horizonte				
	Pacococha				
	Pastaza				
	Puma Cucha				
	San José de Aguarico				
	Shayari				
	Villa de Bermejo				
	Yana Rumi, antes Pachakutik				
	Centro Shuar San Antonio			Shuar	
	Centro Shuar Sharup Rayo				
	Etsa				
	Centro Shuar Betano				
Santa Rosa	Centro Shuar Taruka	Poblado	Colonos		
	Santa Rosa de Sucumbíos				
	El Diamante			Recinto	Colonos
	Malvinas 2				
	Ecuador Amazonas			Comunidad	Kichwa
	Centro Kiwcha 1 de Octubre				
	Curiyacu				
La Charip					
Yamara Nacays	Shuar				
Sevilla	Sevilla	Poblado	Colonos		
	San Carlos				
	San Miguel				
	Jardines de Sevilla	Barrio			
	Los Castillos				
	Los Laureles				
	Nueva Esperanza				
	Río Blanco				
	San Gabriel				
	San Pedro				
	Caserío Nuevo km 30 Aguarico	Caserío			
	Cañaverall				
	La Florida	Recinto			
	La Libertad				
	Luz de América				
	Manuel Franco				
	San Luis				
San Pedrito recinto					
Tres Hermanos recinto					
Allishunku	Comunidad	Kichwa			

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

3.2.3.2 Acceso a servicios básicos del cantón Cascales

Si bien se evidencia un mejoramiento de servicios básicos de la población Cascaleña, el Censo Poblacional del 2010 muestra la necesidad de una mayor cobertura de servicios en

los principales centros urbanos (El Dorado de Cascales, Sevilla y Santa Rosa). El cuadro 10, señala sobre todo el déficit en el acceso al agua potable.

CUADRO 10. POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POTABLE

PROCEDENCIA PRINCIPAL DEL AGUA RECIBIDA	EL DORADO DE CASCALES	SANTA ROSA DE SUCUMBOS	SEVILLA
De red pública	825	82	481
De pozo	175	40	113
De río, vertiente, acequia o canal	497	41	52
Otro (Agua lluvia/albarrada)	108	9	19
Total Viviendas	1 605	172	665

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Es importante el análisis de esta variable, la cual describe la diferencia entre la cabecera cantonal en relación a las cabeceras parroquiales, ya que como se puede observar (cuadro 11), El Dorado de Cascales tiene un porcentaje mayor de vivienda de diferente tipo en relación a las otras parroquias, por lo que, se evidencia la necesidad de mejorar las condiciones de vivienda y la formulación de planes de vivienda en todo el cantón.

CUADRO 11. VIVIENDA DEL CANTÓN CASCALES POR PARROQUIA

PARROQUIA	EL DORADO DE CASCALES	SANTA ROSA DE SUCUMBOS	SEVILLA
Tipo de la vivienda	Casos	Casos	Casos
Casa/Villa	1 678	149	603
Departamento en casa o edificio	22	1	137
Cuarto(s) en casa de inquilinato	51	2	8
Mediagua	66	38	36
Rancho	213	23	51
Covacha	23	1	4
Choza	31	5	1
Otra vivienda particular	11	3	2
Hotel, pensión, residencial u hostel	1		
Cuartel Militar o de Policía/Bomberos	2		
Convento o institución religiosa	1		
Otra vivienda colectiva	6		
Sin Vivienda	1		
Total	2 106	222	842

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

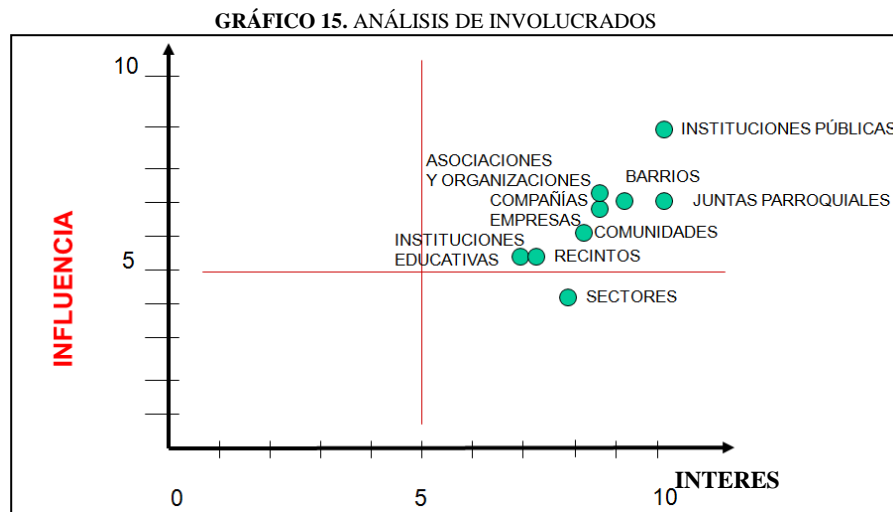
3.2.3.3 Organizaciones y actores en el cantón Cascales

En el Cantón, se identifican 24 Asociaciones/organizaciones; 8 Barrios; 8 Compañías/empresas; 15 Comunidades; 58 Instituciones educativas; 9 Instituciones públicas; 2 Juntas parroquiales; 25 Recintos, y 5 Sectores.

Cada uno de estos actores y los siete grupos, corresponde a un grado de *interés* en el proceso de planificación, así como un grado de *influencia* en el entorno local.

Ocho de los nueve grupos, se determinan como *actores principales* (con alta influencia y alto interés) y solamente uno como *actor involucrado* (con baja influencia y alto interés).

Dentro de las categorías consideradas como actores principales, la que mejor puntaje (sobre un máximo de 10) obtuvo fue la de *instituciones públicas* (9,0 en influencia y 10,0 en interés), seguida por la de *juntas parroquiales* (7 y 10), *barrios* (7 y 9), *asociaciones/organizaciones* (6,3 y 8,0), *compañías/empresas* (6,6 y 8,6), *comunidades* (6,0 y 8,0), *recintos* (5,2 y 7,2) e *instituciones educativas* (5,6 y 7,1). El grupo de *sectores*, en cambio, obtuvo un puntaje (4 y 5) que le clasificó como actor involucrado, representados en el gráfico 15:



Fuente: Guías AME, 2010
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

3.2.4 Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad

Bajo la premisa de que el rol de una **red de transporte**, además de articular los espacios de producción y de consumo, es *sectorizar* las interacciones del sistema cantonal en

intercantonal, y sobre la base de la información obtenida en las organizaciones públicas y privadas pertinentes (Instituto Geográfico Militar, Gobierno Provincial de Sucumbíos y empresas de transporte), se establecen los siguientes rasgos que caracterizan este tipo de red, que conciernen a la dinámica del cantón Cascales en este sector:

- Los principales ejes de la red vial son los que conectan a los poblados de Cascales, Sevilla, Santa Rosa, Bermejo y La Troncal.
- *En cuanto al tipo de transporte terrestre los poblados de Cascales y Sevilla los medios utilizados son los de bus urbano, bus interprovincial y ranchera, solamente este último medio es utilizado en los poblados de Santa Rosa, San Carlos, Bermejo, La Troncal, Puerto El Madero, Los Ángeles y San Miguel.*
- Las principales rutas son: Lumbaquí-Lago Agrio (16 diarias), seguida por las de Reventador-Lago Agrio (nueve diarias), Cascales-Lago Agrio (cinco diarias) y de otras menores como las de Panduyacu-Lago Agrio, Los Ángeles-Lago Agrio y otras (Una o dos frecuencias diarias). De las 42 rutas principales inventariadas, 23 se hallan servidas mediante el tipo de transporte *ranchera*, 16 con *bus*, y 1 con *bus rotativo*.

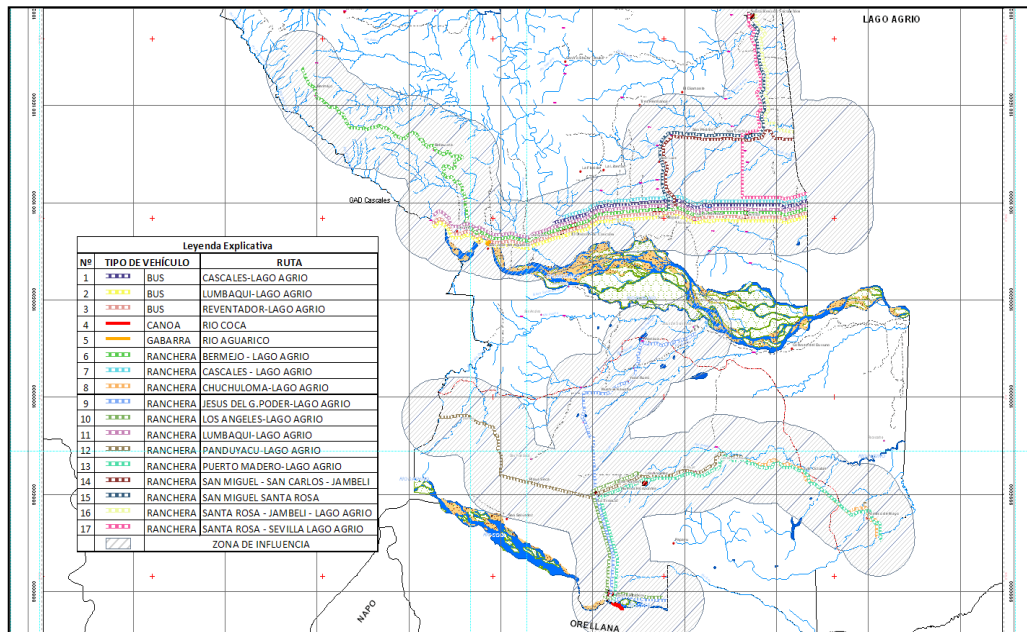
La cobertura de telefonía y al acceso vial (**conectividad**) en el cantón, tiene la siguiente caracterización espacial: de las 55 localidades inventariadas, sólo en tres (la cabecera cantonal y las dos cabeceras parroquiales), existe *telefonía convencional*, sin embargo, su cobertura es limitada, más del 80% en cada parroquia no posee este servicio según el Censo 2010.

Mientras que, la *telefonía celular* está presente, aunque en forma parcial, en 24 de esas localidades y con una mayor cobertura que el servicio de cobertura de telefonía convencional. Así el Censo 2010, presenta que tanto en El Dorado de Cascales como en Sevilla, más del 70% de habitantes disponen de este servicio y el 50% en Santa Rosa.

En cuanto a la demanda de *energía eléctrica*, la mayoría de comunidades disponen de este servicio público, alrededor de un 5% del cantón cuenta con otras alternativas como paneles solares y plantas de luz eléctrica, sobretodo en El Dorado de Cascales y Sevilla.

Por otro lado, de manera general se puede decir que, apenas cinco de esas localidades carecen de acceso vial. Finalmente, el gráfico 16, evidencia el sector centro sur del cantón, en donde las rutas de transporte público están visiblemente concentradas entre las cabeceras parroquiales y las principales rutas son intercantonales.

GRÁFICO 16. MAPA RUTAS DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

3.2.5 *Sistema Sociocultural*

El tratamiento de este complejo tema, es abordado a través de *seis* perspectivas: la *situación social actual*; la *estructura socio territorial*, según unidad político y administrativa; las *condiciones socio-económicas*; la *dinámica socio-institucional*; la *participación ciudadana*, y el *crecimiento demográfico*.

a) En lo que concierne a la **situación social actual**, cabe recordar ante todo que el cantón Cascales constituye una unidad territorial que según el Censo de Población y Vivienda del año 2010, cuenta con una población de 11. 1 mil habitantes (en 2001 no eran más de 7,5 mil), compuesta de tres entidades políticas y administrativas (las parroquias de El Dorado de Cascales, Sevilla y Santa Rosa de Sucumbíos) y multiétnica, vale decir con población mestiza (mayoritaria) e indígena asentada en algunas comunidades (etnias Kichwa, Shuar y Cofán).

Entre el año censal 2001 y el Censo del 2010, el cantón Cascales ha experimentado no solamente un importante crecimiento poblacional, sino también un proceso de consolidación; si la diferencia urbano/rural, que en 2001 era sólo aplicable a la parroquia Cascales, ahora se extiende hacia las otras parroquias, cuyas cabeceras ya dan muestras claras de poblados consolidados. Es así, como las unidades de referencia cambian de lo individual a lo colectivo, al ámbito de las comunidades, los recintos y barrios presentes en el territorio. En materia de Ordenamiento Territorial es relevante, ya que, no son sólo las personas que cuentan como población, sino también –y probablemente sobre todo- los espacios sociales donde estas personas conviven y satisfacen sus necesidades sociales de alimentación, vivienda, educación, salud.

b) La **estructura socio territorial** del cantón identifica 73 *centros poblados* correspondientes a sociales: *poblado consolidado*, sólo *poblado*, *recinto*, *barrio*, *sitio* o *comunidad*, además identifica en cada uno de ellos, si su población se halla compuesta mayoritariamente por *colonos* o por indígenas *kichwas*, *shuar* o *cofán*.



Foto 4. Comunidad Cascales. Cascales 2010.

Resultado de esta caracterización, se estableció que en la parroquia de Cascales, sólo un *centro poblado* tiene la condición de poblado consolidado, la de su cabecera, El Dorado de Cascales, además de 3 poblados, 12 recintos, 1 sitio y 28 comunidades.

En la parroquia de Santa Rosa se identificaron, 1 poblado, 3 recintos y 4 comunidades; y por último, en la parroquia de Sevilla, 3 poblados, 7 barrios, 2 caseríos, 7 recintos y 1 comunidad.

Es interesante constatar que de las 33 comunidades, 23 son Kichwa, 7 Shuar y 3 Cofán. Todas las demás se hallan constituidos por población colona.

En segundo lugar, cabe caracterizar la estructura socio territorial, parroquia por parroquia:

Así, la parroquia Dorado de Cascales, es la más extensa y poblada. Comprende tres unidades territoriales bastante diferenciadas: el *centro poblado*, el *campo Bermejo* y el *sector sur*. El centro poblado, por ser cabecera cantonal, es el más dinámico de todo el cantón pues allí se encuentran las principales instituciones político-administrativas, en donde se concentran los servicios económico-comerciales y se manifiesta el crecimiento de la oferta de servicios comerciales, de alojamiento y alimentación.

La dinámica social del campo Bermejo está determinada por la presencia de un actor social importante: la petrolera TECPETROL que le convierte en un territorio diferenciado y con pocas conexiones con el resto del territorio cantonal.

Mientras que, el sector sur, se halla relativamente aislado del resto del cantón por la presencia del río Aguarico, que cuando soporta crecidas obliga a que sus habitantes tengan más relación con Lumbaquí (cabecera cantonal del Cantón vecino Gonzalo Pizarro) que con el mismo Cascales. Constituye, además la parte más pluri étnica de la parroquia, pues allí se encuentran tanto grupos de colonos como grupos kichwa, y cofán. Cabe recordar que una de las diferencias jurídicas culturales más notables entre estos grupos, es la forma de la propiedad de la tierra: mientras los colonos tienen propiedades individuales, la de los indígenas es comunal.

Por otro lado, la parroquia de Sevilla, menos extensa y poblada que Dorado de Cascales, es étnicamente bastante homogénea, ya que se halla poblada en su mayoría por grupos de colonos, lo cual ha permitido la formación de barrios, recintos y caseríos, y por ende, una cierta tendencia dominante hacia lo urbano.

Finalmente, la parroquia de Santa Rosa de Sucumbíos, poco extensa y menos poblada de todas, es una parroquia con algunas particularidades como es el caso del interesante manejo de la basura (en todos los poblados se practica la separación de los desechos orgánicos y su utilización como fertilizante) y la existencia una organización de cacaoteros.

c) Las **condiciones socio-económicas** del cantón Cascales se hallan fuertemente determinadas y territorializadas por el proceso de *colonización* y asentamiento de los años 60-70 del siglo pasado y que actualmente no existen evidencias de dicho proceso, ya que pocas son las tierras que aún no se hallan debidamente legalizadas.

El cantón dispone de una *infraestructura de servicios básicos* de mediana a baja y de muy diferenciada calidad. En los centros consolidados, la disponibilidad es mayor; y en las áreas periféricas, inferior; en Sevilla ligeramente mayor que en Santa Rosa. Por otro lado, son frecuentes los casos de sistemas de servicios de agua potable y eliminación de aguas servidas inconclusas o sin funcionamiento.

Prácticamente, todos los recintos y comunidades disponen de *vías de transporte terrestre*, aunque las condiciones se degradan en estabilidad mientras el lugar más se aleja de la vía principal asfaltada Cascales-Lago Agrio.

Así mismo, todos los asentamientos disponen de *escuela* y el caso de los Centros de Educación Comunitario Integral Bilingüe –CECIB- merece especial atención: se constituye como plataforma político-cultural, y punto de referencia de las personas de las comunidades indígenas.

Los Centros de Educación Media en el cantón son los siguientes: Colegio Nacional Cascales (Cabecera Cantonal); Colegio Técnico Intercultural Bilingüe Taruka (Cabecera Cantonal); Colegio Técnico Humberto Fierro (Cabecera parroquial de Sevilla); Colegio Técnico Intercultural Bilingüe Mushuk Ñan (Sector Muchuk Kawsay); Colegio Técnico Fronterizo Amazónico (Cabecera parroquial Santa Rosa).

En materia de servicios de *salud*, los puntos de referencia centrales son la cabecera del cantón o la ciudad de Nueva Loja (capital provincial). No existe centros de salud, solamente subcentros en las cabeceras parroquiales, puestos de salud y botiquines.

La *economía* del cantón gira en torno a la agricultura, pero al respecto existen grandes diferencias entre colonos e indígenas: mientras los primeros orientan su producción hacia el mercado, los segundos lo hacen predominantemente hacia el autoconsumo; si los primeros son los que más aprovechan de los servicios financieros del Banco Nacional de Fomento, los indígenas sólo lo hacen en forma excepcional. Los colonos son más que todo agricultores, ganaderos y explotadores de madera, mientras que los indígenas son también cazadores, pescadores, artesanos y mineros (en Taruka, una comunidad Shuar, práctica minería artesanal); los colonos tienden hacia los monocultivos intensivos, los indígenas son más cercanos a explotaciones diversificadas y de autoconsumo.

En cuanto a la institucionalidad, dos son las *instituciones políticas y administrativas* de mayor reconocimiento y acción en el cantón, el Municipio de Cascales y Gobierno Provincial de Sucumbíos (pocas instituciones del Estado central tienen presencia institucional). Su acción es diferenciada según sus competencias: el primero en las zonas urbanas, el segundo en las rurales. En general, los servicios políticos y administrativos se concentran en las cabeceras cantonal y parroquial.

En las comunidades, existen formas de organización básica como “sectores, organizaciones culturales, de mujeres, comités de pre cooperativas, pro mejoras y directivas. La mayoría de comunidades indígenas están afiliadas a una organización de segundo grado, mientras que la organización de la población mestiza es mínima como: organizaciones de ganaderos, de productores de cacao, de comerciantes o de mujeres. La presencia de ONG´s en el cantón es muy reducida.

c) La **dinámica socio-institucional** del cantón responde al hecho de que éste se halla en un momento de *transición*, en donde factores como el PDOT, que a pesar del escepticismo que despierta, la creciente e irreversible complejidad de su territorio y las exigencias institucionales nacionales (nueva Constitución, vigencia del Plan Nacional del Buen Vivir y del COOTAD), desempeñan papeles clave.

Para la descripción estructural del territorio de cantón Cascales, se diferencian *tres dimensiones del territorio*:



Foto 5. Reunión Ministro de Economía. Cascales, 2011

La presencia de dos orientaciones socio culturales controversiales (colona e indígena);

La complejidad institucional (lo político institucional y lo político territorial); y

La complejidad social (lo socio político y lo social).

La primera dimensión se traduce en una verdadera distinción *articuladora* del territorio cantonal; la segunda trata de responder, por una parte, cómo actúan las instituciones y por otra, cómo las mismas instituciones responden a la complejidad del territorio; y, finalmente, la tercera se esfuerza por descifrar, cómo las personas afrontan el hecho público y cuáles son las oportunidades que el territorio ofrece a las personas.

El desarrollo de esta descripción, en función de la planificación de un nuevo ordenamiento territorial del cantón, se basa en una suerte de matriz en donde cada una de estas tres dimensiones se las analiza, a la vez, desde tres puntos de vista: el *problema* que implica cada dimensión; el *potencial* que cada una de ellas encierra; y, el *condicionante* en que ellas se halla presente.

A manera de conclusión, se establecen, en función de cada una de las tres dimensiones, las siguientes diez *acciones* concretas:

- Crear una plataforma de diálogo intercultural.
- Dotar al Municipio de una unidad técnica que se dedique a proveer de insumos científicos y técnicos al mismo Municipio, a sus funcionarios y a la sociedad.
- Brindar soporte científico y técnico al proceso de reforma institucional del Municipio de Cascales.
- Parroquialización de la zona sur de la actual parroquia de Cascales. Esta zona se encuentra aislada de la parte norte de la parroquia y por su propia dinámica podría constituirse en una nueva parroquia, competencia que en la actualidad se la otorga a los gobiernos Municipales.
- Dinamizar las relaciones entre el Campo Bermejo y el Municipio del cantón.
- Reforzar el sentido de lo público, mejorando la gestión y el servicio público a fin de generar conciencia ciudadana de participación y confiabilidad con las autoridades Municipales.
- Potenciar y/o reforzar los espacios de asociatividad de trabajo colectivo.
- Elaborar proyectos que consideren a los poblados como unidades colectivas.
- Elaboración de planes de ordenamiento urbano para cada uno de los poblados.
- Consolidación de la estructura física del sistema vial.

d) Si bien es cierto que en Cascales hay un buen nivel de organización comunitaria, particularmente en las comunidades indígenas, la **participación ciudadana** se ve limitada en seis aspectos:

- Existe un débil sentido de identidad y es poco frecuente la integración entre comunidades mestizas e indígenas;
- No hay medios de información locales (radios, prensa escrita, carteleras...);
- La planificación del trabajo y participación comunitaria es débil y en gran medida inexistente;
- Los procesos de participación comunitaria (sobre todo indígena) no se han potenciado;
- El nivel de trabajo de las organizaciones sociales del cantón es incipiente; y
- La capacidad local para formular y gestionar proyectos que enriquezcan el trabajo por el desarrollo del cantón es débil.

3.2.6 *Sistema Político Institucional*

El contenido del diagnóstico institucional del cantón Cascales, capítulo crucial en el proceso de elaboración de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se lo presenta a continuación, a través de los resultados de un análisis tipo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) aplicado a la más importante institución del cantón, es decir a su administración municipal.

Las *diez fortalezas* detectadas se refieren a los siguientes rasgos del funcionamiento del Municipio Cascaleño: calidad (liderazgo, compromiso, credibilidad, influencia, competencia técnica) de los directivos y funcionarios municipales, particularmente del Alcalde y de la Dirección de Planificación; disponibilidad material de un patrimonio, una infraestructura, maquinaria y equipamiento municipales; y finalmente, cierta experiencia y capacidad en la gestión ambiental y de riesgos.

En cuanto a las *catorce oportunidades* encontradas cabe decir lo siguiente: las principales consisten en la elaboración del PDOT, así como en todas competencias que le otorga el

COOTAD, tales como la que tiene sobre la vialidad, sobre la administración de los catastros, el registro de la propiedad, explotación de materiales de construcción, administrar el patrimonio cultural, protección integral de la niñez y adolescencia, gestión de la cooperación internacional, y muchas otras encaminadas a lograr una verdadera descentralización.

En lo que toca a las *cuatro debilidades* identificadas, éstas se refieren principalmente al retardo en la conformación de Consejo de Participación, ausencia de una estructura funcional clara y, finalmente, a una cierta ineficiencia en la gestión municipal.

Respecto a las **amenazas**, éstas se traducen en que los procesos de compras públicas son engorrosos, lentos, burocráticos y mora en los pagos.

3.3 Modelo Actual del Territorio

Los procesos de cambio que se están dando en el Ecuador, basados en una planificación a largo plazo, establecen la necesidad de concretar una Estrategia Territorial Nacional – ETN-, concebida como el conjunto de criterios específicos y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, dando como resultado la territorialización de la inversión pública y constituyendo referentes obligatorios para las políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con la Constitución Política del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y los objetivos, políticas, indicadores y metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Por lo tanto, construir un país territorialmente equitativo en todas sus dimensiones espaciales: Región o zona, provincia, cantón, parroquias, circunscripciones territoriales y, a la vez seguro, sustentable con una gestión eficaz, acceso universal y eficiente a servicios, solo será posible a partir de una optimización inteligente de las inversiones y reformas político administrativas claras, como en el caso que compete: Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo de Cascales, mandato establecido en la Constitución (Art. 264), que debe basarse en las estrategias territoriales de carácter nacional, las mismas que se cruzan

selectivamente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, garantizando una coherencia y cohesión entre éstos.



Foto 7. Municipio. Cascales, 2011

valoricen a la población del cantón.

El PDOT Cascales, adquiere una importancia estratégica, ya que, a partir del diagnóstico se espacializó la infraestructura, comunicaciones, recursos humanos y la administración, entre otros recursos, en sitios de integridad social e identidad pluricultural, reconstituyendo los espacios y convirtiéndolos en destinos migratorios y alternativas económicas que destierren la pobreza y

En este contexto, las ciudades, los espacios rurales y protegidos demandan un reordenamiento, fortalecimiento de las centralidades menores como elementos para el mejoramiento de la competitividad, equidad, sostenibilidad y gobernanza de las unidades económicas, administrativas (GAD parroquiales y GAD cantonal), con la provisión de servicios y bienes, como soporte a la productividad que demanda el mercado, provisión de lugares de socialización alternativa al ámbito de las nuevas tecnologías de comunicación y el establecimiento de los elementos fundamentales para la gobernabilidad, democracia y para potenciar a la población de Cascales.

El Dorado de Cascales, conjuntamente con Sevilla y Santa Rosa, constituyen el eje configurador de la identidad del cantón Cascales, por su condición de cabecera cantonal, tradición y riqueza cultural, es el centro político, administrativo, turístico, cultural y educativo de alcance cantonal y provincial, nodo de comunicaciones, intercambios y enlaces con los otros cantones y además representa un nodo importante de articulación con el Distrito Metropolitano de Quito y el Sur de Colombia.

En cuanto al uso del suelo, el cantón Cascales, en su gran mayoría, especialmente en el sector norte, se encuentra cubierto por bosque primario y otra parte por bosque secundario. Estas áreas de conservación, poseen una gran diversidad de flora y fauna silvestre, localizada además en la parte occidental y sur del cantón, donde se puede encontrar:

guantas, monos guatín, tortugas, armadillos, dantas, venados, comadrejas, capibaras, perezosos, tigres, culebras, lagartos y una variedad de mariposas e insectos; así también como un sin número de especies de aves de exóticos colores y una amplia variedad de orquídeas y árboles nativos como: sangre de gallina, aguacatillo, moretales, caoba, cedro y sande.

En la parte central del cantón, se encuentra un claro eje urbano, conformado por las ciudades de Dorado de Cascales, Sevilla, Santa Rosa y otros pequeños poblados a su alrededor. La parte centro, resalta un uso predominante agropecuario, conformado por el valle del río Aguarico.

Mientras que en el sector sur, se encuentran ubicadas varias comunidades de nacionalidades kichwa, cofán y mestizos, rodeado por el río Aguarico y el río Coca, este último como medio de conexión fluvial comercial con comunidades de la Provincia de Orellana, existe una predominancia de diversidad natural y de zonas de cultivos. Además, cuenta con una importante zona lacustre conformada por alrededor de diez lagunas.

Por sus características biofísicas, las principales actividades de los habitantes del cantón Cascales son: maderera, agrícola, pecuaria, ganadera (actividad silvopastoril), comercio, piscicultura (tilapia y cachama), avícola y turismo. En el área de Bermejo se desarrolla la actividad petrolera con la presencia de la compañía Tecpetrol y en la parte norte existe minería artesanal.

Entre los productos cultivados están: limón, piña, coco, uva silvestre, arazá, guaba, papaya, caña de azúcar, plátano, cacao, yuca, chonta, papa china, malanga, arroz, maíz, cacao, entre otros.

A continuación, se presenta el gráfico No. 17, el mismo que sistematiza de manera integral, la dinámica actual del territorio.

GRÁFICO 17. COREMA DE MODELO ACTUAL CANTÓN CASCALES



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

El GAD Cascales implica un concepto territorial y espacial que se describe como la conformación de un Espacio de Desarrollo Económico, basado en un proceso de integración de recintos, comunidades, parroquias, cantones colindantes, provincia y zona I de planificación, que a partir de la implantación del plan estratégico, programas, planes maestros, proyectos plurianuales y planes operativos anuales -POA's-, despliegue una serie de acciones que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo planteados.

IV. ETAPA 2, 3 Y 4.- IMAGEN OBJETIVO, GESTIÓN TERRITORIAL Y SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

4.1 Imagen Objetivo

Las políticas nacionales conciben al territorio y la geografía como depositarios de la historia económica, política, ambiental y social de un cantón, los procesos socio-naturales se proyectan en ámbitos territoriales generando una serie de relaciones dinámicas complejas.

En cuanto al análisis del territorio, se plantea la necesidad de trabajar escalas diferenciadas, las mismas que aluden a diferentes ámbitos de interrelación entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. Allí se encuentra una gradación que va desde las relaciones de proximidad, que afectan a los ámbitos de vida cotidiana, hasta las relaciones supra cantonales de interrelación entre cantones y parroquias que abarcan flujos económicos, financieros, poblacionales o ecosistémicos.

Para el caso del desarrollo de la presente tesis, las Estrategias Territoriales se plantean a la escala del nivel cantonal; establecen el posicionamiento del cantón Cascales en relación a la provincia y buscan transformar el territorio, con el objeto de lograr una mejor repartición geográfica entre áreas urbanas y rurales, que permitan el avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio. Además, se diseñan lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio, cuyo objeto es lograr una mejor coordinación de acciones sectoriales y busca un adecuado nivel de complementariedad y retroalimentación entre niveles de gobierno.

Esta parte de la formulación del plan, busca también analizar las diferentes hipótesis sobre el futuro del desarrollo de Cascales, a partir del comportamiento posible de variables críticas obtenidas en el diagnóstico territorial y la activa participación de los diferentes actores en los talleres realizados. Se concerta el escenario deseado para el largo plazo, como insumo clave para el acuerdo sobre imagen objetivo y definen líneas estratégicas de acción.

En este sentido, ésta etapa parte de una síntesis del diagnóstico territorial actual descrito y analizado en la etapa anterior, a fin de tener una visión clara de lo que se tiene actualmente y plantear bajo la estructuración de la visión, objetivos y líneas de acción, el territorio deseado.

4.1.1 Visión

La visión u objetivo integral, sintetiza y resalta los principales elementos en relación a: la situación social y económica deseada, las condiciones de seguridad frente a riesgos naturales, la accesibilidad a servicios, el rol del territorio en el contexto provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento y la organización para la gestión.

Es así que, una vez sistematizados los talleres, analizados los resultados obtenidos en las diferentes etapas antes expuestas y habiendo consensuado con el Consejo Cantonal de Planificación, la población define, como visión del cantón a:

“El Cantón Cascales en los próximos veinte años constituirá un territorio con un crecimiento poblacional, económico, social, cultural equilibrado basado principalmente en un desarrollo sostenible de sus potencialidades ambientales, turísticas, agroecológicas y humanas. El cantón ofrecerá las garantías necesarias para alcanzar el Buen Vivir de todos los ciudadanos y ciudadanas considerando su diversidad cultural y generacional a través de una activa participación ciudadana, a fin de que las necesidades de los habitantes sean canalizadas mediante una planificación aterrizada a la dinámica y realidad del cantón brindando las mismas oportunidades para todos y todas”. (Población Cascaleña)

4.1.2 Objetivos

Los objetivos, por un lado, son determinados y enunciados de acuerdo al diagnóstico integral en total concordancia con los objetivos descritos en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional, directrices y lineamientos de carácter nacional, y

por otro, considerando las realidades territoriales del cantón en función del territorio deseado en relación sus potencialidades, limitaciones y expectativas de los habitantes de Cascales.

- **Objetivo General del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

Constituir un cantón ambiental, turístico y agroecológico, potencialidades, que garantice un desarrollo equilibrado y gestión pública eficiente, aprovechando las potencialidades, considerando las limitaciones territoriales del cantón Cascales y articulando con las realidades en el contexto parroquial, provincial, zonal y nacional.

- **Objetivos Específicos**

- a) Garantizar la equidad cultural y territorial a fin de ofrecer las mismas oportunidades a cada habitante del cantón
- b) Brindar y proveer de servicios básicos a las áreas urbanas a fin de construir polos de desarrollo urbano definidos
- c) Garantizar el mejoramiento de los derechos universales como son educación y salud
- d) Incentivar la conservación de los espacios naturales a través de un desarrollo rural sustentable
- e) Potenciar los espacios y actividades interculturales del cantón
- f) Promover veedurías ciudadanas a fin de asegurar una participación activa de todos y todas los y las Cascaleños/as
- g) Garantizar un desarrollo sostenible basado en una cadena productiva que aproveche las potencialidades del Cantón.

4.1.3 Metas e Indicadores

Las metas e indicadores propuestas están establecidas para el nivel cantonal hasta el 2030, para posteriormente proyectar las estrategias de largo plazo, que deben ponerse en marcha en el territorio para viabilizar o facilitar el logro de los objetivos planteados.



Por lo que , es necesario articular los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación en los diferentes espacios del Cantón Cascales, reforzando las zonas estructuralmente más débiles e impulsando en ellas mejores condiciones de vida y de trabajo digno.

A continuación, en el cuadro No. 12, se presentan las metas e indicadores, (cualitativos) en relación a los objetivos tanto del Plan Nacional para el Buen Vivir y los del PDOT.

CUADRO 12. METAS E INDICADORES PDOT CASCALES

OBJETIVOS PLAN DEL BUEN VIVIR	OBJETIVO GENERAL PDOTCA	OBJETIVOS ESPECIFICOS PDOT CASCALES	METAS	INDICADORES
<p>Objetivo 1 Auspiciar la igualdad, la cohesión , integración social y territorial en la diversidad</p> <p>Objetivo 2 Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</p> <p>Objetivo 9 Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia</p> <p>Objetivo 10 Garantizar el acceso a la participación pública y política</p> <p>Objetivo 12 Construir un Estado democrático para el Buen Vivir</p>	<p>Constituir un cantón ambiental, turístico y agroecológico que garantice un desarrollo equilibrado aprovechando las potencialidades y considerando las limitaciones territoriales y culturales del Cantón Cascales y articulando con las realidades en el contexto provincial, zonal y nacional</p>	<p>Garantizar la equidad cultural y territorial a fin de ofrecer las mismas oportunidades a cada habitante del cantón</p>	<p>Estrategias de análisis territorial que garanticen una acción equitativa del territorio (PDOT)</p>	<p>PDOT socializado y ejecutado</p>



<p>Objetivo 3 Mejorar la calidad de vida de la población</p>		<p>Brindar y proveer de servicios básicos a las áreas urbanas a fin de consolidar las áreas urbanas</p> <p>Garantizar el mejoramiento de los derechos universales como son educación y salud</p>	<p>Cobertura de servicios básicos (alcantarillado, agua potable, telefonía, portal virtual, recolección de basura)</p> <p>Adecuada regulación urbana en tema de construcción y uso del suelo</p> <p>Vías en buen Estado</p> <p>Adecuado equipamiento en centros educativos del Cantón</p> <p>Presencia de adecuada institucionalidad de salud</p> <p>Parques ecológicos, áreas de conservación y actividades ecoturísticas</p>	<p>Total de cobertura en las cabeceras parroquiales</p> <p>Ordenanzas aplicadas</p> <p>Construcción y mejoramiento vial</p> <p>Unidades educativas del milenio en cada distrito implementadas</p> <p>Aulas mejoradas</p> <p>Pensum de centros educativos superiores acordes a las potencialidades del territorio</p> <p>Hospital Básico en Cascales y centros de salud en las otras cabeceras parroquiales</p>
<p>Objetivo 4 Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un medio ambiente sano y sustentable</p>		<p>Incentivar la conservación de los espacios ecoturísticos a través de un desarrollo rural sustentable</p>	<p>Actividades interculturales</p>	<p>Construcción Parque ecológico</p> <p>Definición de área lacustre como actividad turística</p>



<p>Objetivo 7 Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro Común</p> <p>Objetivo 8 Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad</p> <p>Objetivo 11 Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible</p> <p>Objetivo 6 Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas</p> <p>Objetivo 5 Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y en la integración Latinoamericana.</p>		<p>Potenciar los espacios y actividades interculturales del cantón</p> <p>Garantizar un desarrollo sostenible basado en una cadena productiva que aproveche las potencialidades del Cantón.</p>	<p>Cadena productiva y subactividades de apoyo que la complementan</p>	<p>Delimitación de áreas de conservación y regeneración</p> <p>Centros de integración culturales implementados</p> <p>Fábrica Piscícola implementada Identificación de actividades productivas de complemento: empacadora, procesadora de lácteos, procesadora de cárnicos, etc.</p>
--	--	--	--	--

Fuente: Grupo Consultor

Elaboración: Consultora Agroprecisión, 2011

4.1.4 Líneas Estratégicas y Políticas de Acción

Por estrategia y apoyándose en el Ordenamiento Territorial que busca un GAD cantonal equilibrado y equitativo, es necesario analizar los diferentes elementos que lo conforman, desde la realidad biofísica, política, infraestructura, concentración de población, hasta el cabal entendimiento de sus relaciones sociales, económicas y productivas, ya que éstas cumplen un importante rol en el funcionamiento territorial de la sociedad. En este contexto, el PDOT garantiza las intervenciones y un modelo de gestión que parte de un plan estratégico relacionado con:

“Reducción de la brecha urbano-rural-protegido, el acceso universal y eficiente a servicios básicos: salud, educación, saneamiento, vivienda, recreación, ciencia-tecnología y empleo; éste último posible mediante la potenciación de encadenamientos productivos”.

En este sentido, se entienden como líneas estratégicas de acción, a las grandes actividades que permitirán alcanzar en el largo plazo, la situación deseada. Estas líneas estratégicas propenden el logro de los resultados, que en conjunto permiten la concreción del objetivo integral de desarrollo, en el marco de las políticas, estrategias y metas que se adoptan para su viabilizarían, alcanzando un modelo de gestión institucional con una administración pública eficaz y eficiente.

Para la definición de las líneas estratégicas se consideran enfoques como:

- La sostenibilidad del sistema ecológico y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza.
- La precautelación de la seguridad de los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre.
- Acceso a los servicios sociales y básicos, a espacios democráticos, al uso y ocupación adecuados del suelo – por medio de un sistema eficiente de asentamientos humanos y la posibilidad de que personas y bienes se movilicen fluidamente en el territorio.

- La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de los productores pequeños y medianos.
- El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.
- La articulación y aporte del cantón a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible provincial y nacional.

Por lo antes expuesto se definen cuatro líneas estratégicas descritas en el gráfico No. 18:

GRAFICO 18. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE PLANIFICACIÓN PARA EL CANTÓN CASCALES



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.4.1 Línea estratégica Asociativo

El carácter asociativo en esta propuesta, se manifiesta como línea estratégica, que tiene incidencia en el modelo de gestión a través de una dinámica social en la construcción de espacios articulados entre sí, garantizando la conectividad en el territorio, para un adecuado desarrollo basado en la sostenibilidad.



El cantón Cascales, como se evidenció en el diagnóstico de movilidad, no cuenta con una cobertura apropiada de vías de primer orden, ni un suficiente sistema de transporte. Por lo que, este factor se convierte en una necesidad importante para su desarrollo.

Los siguientes componentes son analizados en esta línea estratégica:

- **Social:** Este componente contiene las condiciones de desarrollo del cantón Cascales como variables de servicios básicos.
- **Eléctrica:** La red eléctrica constituye un indicador de gestión y de servicio, por lo que, se analiza este componente en esta línea estratégica.
- **Vial:** El acceso sobre todo a las partes urbanas constituye otro elemento fundamental para el análisis de conectividad.
- **Transporte:** La estrategia social, en el sentido de gestión pública sobre todo, es evaluado con un eficiente sistema de transporte.
- **Comunicación:** Como conectividad, es indispensable en estos tiempos, que en especial las cabeceras cantonales de Cascales, cuenten con un servicio de comunicación constantemente innovado.

4.1.4.2 Línea estratégica Ecológica Productiva

La economía del cantón Cascales, se caracteriza por el protagonismo de las actividades relacionadas a la producción primaria representada por la agricultura, ganadería, explotación forestal y minera, en menor grado el turismo, comercio, servicios y la consolidación de la influencia cantonal en la región, lo que hace que se genere una considerable demanda de producción y servicios, en la que se destaca una importante producción agroalimentaria orientada al mercado local y regional como internacional y; a su vez condiciona las demandas de generar áreas protegidas en función de la estructura territorial propuesta.

De esta manera el GAD Cascales, se convierte en el principal centro económico, con una importante base productiva, que presenta perspectivas comerciales respecto del mercado nacional e internacional, constituyéndose en la plataforma para enfrentar retos de la globalización siempre y cuando se produzcan cambios cualitativos en la



productividad, competitividad y sostenibilidad de la agro producción, industria y servicios, proveyendo condiciones adecuadas de infraestructura de apoyo a la producción, localización, distribución espacial de las actividades económicas en el territorio.

Si bien el desarrollo económico es importante, este debe articular la sostenibilidad del territorio, y Cascales cuenta con una representativa superficie de zonas y ecosistemas de conservación. Por esta razón, esta línea estratégica, plantea además, proponer mecanismos económicos, como la compensación por servicios ambientales en los programas y proyectos identificados, a fin de que contribuyan a mantener los servicios ambientales a través de la protección, conservación y consolidación de las áreas protegidas.

Por lo antes expuesto, este componente es otro factor importante para el Plan de esta zona que enmarca los siguientes sectores:

- Agropecuario
- Forestal
- Turístico
- Minero
- Petrolero
- Industrial

4.1.4.3 Infraestructura de apoyo al desarrollo (Político)

Esta línea estratégica, reconoce la necesidad de interlocución de lo gubernamental con la población en cada uno de los niveles administrativos: zonal, provincial, cantonal, parroquial y circunscripciones territoriales a partir de las “Comisiones de Planificación” y cabildos ampliados por temas y grupos sociales.

Consecuentemente, este desafío, promueve posiciones antagónicas en algunos casos entre los GAD cantonales y los GAD parroquiales, para cumplir con las demandas sociales y los compromisos asumidos; así como también con la falta de capacitación y acondicionamiento del gobierno local para enfrentar los retos que demanda un proceso

participativo. Estos problemas desencadenan posiciones de coexistencia legal de un régimen autónomo de los GAD parroquiales con el municipio, en especial en la entrega de recursos financieros, competencias y de obras de equipamiento, que en algunos casos presentan controversias de legitimidad con efectos negativos.

Siendo por lo tanto, pertinente que el GAD Cascales, inicie un proceso de integración a la gestión de la política pública, entre los diferentes niveles de gobierno y las entidades responsables de la formulación de la política pública como son algunos ministerios, en corresponsabilidad y orientación de la población Cascaleña.

Los componentes en ésta línea son:

- Salud
- Educación
- Vivienda
- Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-
- Uso del Suelo



Foto 6. Paisaje, Cascales, 2011

4.1.4.4 Ambiental

Finalmente, es necesario considerar todos los elementos ambientales, definiéndolos a cada uno de ellos como mitigables y no mitigables, a fin de identificar en la propuesta de proyectos, estrategias coherentes para un desarrollo sostenible.

En este sentido, el componente ambiental aparece como un elemento transversal en la propuesta del plan estratégico,

diferenciando cada actividad, programa,

proyecto identificado en cada línea estratégica, como mitigable y no mitigable.

Estos ejes, se determinan de manera concomitante y articulada a las estrategias territoriales nacionales y a los sistemas utilizados en el diagnóstico de la Etapa 1, el gráfico 19 presenta esta relación:

GRÁFICO 19. LÍNEAS ESTRATÉGICAS/SISTEMAS DE DIAGNÓSTICO



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

En el marco de este Plan, además se propone en el cuadro 13, políticas por cada línea estratégica, a fin de direccionar cada uno de estos ejes de acción a las realidades y prioridades de cantón Cascales.

CUADRO 13. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y POLÍTICAS

LÍNEA ESTRATÉGICA	POLÍTICA
ASOCIATIVA	Consolidar, construir, mantener la red vial necesaria para el Cantón Cascales
	Fomentar programas de vivienda, ajustados al proceso de desarrollo y ordenamiento territorial
	Construir, recuperar y mantener áreas de espacio público
	Controlar y regular el crecimiento urbano
	Promover y crear factores económicos financieros que permitan la sostenibilidad de la inversión en obra pública
	Incentivar la instalación de estructuras financieras locales que garanticen la permanencia y rentabilidad del ahorro y crédito
ECOLOGICA	Apoyar la constitución y consolidación de emprendimientos locales, con

LÍNEA ESTRATÉGICA	POLÍTICA
PRODUCTIVA	la participación integrada de gobierno cantonal, academia, empresas y sociedad civil
	Generar dinámicas productivas de valor agregado en lo agro productivo, ecológico y turístico que aprovechen de manera inteligente y sostenible los recursos naturales y culturales.
	Prevenir y controlar la contaminación ambiental.
	Impulsar sistemas alternativos y complementarios de producción piscícola
	Impulsar la construcción, el mejoramiento e innovación de la infraestructura turística
	Fomentar e incentivar el patrimonio y las diversas manifestaciones culturales del Cantón Cascales
	Fomentar y formular registros y certificaciones de calidad, marcas de origen y patentes locales, nacionales e internacionales de la comercialización.
INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL DESARROLLO	Asegurar que la niñez, juventud y adultos mayores gocen de acceso a servicios básicos y universales como educación, salud, deporte y servicios sociales
	Fortalecer la estructuración de sistemas de educación a través de la ampliación de la oferta de carreras intermedias y técnicas en función a las potencialidades y ejes estratégicos propuestos para el Cantón Cascales
	Fortalecer y formular estrategias de fortalecimiento institucional
	Impulsar de acuerdo a las condiciones legales e institucionales la asignación suficiente y oportuna de los recursos fiscales
	Asegurar la articulación y coordinación de todas las entidades públicas con presencia en el territorio y en los otros niveles (parroquial provincial, zonal, central)

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.5 Visión Territorial

La zonificación y procesos de dimensionamiento espacial (Territorialización), en su componente de adyacencia, mosaicidad y presencia de las categorías de tamaño y proximidad de las unidades productivas, conforman tipologías de asentamientos humanos y manejo del espacio, que permiten generar un territorio equitativo y diferenciado. Las tipologías que se han definido en la estructura cantonal se denominan:



de sustento, de vinculación regional, de estructuración nacional, de articulación internacional; asignando a cada una funciones diferenciadas en el territorio municipal a partir de las capacidades humanas, de protección de los Recursos Naturales –RRNN- y vocaciones productivas.

Para alcanzar esta visión territorial, es necesaria la elaboración de cartografía correspondiente a la Etapa, como el modelo tendencial del cantón, zonas homogéneas y bloques de planificación.

Así, se deja plasmada de manera espacializada, a través de cartografía representativa a partir de la escala 1:50 000, la información que orienta la propuesta de Ordenamiento Territorial, la misma que permite cuantificar en un buen aproximado, las áreas, distancias y ubicaciones de los proyectos que se definen a continuación.

4.1.5.1 Modelo tendencial

La intervención humana en los hábitats naturales, es la mayor causa de pérdida de diversidad biológica, funciones ecológicas, alteraciones del ciclo hidrológico, así como el asentamiento de áreas urbanas y agrícolas en zonas no aptas para este uso.

El balance entre hábitat natural y el paisaje humano, determina el futuro de la conservación de la diversidad biológica en grandes áreas del planeta. Por lo tanto, es importante mapear y cuantificar el grado de conversión humana del hábitat natural.

Este tipo de estudio, permite a los entes responsables, en este caso el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cascales, tomar las decisiones correctas, mediante la percepción de diferentes panoramas futuros, que pueden presentarse dependiendo del estudio realizado y lograr de esta manera dar un mejor uso del suelo, tanto agrícola como urbano y de igual manera manteniendo las áreas de protección intactas en el transcurso del tiempo, y así, dar una mejor calidad de vida para los habitantes de sus dependencias.



Asimismo, para esta parte del plan se formula el siguiente objetivo: realizar estudios para el Uso Actual del Suelo, Análisis Multi Temporal y Prospección de Áreas Urbanas y Zonas Sensibles del cantón Cascales, para los períodos de 1989, 2010, 2030.

Para este análisis, se genera el uso de suelo para los años: 1989, 2010 y el año 2030, cuya interpretación permite la identificación de la prospección uso (urbana y rural) al año 2030. Además, se utiliza el procesamiento de imágenes satelitales, en este caso, del tipo ASTER y LANDSAT.

4.1.5.2 Multi temporal del Uso del Suelo

Esta fase comprende la etapa final con respecto al análisis de datos. Mediante el proceso espacial comparativo se mide e identifica donde se produjeron los cambios durante el período de tiempo analizado (1989-2010), este análisis además permite definir la tasa de cambio en la cobertura vegetal y la expansión urbana, para el desarrollo de este análisis se generaron los siguientes productos.

Para el año 2010, se establece unidades de uso de suelo, agrupadas en doce categorías, cómo se puede observar en el Cuadro 14, en donde el Bosque Nativo ocupa la mayor superficie que corresponde al 58,43% del total del cantón.

La mayor área de Bosque Nativo, se presenta en la Reserva Ecológica Cofán - Bermejo, este sector tiene ausencia de vías de acceso y es bastante quebrado con respecto al resto del área de estudio, factores que limita el fácil acceso y se evita así procesos de deforestación significativos, sin embargo existen ciertas áreas habitadas por comunidades y pequeños poblados en esta zona como son: Comunidad Cofán Alto Bermejo y la Comunidad Cofán Chandía Na`en, así como los poblados Yamaram Nankais y Chandía Na`en, en donde se puede observar pequeñas áreas intervenidas.

El cantón Cascales, tiene un área agrícola que corresponde al 20.77% del área total, siendo predominante la asociación Pasto Cultivado/ Bosque Secundario con un 13.41%.

El Área Urbana tiene una superficie del 0.10% y está conformada por las principales cabeceras parroquiales que son: El Dorado de Cascales, Sevilla y Santa Rosa como se observa en el cuadro 14.

CUADRO 14. SUPERFICIES DE UNIDADES DE USO ACTUAL DEL SUELO DEL CANTÓN CASCALES

Nº	Descripción	Código	Área ha	%
1	Bosque Nativo	Bn	73020,70	58,43
2	70% Pasto Cultivado / 30% Bosque Secundario	Pc / Bs	16783,47	13,41
3	Vegetación Arbustiva	Va	6400,20	5,12
4	Moretal	Mo	4817,08	3,85
5	Bosque Intervenido	Bi	9063,18	7,25
6	70% Pasto Cultivado / 30% Arboricultura Tropical	Pc / Cx	4451,03	3,56
7	Pasto Cultivado	Pc	3733,26	2,99
8	Arboricultura Tropical	Cx	764,20	0,61
9	70% Arboricultura Tropical / 30% Bosque Secundario	Cx / Bs	254,26	0,20
10	Área Urbana	U	122,30	0,10
11	Cuerpos de Agua e Islas	Wn	5502,22	4,42
12	Explotación Minera	Em	69,52	0,06
Total			124981,42	100,00

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Para realizar el estudio Multi Temporal, se genera información de uso de suelo para el año 1989, mediante imágenes LANDSAT obteniéndose los siguientes resultados presentados en el cuadro 15.

CUADRO 15. SUPERFICIES DE UNIDADES DE USO DEL SUELO PARA EL AÑO 1989

Nº	Descripción	Código	Área ha	%
1	Bosque Nativo	Bn	87550.66	70.05
2	70% Pasto Cultivado / 30% Arboricultura Tropical	Pc / Cx	12846.62	10.28
3	Moretal	Mo	7788.28	6.23
4	Pasto Cultivado	Pc	3280.91	2.63
5	Vegetación Arbustiva	Va	2830.39	2.26
6	Arboricultura Tropical	Cx	84.68	0.07
7	Área Urbana	U	20.83	0.02
8	Bosque Intervenido	Bi	4843.42	3.88



Nº	Descripción	Código	Área ha	%
9	70% Pasto Cultivado / 30% Bosque Secundario	Pc / Bs	211.20	0.17
10	Cuerpos de Agua e Islas	Wn	5524.42	4.42
Total			124981.42	100.00

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Para realizar una comparación entre los distintos años, se agrupan las unidades de Uso de Suelo en nuevas categorías:

- Bosque Nativo
- Cultivos
- Bosque Intervenido
- Vegetación Arbustiva
- Moretal
- Superficie Edificada e Infraestructura
- Cuerpos de Agua e Islas

De las cuales, la Categoría Cultivos agrupa las siguientes unidades:

- 70% Pasto Cultivado / 30% Bosque Secundario
- 70% Pasto Cultivado / 30% Arboricultura Tropical
- Pasto Cultivado
- Arboricultura Tropical
- 70% Arboricultura Tropical / 30% Bosque Secundario

La Categoría Superficie Edificada e Infraestructura contiene a las unidades:

- Área Urbana
- Explotación Minera

De la comparación de las nuevas unidades se desprenden los resultados del cuadro 16:



**CUADRO 16. COMPARACIÓN DE SUPERFICIES
 EXPRESADAS EN HECTÁREAS ENTRE LOS AÑOS -2010**

Unidades	1989	2010	%	
Bosque Nativo	87550.66	73020.70	-16.60	Decrece
Cultivos	16212.21	25964.03	60.15	Crece
Bosque Intervenido	4843.42	9063.18	87.12	Crece
Vegetación Arbustiva	2830.39	6400.20	126.12	Crece
Moretal	7788.28	4817.08	-38.15	Decrece
Superficie Edificada e Infraestructura	20.83	191.81	820.74	Crece
Cuerpos de Agua e Islas	5524.42	5524.42	-	
TOTAL	124981.42	124981.42		

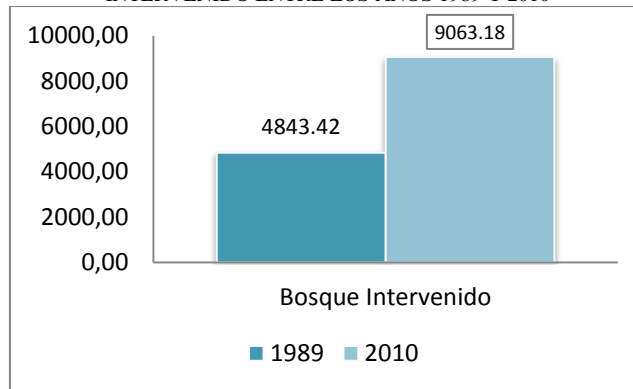
Elaborado por: Agroprecisión, 2011

En el Cuadro 16, se observa además que el bosque nativo ha decrecido un 16.6% para el año 2010 con respecto a 1989, generándose una pérdida de 691.9 hectáreas por año, dando un total de 14529.96 hectáreas en todo el periodo.

Para el área agrícola, se observa que en el año 2010 ha crecido un 60.15% con respecto a 1989, siendo los pastos el principal cultivo establecido, seguido por la arboricultura tropical que incluye cultivos de Cacao, Café, Plátano, Cítricos. Además, existen zonas de cultivos diversos como maíz, malanga, arroz y caña, entre otros que garantizan una agricultura de subsistencia y no constituyen una forma de explotación intensiva.

La zona de Bosque intervenido, crece en un 87.12%, como muestra el gráfico 20, esto debido a la existencia de nuevas vías que facilitan la extracción y transporte de madera principalmente.

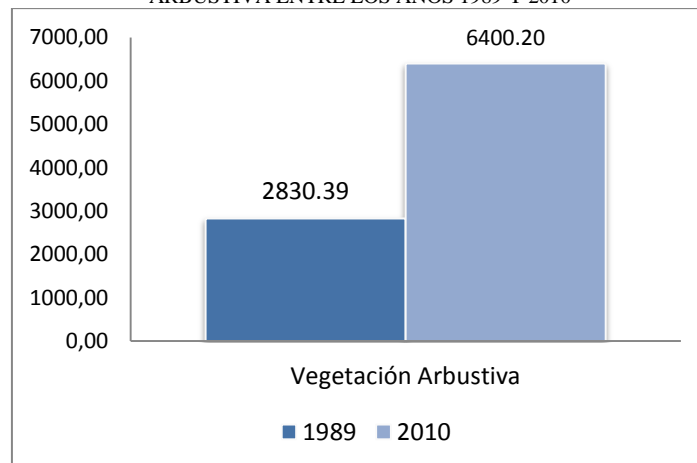
GRÁFICO 20. SUPERFICIE EN HECTÁREAS DE BOSQUE INTERVENIDO ENTRE LOS AÑOS 1989 Y 2010



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

La vegetación arbustiva ha crecido en un 126.12% para el año 2010 con respecto al año 1989, debido a la intervención e implantación de cultivos que luego fueron abandonados, propendiendo así a la presencia de un proceso de regeneración espontánea, de la vegetación donde predominan especies arbustivas. También se incluye a este incremento inundaciones o movimientos en masa que ayudan a que se presente éste fenómeno como indica el gráfico 21.

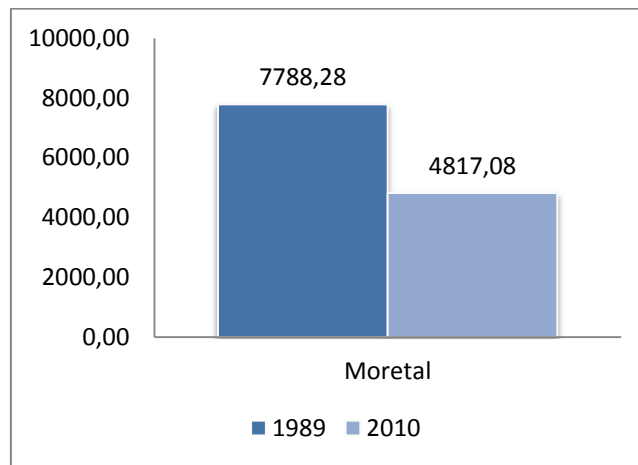
GRÁFICO 21. SUPERFICIE EN HECTÁREAS DE VEGETACIÓN ARBUSTIVA ENTRE LOS AÑOS 1989 Y 2010



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Los Moretales, siendo áreas sensibles, han sufrido también procesos de extracción de especies, deforestación y destrucción de hábitats, reduciéndose en un 38,15% durante el periodo, perdiéndose anualmente alrededor de 141 hectáreas como se puede observar en el gráfico 22.

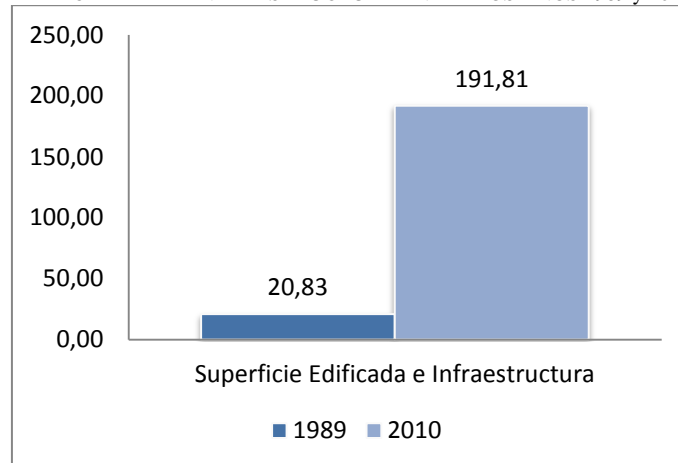
GRÁFICO. 22 SUPERFICIE EN HECTÁREAS DE MORETALES ENTRE LOS AÑOS 1989 Y 2010



Elaborado por: Consultora Agroprecisión, 2011

Las superficies edificadas y de Infraestructura tienden al crecimiento, como se representa en el gráfico 23, debido a procesos migratorios desde otras provincias, ciudades e incluso de otros países como es el caso de Colombia, este proceso contribuye a que los asentamientos aumenten, además para el año 2010 se registra presencia de minas donde se extrae oro.

GRÁFICO 23. SUPERFICIE EN HECTÁREAS DE SUPERFICIE EDIFICADA Y DE INFRAESTRUCTURA ENTRE LOS AÑOS 1989 y 2010



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Pérdida de Cobertura en áreas sensibles para el año 2030

Se consideran áreas sensibles a los Bosques Nativos y Moretales, debido a que son zonas que poseen gran biodiversidad de especies animales y vegetales, además que ayudan en los procesos de eliminación de gases de invernadero producidos por el fenómeno del calentamiento global. La conservación de estas zonas asegurará un bienestar colectivo para el futuro.

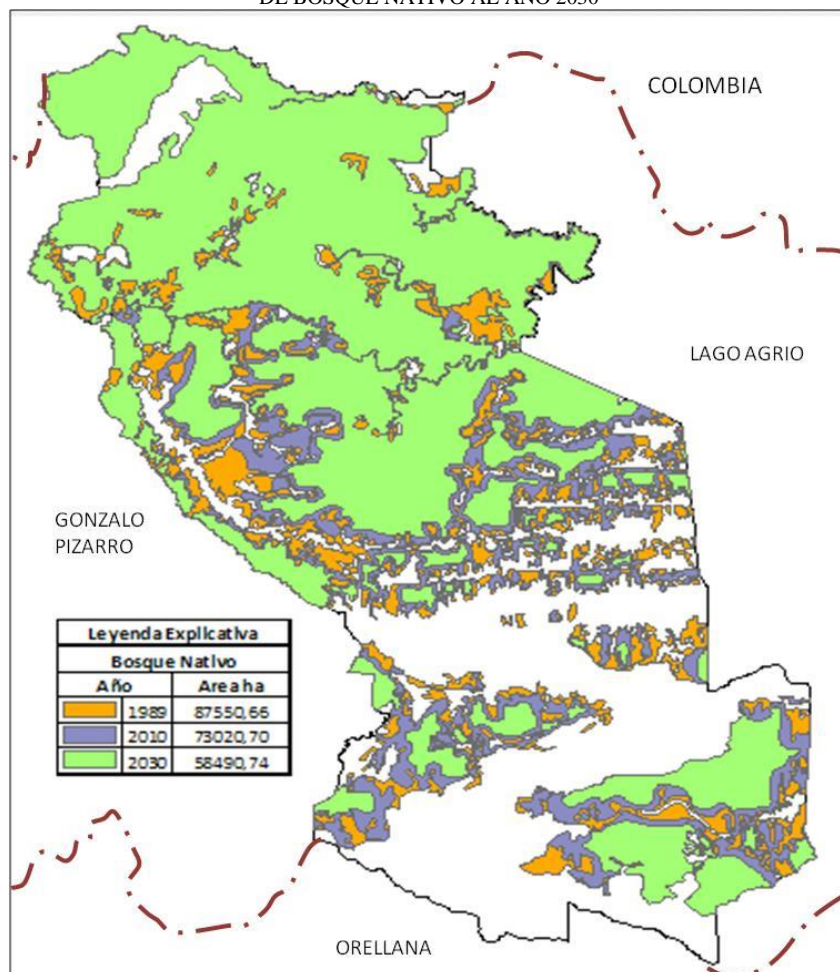
De mantenerse los procesos de deforestación como hasta ahora , el panorama para el año 2030 será según se observa en el cuadro 17 y gráfico 24, de notable disminución de aproximadamente 14529.96 hectáreas de Bosque Nativo que corresponde al 19.90% del área actual.

**CUADRO 17. PROYECCIÓN DE SUPERFICIE
DE BOSQUE NATIVO AL AÑO 2030**

Año	Bosque Nativo	Pérdida (ha)
1989	87550,66	
2010	73020,70	
2030	58490,74	14529,96

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 24. MAPA DE PROYECCIÓN DE SUPERFICIE DE BOSQUE NATIVO AL AÑO 2030



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

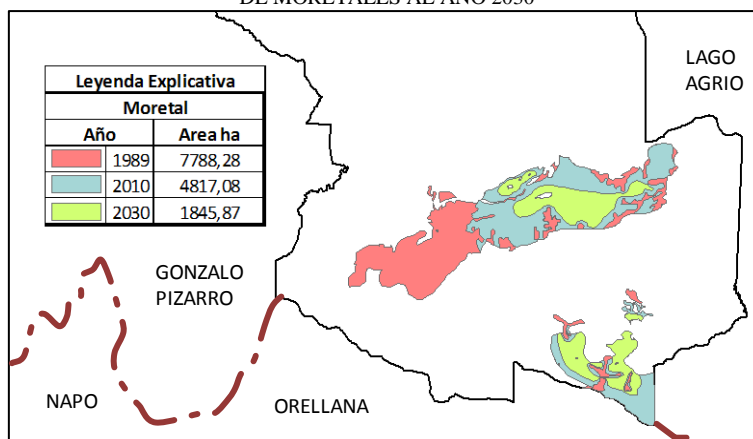
Con respecto a los Moretales, la superficie proyectada al año 2030 es de 1845.87 hectáreas, con una pérdida de 2971.21, lo que corresponde al 61.68% del área actual, como se observa en el cuadro 18 y en el gráfico 25.

CUADRO 18. PROYECCIÓN DE SUPERFICIE DE MORETALES AL AÑO 2030

Año	Moretales	Pérdida (ha)
1989	7788,28	
2010	4817,08	
2030	1845,87	2971,21

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 25. PROYECCIÓN DE SUPERFICIE DE MORETALES AL AÑO 2030



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

El análisis Multi temporal de las áreas rurales presentado, indica que sin intervención las áreas sobre todo naturales como son el Moretal y bosque nativo, tendrán una reducción considerable hasta llegar al año 2030. Estas cifras deben ser consideradas en la elaboración de las políticas públicas por parte de las autoridades municipales, a fin de declarar zonas sensibles y de especial atención, así como también en la elaboración de ordenanzas que permitan un control en la ocupación y desarrollo de actividades en estas zonas o cerca de ellas.

4.1.5.3 Multi temporal Crecimiento Urbano

- **El Dorado de Cascales**

Después de generados los mapas de restricciones y de su posterior análisis se verifica, que El Dorado de Cascales, no presenta impedimento para crecer con respecto a la variable pendiente, teniendo una altura aproximada de 398 msnm. Sin embargo, el Río Cascales ubicado en el límite Este de la ciudad, impide el crecimiento hacia ese sector y el río Aguarico, ubicado al sur, también presenta un cierto grado de riesgo, limitando así el crecimiento urbano.

Considerando los asentamientos humanos, ubicados en forma dispersa a lo largo de la carretera Cascales – Lumbaqui y verificando el crecimiento en los diferentes años considerados como muestra, se determina que, la Ciudad de El Dorado de Cascales para

el 2030 tendrá una superficie de 138.27 hectáreas, en el caso que no se elaboran restricciones y que no se plantee un cambio en el modelo de gestión institucional que vele por el crecimiento urbano basado en el PDOT a través de la unidad municipal correspondiente, presentando un incremento de 61.20 hectáreas, lo que corresponde al 79.40% de crecimiento con respecto al área urbana actual, como muestra el cuadro 19 y el gráfico 26:

CUADRO 19. ÁREAS URBANAS DEL DORADO DE CASCALES PARA LOS AÑOS 1989, 2002, 2010 Y 2030

Año	Área Urbana (ha)
1989	20,83
2002	61,00
2010	77,07
2030	138,27

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 26. EL DORADO DE CASCALES AÑOS 1989, 2002, 2010 Y 2030



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

- **Sevilla**

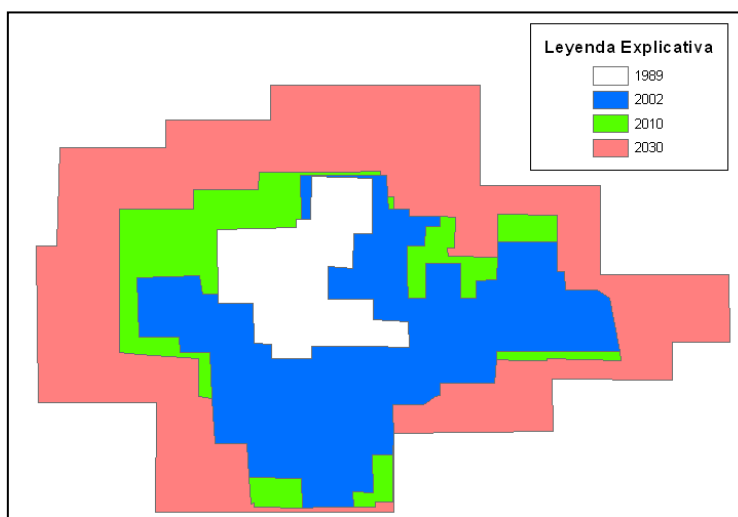
Sevilla, para el año 2030 la ciudad tendrá aproximadamente 56.19 hectáreas con un crecimiento de 26.92 hectáreas, lo que corresponde al 91.97% del área actual, ya que el análisis indica que no presenta impedimentos para crecer por la influencia de las pendientes o accidentes geográficos fluviales como se observa en el cuadro 20 y gráfico 27.

CUADRO 20. ÁREAS URBANAS DE SEVILLA PARA LOS AÑOS 1989, 2002, 2010 Y 2030

Año	Área Urbana (ha)
1989	5,58
2002	22,55
2010	29,27
2030	56,19

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 27. SEVILLA, AÑOS 1989, 2002, 2010 Y 2030



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

- **Santa Rosa de Sucumbíos**

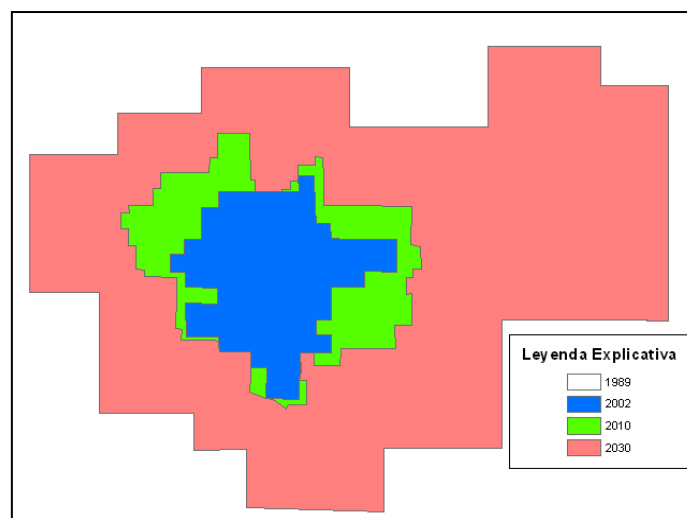
Al igual que Sevilla, la ciudad de Santa Rosa de Sucumbíos no presenta impedimento para crecer debido a la influencia de la pendiente o de accidentes geográficos fluviales, aumentando la superficie a 68.75 hectáreas para el 2030, con un crecimiento de 52.79 hectáreas, (*cuadro 21 y gráfico 28*), que corresponde al 330% del área actual. Esto se debe a más de los factores antes mencionados, a un incremento de la migración desde Colombia hasta esta zona y de su consolidación como cabecera parroquial.

CUADRO 22. ÁREAS URBANAS DE SANTA ROSA DE SUCUMBÍOS PARA LOS AÑOS 1989, 2002, 2010 Y 2030

Año	Área Urbana (ha)
1989	0,00
2002	8,90
2010	15,96
2030	68,75

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

GRÁFICO 28. SANTA ROSA DE SUCUMBÍOS, AÑOS 2002, 2010 Y 2030



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Este análisis de crecimiento de proyección al 2030 de las cabeceras parroquiales del cantón Cascales, indica por un lado, el crecimiento integral de las zonas urbanas del cantón, además permite tomar decisiones en cuanto a la formulación de políticas y ordenanzas para un crecimiento ordenado y por otro lado, permite identificar alertas tempranas de un desarrollo o crecimiento acelerado o desordenado de estas ciudades por fenómenos sociales que podrían presentarse. Es importante que, este estudio sea complementado con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cada parroquia y con planes urbanos específicos.

4.1.5.4 Zonas Homogéneas

Para la elaboración del PDOTCA, se identifican variables predominantes a través del uso de información generada y recopilada de cada sistema en el diagnóstico, y

considerando el modelo tendencial ajustado a las potencialidades y limitaciones del territorio. Este modelo, permite valorar cada variable y determinar áreas con características similares de clima, topografía, disponibilidad de vías y suelos, su capacidad y limitaciones de uso y manejo.

El resultado de este cruce de variables conforma las zonas homogéneas, unidades geográficas que delimitan usos recomendados para espacializar en lugares aptos para el desarrollo, las diferentes actividades productivas, ambientales y económicas.

La generación de la cobertura de zonas homogéneas, constituye un análisis exhaustivo de las variables implícitas en la etapa de diagnóstico, donde para obtener un producto más concreto se considera la información de la Evaluación de la Capacidad de Uso del Suelo (S. Ambiental), Uso Actual del Suelo (S. Económico), Vías, Red eléctrica, Telecomunicaciones (S. Movilidad), Población Económicamente Activa – PEA- (S. Socio- Cultural) y Zonas Urbanas (S. Asentamientos humanos).

Finalmente, a los atributos de cada sistema se los pondera de acuerdo a los criterios de expertos y analistas y además se considera algunos aportes de autoridades y técnicos implicados en el PDOTCA.

De acuerdo a esto, a continuación se presenta el cuadro 22 de ponderaciones:

CUADRO 22. MATRIZ DE PONDERACIONES

MATRIZ DE CALIFICACIÓN					
SISTEMA AMBIENTAL	35	Cultivos	8	Cultivos Perennes	4
				Cultivos ciclo corto	8
		Bosques	15	Bosque natural	15
				Bosque intervenido	5
		Pastos	8	Silvopastoril	8
				Pasto	

MATRIZ DE CALIFICACIÓN					
		Urbano, minería	4	Sin uso (Urbano)	4
SISTEMA SOCIO CULTURAL	25	PEA	10	Agrícola, Forestal, Minera	6
				Industrial	3
				Servicios	1
	NBI	15		15	
SISTEMA DE CONECTIVIDAD, MOVILIDAD Y ENERGÍA	25	VIAS	15	Primera	15
				Segunda	5
				Tercera	2
		RED ELECTRICA	6	Si	6
				No	0
		TELECOMUNICACIONES	4	Si	4
	Parcial			2	
SISTEMA ECONÓMICO	25	EXTRACTIVO	15		15
		TURÍSTICO	10		10

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

La suma de las ponderaciones, se cierra en 110 puntos. Con estas ponderaciones se realiza los análisis espaciales y sistematización de la información georeferenciada respectiva.

De los resultados de las ponderaciones se obtiene las siguientes zonas:

Zona 1 (Rural): Representada por las áreas con aptitudes agropecuarias en su mayoría y localizada principalmente en la parte centro y sur del Cantón.

Zona 2 (Ambiental) Constituye la mayor superficie del cantón, concentrada principalmente en la parte norte por el área de Bermejo y el bosque protector. Además existen áreas de esta categoría en la parte centro y sur de Cascales.

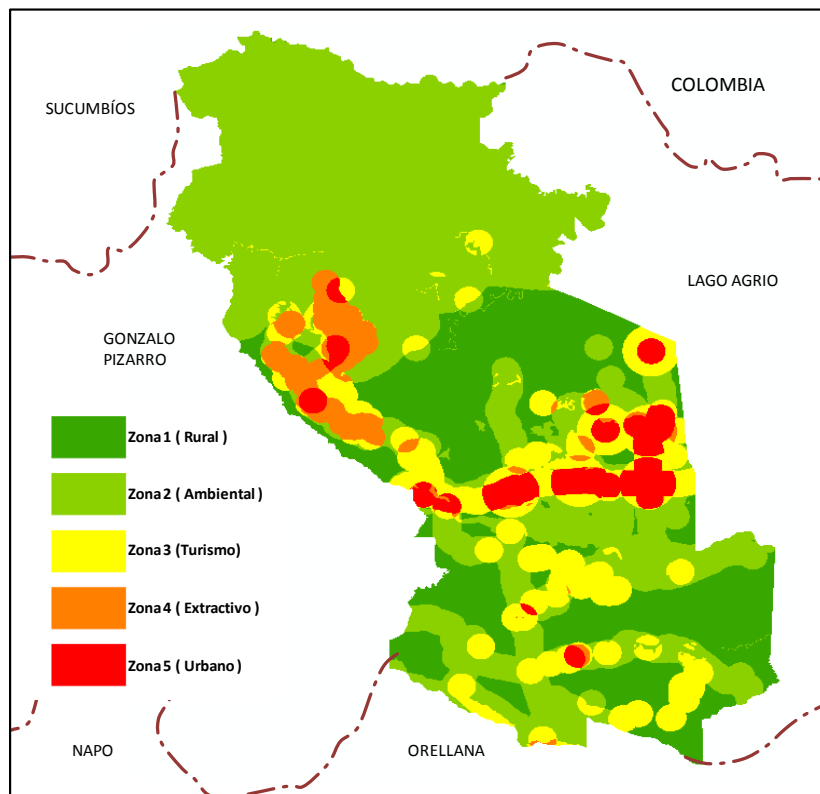
Zona 3 (Turística): Esta categoría a pesar de no constituir un área extensa, representa una actividad importante en la zona, por su presencia significativa de lugares puntuales que podrían ser considerados, para esta actividad, como comunidades étnicas, zonas lacustres, paisajes y biodiversidad privilegiada.

Zona 4 (Extractivo): Corresponde a las áreas de influencia de las actividades petroleras y mineras desarrolladas principalmente en Bermejo y en la parte centro de Cascales.

Zona 5 (Urbano): La conectividad entre las cabeceras parroquiales conforma un corredor importante. A fin de evitar un crecimiento disperso, es necesario considerar este corredor como urbano para la dotación y cobertura total de servicios.

Finalmente, se presenta a continuación, en el gráfico 29, la distribución espacial de las categorías mencionadas.

GRÁFICO 29. ZONAS HOMOGÉNEAS



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.5.5 Bloques de Planificación

La conformación de bloques de planificación constituye un proceso de estructuración y organización de las unidades delimitadas en las zonas homogéneas, es decir que, a través de variables complementarias y de un análisis de relaciones funcionales de las distintas unidades de caracterización de las zonas homogéneas, se reduce a un enfoque sistemático, con mayor contenido social y económico.



Bajo este marco conceptual se elaboró una estructura de desarrollo representada en tres bloques de planificación partiendo de los siguientes criterios:

Bloque Protegido: Este bloque prioriza la conservación del recurso agua, razón por la cual se enfatiza en la parte norte constituida por las cuencas altas de los ríos: La Bermeja, Taruka, Zarayacu, Río Bocachico.

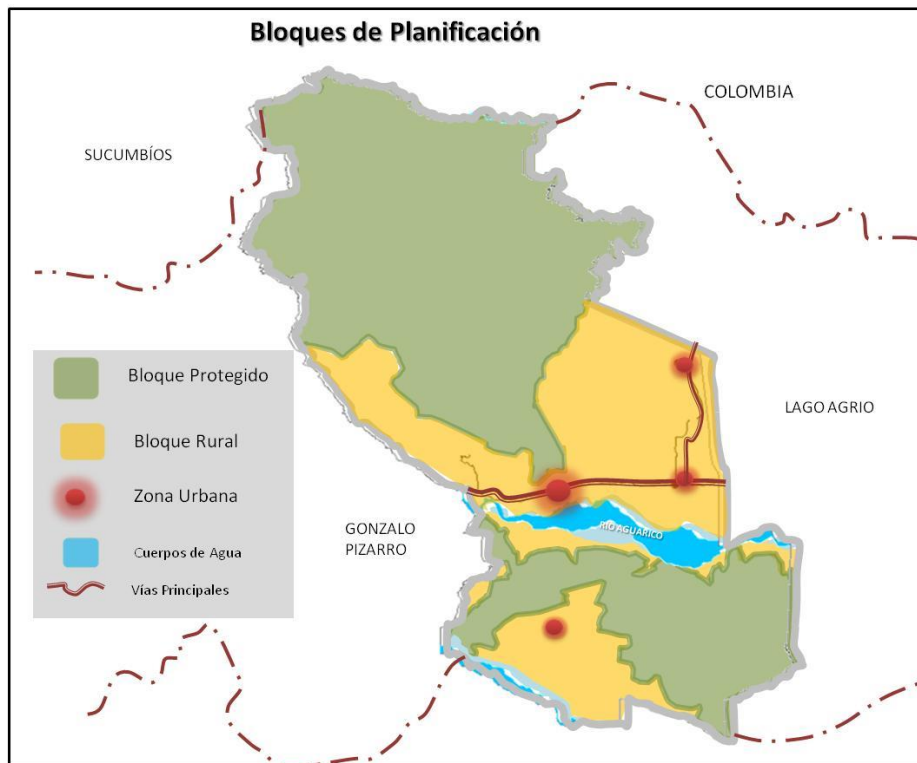
Las áreas de cobertura de bosques primarios, moretales y las áreas de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas corresponden a los otros criterios utilizados para la definición del Bloque Protegido. La zona sur del cantón, correspondiente además a las cuencas bajas de la red hidrográfica, constituye un escenario diferente, por lo que, básicamente se considera la cobertura primario de uso del suelo. La mayor superficie del cantón cubre el bloque de protección, donde se pueden desarrollar actividades ecoturísticas, y se propone formular planes de manejo para éstas áreas con carácter de no urbanizables.

Bloque Rural: La gran mayoría del territorio amazónico constituye un área rural, el cantón Cascales no es la excepción, por lo que, para la determinación de estas áreas se analizan como: la cobertura de capacidad de uso de las tierras, uso del suelo y los conflictos de uso. La zona centro y parte del sector sur conforman el bloque rural, donde básicamente se desarrollan actividades productivas, agrícolas y turísticas. Igual que el bloque anterior tiene la característica de no urbanizable.

Bloque Urbano: El crecimiento poblacional urbano es inevitable sobretodo en las ciudades capitales y las que conforman nodos de desarrollo. A fin de planificar y controlar este fenómeno, se toma en cuenta el modelo tendencial de crecimiento de las principales ciudades del cantón, criterios de necesidades básicas insatisfechas y de infraestructura, obteniendo como resultado un corredor urbano conformado por: El Dorado de Cascales, Sevilla y Santa Rosa. Además en el sector sur se conforma un eje nodal que desarrolla un importante núcleo poblacional, representado por el poblado de La Troncal.

El siguiente corema presenta gráficamente (gráfico 30) la delimitación de cada uno de los bloques.

GRÁFICO 30. COREMA BLOQUES DE PLANIFICACIÓN



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.6 Modelo Territorial Deseado

El Modelo Territorial define la organización espacial que se pretende construir para el cantón, lo que implica la definición de las formas de vinculaciones, redes de comunicación y transporte del territorio, redes de asentamientos humanos (pueblos y ciudades), subdivisión del territorio en zonas estratégicas de desarrollo, modelo de uso y ocupación del suelo en las áreas rurales y naturales, zonas productivas y de conservación, entre otras.

El modelo territorial deseado, determina alternativas de organización que deben superar las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico y aprovechar las potencialidades del territorio y que respondan de manera integral a:

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

El modelo territorial deseado se formula mediante la elaboración de un mapa con esquemas gráficos, a lo que se conoce como COREMAS,⁶ en función de cada una de las líneas estratégicas antes descritas.

4.1.6.1 Modelo deseado: Línea Estratégica Ecológica Productiva

En el marco de la definición de la línea estratégica ecológica productiva descrita anteriormente se plantea, socializa y consensua programas y proyectos, que posteriormente se sintetizan en un banco de proyectos con mayores definiciones.

De esta manera, se plantean cuatro grandes programas: regulación y fomento de actividades extractivas; regulación y fomento de actividades productivas, protección ambiental y desarrollo turístico.

Se proponen planes de manejo de áreas de explotación forestal e hidrocarburífera para el programa de actividades extractivas, en áreas donde ya existen estas actividades, de tal manera de no incentivar la explotación en otras zonas, pero si garantizar un manejo adecuado de estas actividades mediante su regulación.

⁶ Con los coremas se propone la visualización de las estructuras espaciales simples dentro de una metodología totalmente novedosa. Supone un método de tratamiento de la información que utiliza la percepción y la reflexión lógica para comunicar, configurándose así en un instrumento privilegiado para el análisis geográfico. Se caracteriza por ser de tipo gráfico y por mostrar la organización del espacio, permitiendo el paso de lo real "anárquico" a la realidad organizada. (Juan Ángel PORTUGAL Instituto Geográfico Vasco, 1996).



Por otro lado, en el marco de la regulación y fomento de actividades productivas se plantea el fortalecimiento e incentivo de ciertas microempresas que se desarrollan en el cantón, pero en total desarticulación, sin las condiciones, sin los incentivos necesarios como para convertirse actividades representativas y con una producción baja, que solamente sirven para autoconsumo. Entre estas actividades, se plantea la construcción de una fábrica procesadora piscícola, cárnicos y lácteos; la instalación de centros de acopio y la recuperación de la finca experimental. Una pequeña celda productiva también se desarrollaría en el sector sur, por las actividades productivas que en ésta zona se destacan. Es importante recalcar que, al considerarse una cadena productiva, los proyectos mencionados desencadenan una serie de micro proyectos que se evidencian en el banco de proyectos descritos en el siguiente punto.

Se identifica, dentro de ésta línea estratégica, la importancia de un corredor ecológico en los bordes del sector sur de la reserva ecológica Cofán Bermejo, a fin de brindar a la población y a los turistas del cantón la alternativa de disfrutar de la gran biodiversidad que ofrece esta zona. Asimismo, se identifica un gran potencial turístico en el sector centro sur del cantón, donde existe alrededor de diez lagunas, zona considerada dentro del programa de protección. Además, es necesario un plan urgente de manejo y remediación a las orillas de algunos ríos principalmente del Aguarico, a lo largo del cual se propone una ruta ecológica de protección.

En este contexto, es necesario señalar que, en la descripción respectiva de cada plan, programa y proyecto ambiental se señala la posibilidad de implementar compensaciones por servicios ambientales según lo corresponda.

Como parte de la visión, objetivos y metas, se evidencia la necesidad de potenciar, fortalecer y resaltar el potencial intercultural de la zona, por lo que como se puede observar en el corema del gráfico 31, la presencia de al menos cuatro centros de interpretación ambiental, étnico y cultural, ubicados en Pastaza, Shayary y la zona de Bermejo, en este último conforma un centro de interpretación donde se potencia la actividad de extracción hidrocarburífera responsable, y el centro cultural de

interpretación en Taruka, se visibiliza como un puerto de entrada a toda la diversidad que ofrece la reserva y el bosque protector.

GRÁFICO 31. MODELO DESEADO ECOLÓGICO PRODUCTIVO



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.6.2 *Modelo deseado: Línea Estratégica Asociativa*

Un territorio con una adecuada conectividad en cuanto a red vial y de servicios públicos habrá alcanzado gran parte de su desarrollo. Por esta razón, la formulación del PDOTCA plantea como estratégica la construcción y mejoramiento de ejes viales y puentes para la comunicación entre los centros poblados del cantón.

Por un lado, al proponer como eje ecológico productivo el fomento de la cadena productiva, es necesario plantear como una necesidad la conexión entre los centros poblados que forman la parte de dicha cadena, la construcción y mejoramiento de una vía de tercer orden que una: Sevilla, Santa Rosa, Taruka, El Dorado de Cascales. Otras



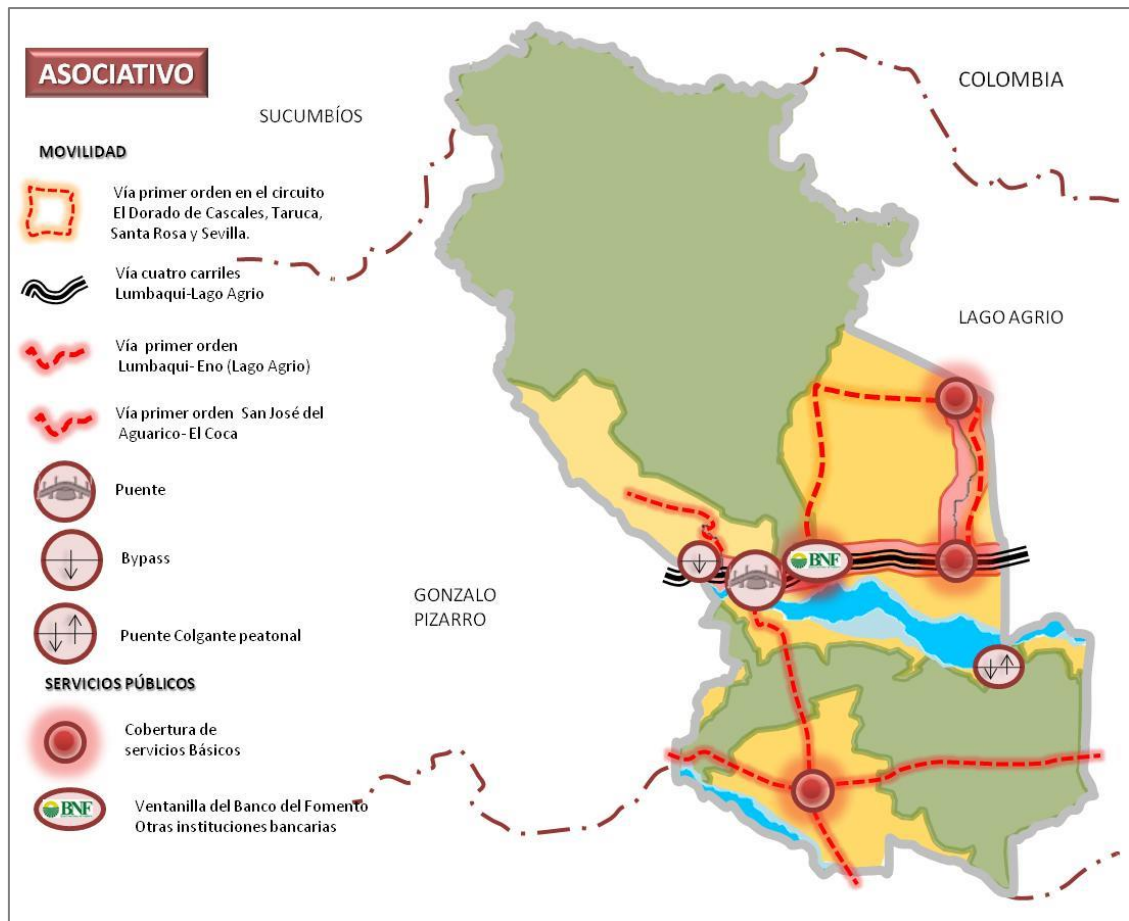
vías de primer orden también son prioritarios en el sentido de incentivar el desarrollo turístico y productivo de la zona, tales como: vía de Lumbaqui al Eno y la vía San José del Aguarico al Coca.

El gran puente que se construirá (se encuentra como proyecto prioritario en la zona) en San José del Aguarico, comunicará a dos zonas que por años se han mantenido de cierta manera aisladas dentro de la parroquia Cascales, este puente permitirá una mayor articulación y conectividad de los poblados y comunidades de: La Troncal, Pastaza, Los Ángeles, Playa Seca, Mushuk Kawsay, Puerto Madero, Shayari, San Francisco, San Andrés, entre otros. Para los poblados como Cofanes de Duvuno, que se encuentran al otro extremo colindando con el cantón Lago Agrio, se plantea la construcción de un puente peatonal.

Por otro lado, la cobertura total de los servicios básicos constituye un factor para el desarrollo urbano, por lo que al menos las tres cabeceras cantonales deberán ser provistas de todos los servicios, a fin de promover el crecimiento urbano en estos nodos de desarrollo. Finalmente, como sustento y apoyo a las nuevas y ya existentes microempresas que forman parte de la cadena productiva, es necesario la presencia de al menos una ventanilla del banco de fomento para la provisión de créditos.

El corema que a continuación se presenta (gráfico 32), señala la ubicación de los programas y proyectos antes mencionados.

GRÁFICO 32. MODELO DESEADO LINEA ESTRATÉGICA ASOCIATIVA



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.6.3 *Modelo deseado: Línea Estratégica de Infraestructura de apoyo al desarrollo*

El nuevo modelo de Estado planteado en la Constitución y en los Códigos Orgánicos de Descentralización y Finanzas Públicas, asegura la presencia y articulación de prestación de servicios estatales que garanticen los derechos universales a todos los rincones del país. En este sentido, de acuerdo a competencias concurrentes de prestación de servicios públicos que contribuyen al desarrollo social, son considerados dentro de la línea estratégica de infraestructura de apoyo al desarrollo: la construcción de un hospital básico en el Dorado de Cascales, la presencia de Subcentro de salud en cada cabecera parroquial, al menos tres unidades educativas del milenio y centros de protección familiar.



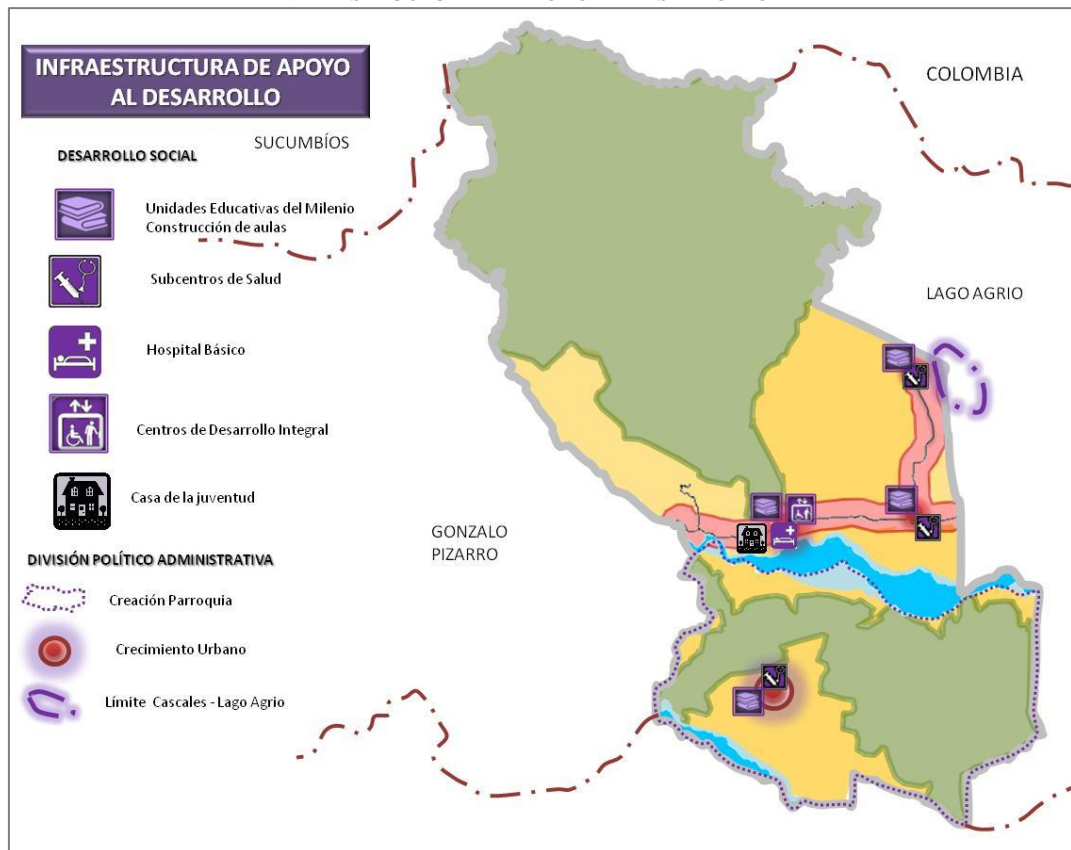
La prestación de estos servicios públicos son responsabilidad y competencia concurrente entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en este caso el Municipio de Cascales, razón por la cual, es imprescindible la articulación con los entes rectores de los sectores correspondientes.

La equidad territorial constituye parte de uno de los principios y objetivos tanto constitucionales como de la formulación del PDOTCA, por lo que se identifica la necesidad de la conformación de una nueva parroquia (Ver anexo 2), conformada por los poblados y comunidades de la parte sur de la parroquia de Cascales, pues es evidente la discontinuidad territorial que existe entre estas zonas, esto provocado por la presencia del río Aguarico. La nueva parroquia garantizará mejores oportunidades para este sector.

El conflicto de límites entre cantones (Cascales y Lago Agrio), es un tema de profundo análisis y de discusión, con el objetivo de llegar a un acuerdo y consenso en la parte norte de Santa Rosa (Cascales) y la comunidad 9 de Octubre del cantón de Lago Agrio. Se propone realizar mesas de negociación de conflictos, en donde el Cantón Cascales de ser pertinente, presente al menos dos propuestas a las autoridades de Lago Agrio.

De acuerdo a lo descrito anteriormente, se presenta a continuación el corema respectivo (gráfico 33), el cual grafica los programas y proyectos planteados en esta línea estratégica.

**GRÁFICO 33. MODELO DESEADO LÍNEA ESTRATÉGICA
INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL DESARROLLO**

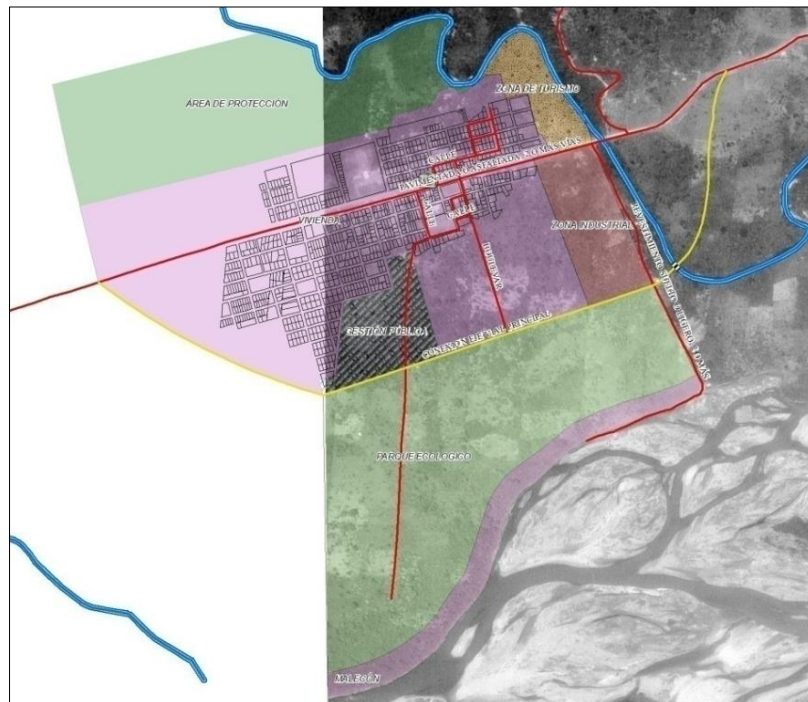


Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.6.4 *Modelo deseado: Ciudad El Dorado de Cascales*

El análisis tendencial de la ciudad de Cascales refleja un crecimiento asimétrico y bastante heterogéneo de la ciudad. Este resultado, permite presentar alternativas de zonificación y localización de las actividades productivas, económicas, sociales, ambientales, distribuidas de tal manera que aseguren este crecimiento homogéneo en función además, de las líneas prioritarias de acción en el PDOTCA. El gráfico 34, presenta una visión de la situación actual del cantón (catastro y foto aérea).

**GRÁFICO 34. IMAGEN Y MODELO DESEADO
CIUDAD DORADO DE CASCALES**



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Bajo estos lineamientos y habiendo consensuado con las autoridades del Municipio de Cascales y el Consejo de Planificación al igual que los otros modelos deseados, para la ciudad de El Dorado de Cascales se proponen los siguientes programas y proyectos:

En el marco del eje estratégico ecológico productivo, en la ciudad de El Dorado de Cascales, como parte del programa de protección ambiental, se diseña un área de protección y regeneración de las orillas del río Cascales, pues estas zonas representan además un potencial peligro a inundaciones.

Otro programa que se propone para todo el Cantón es el desarrollo turístico, y en específico para esta ciudad, se propone la delimitación de un parque ecológico que constituya el pulmón de la ciudad, donde existan diferentes actividades recreativas, entre ellas un malecón a orillas del río Aguarico y un sendero ecológico que parta del malecón hacia San José del Aguarico. Finalmente, se potencia la zona turística de El Dorado de Cascales en la zona de balnearios.



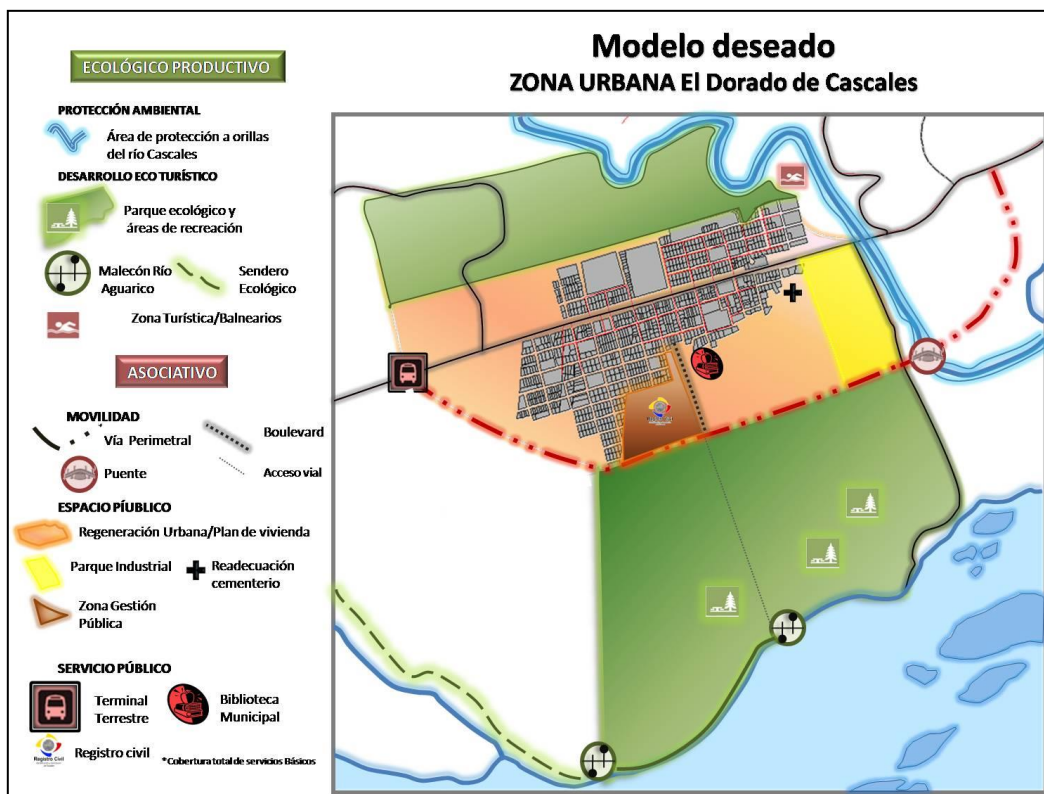
En cuanto al eje asociativo, a fin de mejorar la conectividad y la red vial de la ciudad, se propone la construcción de una vía perimetral para evitar la circulación de tráfico pesado por la mitad de la ciudad, a esta vía conecta otra vía con funcionalidad de Boulevard, a fin de desarrollar el comercio en este eje, y desde el cual se desprende una vía de acceso al parque ecológico, con un sentido más natural que comercial.

Continuando con la zonificación urbana, se determina además la presencia de un parque industrial, en donde se debe ubicar la fábrica piscícola, procesadora de cárnicos, procesadora de lácteos, entre otros. Otro sector se destina para la implementación de un plan de vivienda, con el objetivo de que la ciudad tenga un crecimiento homogéneo y asimétrico, por lo que es necesario regular y respetar ésta área y de darse el caso, de alcanzar el máximo permitido, el crecimiento de la ciudad, este se desarrollará en sentido vertical.

Se ha reservado una zona específica para la ubicación de entidades que presten servicios de gestión pública, de esta manera se facilita a la ciudadanía a realizar los trámites correspondientes en las diferentes entidades sectoriales.

En el corema que a continuación se presenta (gráfico 35), se encuentran ubicados los programas y proyectos antes mencionados, así como también otros proyectos como el terminal terrestre, reubicación del cementerio, biblioteca municipal y oficina o ventanilla del registro civil.

GRÁFICO 35. MODELO DESEADO CIUDAD DORADO DE CASCALES



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.7 Programas y proyectos

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, además de formular objetivos y políticas fundamentales que apoyarán la acción institucional del Municipio de Cascales en la gestión de sus competencias constitucionales, identifica las acciones necesarias que ejecuta el Municipio y otros niveles de gobierno; ratifica, consolida, impulsa y territorializa las estrategias, políticas, programas y proyectos.

Los programas y proyectos son propuestos de acuerdo a cada línea de acción estratégica conforme a las directrices y lineamientos constitucionales y del Plan Nacional para el Buen Vivir, sistematizados en base a un orden de prioridad consensuado y discutido entre los actores cantonales, relacionando el nivel de urgencia e importancia de las capacidades institucionales y territoriales.



En este sentido, esta parte del plan presenta una matriz de proyectos que constituye un banco, la misma que especifica y relaciona a cada uno de los programas con las líneas de acción (**Ver Anexo 3**).

A fin de elaborar perfiles de proyectos de al menos los más representativos, se presenta una metodología de priorización de proyectos. Los perfiles son analizados en la siguiente etapa (etapa 3. Gestión Territorial).

Los programas identificados se clasifican en función de los siguientes tipos de proyectos:

- **Proyectos de fortalecimiento de capacidades sociales o gubernamentales:** En este caso se trabajan diversas líneas, como por ejemplo participación ciudadana, mejora de la gestión pública, vigilancia ciudadana u otros. En este tipo de proyectos el componente de inversión en activos fijos, como obras civiles o equipamiento es limitado, la importancia del proyecto se centra en el logro de capacidades sea en la comunidad o en los beneficiarios, dichas capacidades pueden referirse a lograr habilidades de gestión si los actores son públicos o habilidades para el fortalecimiento del rol social en la gestión de la comunidad, muchas veces estos proyectos incluyen el diseño de planes de desarrollo local o planes de gestión territorial o ambiental. Debido a la naturaleza del proyecto, su evaluación radica en la medición actual y futura del logro de capacidades y como estas interactúan con los esfuerzos comunitarios para el desarrollo local.
- **Proyectos de inversión pública:** En este tipo de proyectos, el Estado es el inversionista que coloca sus recursos para la ejecución del mismo, el Estado tiene como fin el bienestar social, de modo que la rentabilidad del proyecto no es sólo económica, sino también el impacto que el proyecto genera en la mejora del bienestar social en el grupo beneficiado o en la zona de ejecución, dichas mejoras son impactos indirectos del proyecto, como por ejemplo generación de empleo, tributos a reinvertir u otros. En este caso, puede ser que un proyecto no sea económicamente rentable per se, pero su impacto puede ser grande, de modo

que el retorno total o retorno social permita que el proyecto recupere la inversión puesta por el estado.

- **Proyectos de inversión social:** Un proyecto social sigue el único fin de generar un impacto en el bienestar social, generalmente en estos proyectos no se mide el retorno económico, es más importante medir la sostenibilidad futura del proyecto, es decir si los beneficiarios pueden seguir generando beneficios a la sociedad, aún cuando acabe el período de ejecución del proyecto.

Una clasificación de proyectos privados, se puede establecer en función al impacto en la institución:

- Creación de nuevas unidades o departamentos: En este caso un proyecto se refiere a la creación de un nuevo producto o servicio, estos proyectos típicos tienen flujos de ingresos y costos, asimismo tienen una inversión que permita iniciar la producción del nuevo bien o servicio, evaluándose la rentabilidad del producto.

- Cambios en las unidades de negocios existentes: En este tipo de proyectos no se crea ningún producto o servicio, simplemente se hacen cambios en las líneas de producción, estos cambios pueden darse ya sea maquinaria nueva cambiando a la maquinaria antigua, o se hacen reducción de equipos, también es posible ampliar la producción con maquinaria adicional, es probable que en muchos casos la inversión a realizar sea mínima o cero (financiando los cambios con las máquinas vendidas por ejemplo), también es posible que en este tipo de proyectos no se tengan flujos de ingresos, sino más bien flujos comparados de costos, en donde los beneficios se centran en los ahorros generados por los cambios, esto supone tener herramientas de evaluación que se centren en la medición del ahorro generado u optimización del uso de la maquinaria respectiva.

- **Proyectos de infraestructura:** Relacionados a inversión en obras civiles de infraestructura que puede ser de uso económico (beneficiando la producción) o

de uso social, mejorando las condiciones de vida. En este tipo de proyectos se mide el impacto generado en los beneficiarios en materia de logros en salud (por ejemplo un proyecto de construcción de hospital) estos logros permiten mejorar la calidad del servicio, ahorrar recursos al estado por menores enfermedades o menor presión en centros existentes, educación (ampliación de aulas) mejorando la calidad del servicio educativo o incrementando su cobertura, o en la actividad económica (carreteras, canales de riego u otros) que permite expandir la frontera de producción existente en una zona, estos proyectos incluyen el equipamiento respectivo.

El cuadro 23, presenta cada programa propuesto clasificado por tipo de proyecto.

**CUADRO 23. PROGRAMAS Y PROYECTOS GENERADOS EN EL PDOT
 CASCALES SUCUMBÍOS.2011**

PROGRAMA	TIPO DE PROYECTO
División político – administrativa	Fortalecimiento capacidades sociales y gubernamentales
Regulación y fomento actividades extractivas	Inversión pública Infraestructura
Espacio público	Desarrollo social
Fomento productivo	
Movilidad	
Servicios públicos	
Desarrollo social	
Fomento deportivo	
Protección ambiental	
Desarrollo turístico	
Seguridad ciudadana	
Participación ciudadana	

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.1.7.1 Banco de proyectos

El banco de proyectos contiene información técnica, financiera, jurídica, administrativa, y se representa por una matriz (**Ver anexo. 3**), que contiene además aspectos como la competencia correspondiente por programa y eje de acción, la cobertura, la unidad encargada de ejecutar el proyecto en el Gobierno Municipal, ente responsable y otras instituciones relacionadas con el proyecto. Esta información es necesaria para la estructuración de la siguiente etapa de formulación del Plan (Etapa 3 Gestión Territorial).

4.1.7.2 Priorización de proyectos

Criterios generales de priorización y elegibilidad de proyectos⁷

Con el propósito de que la priorización de programas y proyectos se realice de manera objetiva y se enmarque en los lineamientos estratégicos, se establecen criterios básicos y factibles de ser implementados por el municipio de Cascales, responsable de llevar a cabo las acciones de ejecución, seguimiento y evaluación de la Estrategia. Estos criterios podrán ser revisados y/o ajustados cada cierto periodo de tiempo, con el fin de garantizar un nivel eficiente de ejecución y un mayor impacto de los programas y proyectos, con relación a los objetivos.

De manera periódica (anual y plurianual) se definen los montos municipales disponibles para el financiamiento de los programas y proyectos, estableciéndose los techos presupuestarios para cada una de las áreas programáticas y, dentro de ésta, de cada sector.

Los montos asignados a cada área o sector son incorporados en el presupuesto anual para la ejecución de los programas y proyectos que le correspondan, sobre la base de los

⁷ FOSDEH - FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS. Criterios de priorización de proyectos de la ERP (Estrategia para la Reducción de la Pobreza). Consultado en www.fosdeh.net/.../Criterios_priorizacion_ERP_Actualizada_12_07_07.pdf



lineamientos de política aprobados con participación social y de conformidad a los criterios técnicos.

Para ello se establece los siguientes criterios:

- El nivel de coherencia que exista entre las atribuciones del ministerio o la institución sectorial (GAD Provincial, parroquial) y los objetivos o metas del proyecto.
- Los programas y proyectos que ya se tengan en ejecución en el área o sector respectivo y los requerimientos adicionales de inversión que sean necesarios para avanzar en el cumplimiento de las metas.

Una vez que se cuenta con la asignación de los montos por área programática y por sector, se procede a definir los programas y proyectos que de acuerdo a su grado de prioridad son incorporados en el Presupuesto Anual. Para ello, se toma en cuenta los siguientes factores:

- El nivel de cobertura de la población objetivo, considerado como un factor compuesto por el número de beneficiarios atendidos con relación a su costo y su condición de pobreza (localización demográfica y localización geográfica).
- El grado de alineamiento o contribución del programa o proyecto a:
 - definición de gasto en pobreza;
 - estructura programática;
 - metas globales e intermedias
- El grado de vinculación y complementariedad del proyecto en referencia con otros proyectos en ejecución o que se prevé ejecutar y que contribuyan con la misma meta u objetivo.
- El grado de sostenibilidad, relacionado con los siguientes aspectos:
 - La promoción de la organización y participación comunitaria o local que el proyecto propone (existentes o nuevas) que disminuya los costos operativos y recurrentes;
 - La incorporación de la variable ambiental (uso y manejo sostenible de los recursos naturales, protección de microcuencas hidrográficas, ordenamiento territorial, manejo forestal y medidas de mitigación del impacto ambiental).



- La incorporación de la gestión del riesgo frente a la ocurrencia de desastres naturales (especialmente de proyectos ubicados en zonas de alta vulnerabilidad ecológica); y el riesgo social relacionado con la condición de ser mujer, joven, adulto mayor, con capacidades diferenciadas y de origen grupos étnicos.
- Los mecanismos de monitoreo y auditoria social contemplados para el programa o proyecto propuesto.
- La definición de una contraparte local, en especie o financiera, así como de un programa de mantenimiento y/o continuidad de los procesos que incluya con claridad y precisión lo relativo a la organización responsable de la operación del programa o proyecto.
- La identificación de manera participativa y descentralizada; y que su ejecución implique los niveles locales, fomenten la participación de grupos, particularmente de aquellos en condición de pobreza.
- La incidencia en el aumento del empleo y/o del ingreso familiar.

Criterios de elegibilidad

La elegibilidad se refiere a las condiciones que deben prevalecer para que determinado programa o proyecto pueda ser financiado con recursos destinados a la Estrategia. Para ello, se consideran los siguientes criterios:

- Seleccionar como prioritarios por sobre la base de los criterios antes establecidos.
- Estar dentro de los techos presupuestarios y aquellos con viabilidad de cofinanciamiento.
- Contener la información y condiciones requeridas para el financiamiento.
- Contar con viabilidad legal, administrativa, técnica, económica y social, establecidas por la municipalidad.

Se realiza el ejercicio de la priorización de los proyectos haciendo un resumen de los principales criterios, sin que esto sirva como dictamen final de priorización; es decir, es perfectible de acuerdo a necesidades y coyunturas que atraviese el cantón, esta priorización es puesta a consideración del Equipo Técnico de Planificación Municipal y

posteriormente al Consejo de Planificación y con las debidas acotaciones forma parte del PDOT con visión a 20 años. Los cuadros 24, 25 y 26 sistematizan esta metodología.

CUADRO 24. VALORACIÓN DE CRITERIOS PARA SELECCIONAR PROYECTOS. CASCALES. SUCUMBÍOS. 2011

CRITERIOS	1 PUNTO	3 PUNTOS	5 PUNTOS
Número de beneficiarios	A pocas comunidades	A la mitad de la población	A más de la mitad de la población
El proyecto estaba incluido dentro del Plan de desarrollo anterior?	NO		SI
Favorece a poblaciones en extrema pobreza?	NO	Un poco	Beneficia a poblaciones en extrema pobreza
Atiende las NBI?	NO		SI
Su ejecución es Urgente ?	NO	Urgente	Urgente
Capital (K)	Adquisiciones, educación primaria, salud (en salud: los temas que contribuyen a la productividad) gasto corriente	Mantenimiento de capital, educación secundaria y capacitación	Incremento de capital (menos el natural y patrimonial recreativo) educación universitaria
Generación de empleo	1 a 25 puestos de trabajo	26 a 50 puestos de trabajo	más de 51 puestos de trabajo

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

CUADRO 25. CATEGORIZACIÓN DE LA VALORACIÓN DE CRITERIOS PARA SELECCIONAR PROYECTOS. CASCALES. SUCUMBÍOS. 2011

RANGO PUNTAJE	CATEGORIAS
6 – 15	Bajo
16 – 25	Medio
26 - 35	Alto

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

CUADRO 26. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PDOT. CASCALES SUCUMBÍOS, 2011

PROYECTO	PONDERACIÓN	CATEGORIZACIÓN
Elaboración y ejecución el plan de desarrollo, ordenamiento territorial y políticas públicas en el ámbito de sus competencias	35	alta
Actualización de Plan de Desarrollo y Ordenamiento	35	alta
Propuesta de resolución de problema limítrofe	24	medio
Creación Parroquia Sector Sur	28	alta
Establecer el régimen de uso del suelo	20	medio
Plan de vivienda	27	alta

PROYECTO	PONDERACIÓN	CATEGORIZACIÓN
Mejorar y actualizar el sistema de determinación de tasas, tarifas y contribuciones especiales	21	medio
Adecuación cementerio municipal	19	medio
Integración y optimización de infraestructura escolar (Unidades Educativas del Milenio)	30	alta
Construcción de Centro de salud	28	alta
Adecuación de Subcentro de Salud	30	alta
Construcción de Subcentro de Salud	30	alta
Propuesta de implementación de centros de Protección especial	18	medio
Implementación y readecuación del Centro Integral de Atención Prioritaria	26	alta
Catastro urbano y rural	35	alta
Programa de prevención, protección y mitigación de incendios	14	medio
Fortalecimiento de asociatividad	22	alta
Construcción casa de la juventud	16	medio
Mantenimiento y adecuación de áreas deportivas y recreacionales	18	medio
Presencia de ventanilla de servicios del Banco de Fomento	14	medio
Reubicación del nuevo registro civil	14	medio
Construcción y equipamiento biblioteca municipal	20	medio
Regeneración urbana	25	medio
Plan de vivienda	25	medio
Construcción del parque industrial	19	medio
Construcción de vía primer orden en el circuito El Dorado de Cascales, Taruca, Santa Rosa y Sevilla.	29	alta
Construcción del bypass ingreso sector sur	29	alta
Construcción vía cuatro carriles Lumbaqui-Lago Agrio	29	alta
Construcción vía primer orden Lumbaqui- Eno (Lago Agrio)	27	alta
Construcción vía primer orden San José del Aguarico- El Coca	33	alta
Construcción puente sobre el Río Aguarico	35	alta
Construcción ampliación vía área urbana (Vía de circunvalación de la ciudad)	25	medio
Reubicación de Gabarra ó construcción de puente peatonal	23	medio
Instalación, cobertura total y mantenimiento de servicios básicos	35	alta
Construcción de Terminal Terrestre de Cascales	21	medio
Planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia	20	medio



PROYECTO	PONDERACIÓN	CATEGORIZACIÓN
ciudadana.		
Fortalecimiento del sistema de participación ciudadana y comunitaria	22	alta
Sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria	24	alta
Brigadas médicas	26	alta
Plan de manejo de áreas de explotación hidrocarburífera, minera y forestal y Propuesta de empresas públicas	31	alta
Readecuación del camal municipal para el procesamiento de cárnicos y peces mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas.	21	medio
Adecuación de ferias y mercados.	23	medio
Incubadoras de micro empresas	27	alta
Fortalecimiento del sistema de comercialización para productos tradicionales y no tradicionales elaborados y semielaborados. (Elaboración de snacks; yuca, papa china, malanga) chota.	27	alta
Aprovechamiento de desechos orgánicos rurales para elaboración de abonos en la recuperación de potreros y suelos desgastados	27	alta
Reactivación de la finca municipal experimental amazónica (Bancos de germoplasmas, micorrizas, fertilización, viveros ornamentales y frutales, fitosanidad, microbiología)	11	Bajo
Implementación de los centros de acopio a la red de comercialización provincial.	21	medio
Plan de difusión del fomento productivo y turístico cantonal.	31	alta
Propuesta de corredor ecológico	12	Bajo
Plan de manejo y remediación de áreas naturales	16	medio
Proyectos de Centros de interpretación ambiental, étnico y cultural	14	medio
Proyecto de taller artesanal	22	alta
Propuesta de desarrollo de actividades de turismo comunitario y local en las áreas lacustres	18	medio
Construcción de Mirador	12	Bajo
Propuesta de ubicación de parque ecológico	12	Bajo
Construcción sendero Turístico	14	medio
Construcción de malecón río Aguarico en la ciudad de Cascales	14	medio
Promoción de ferias artesanales	24	alta
Implementación de centro turístico	20	medio
Delimitación de área de protección a orillas del río Cascales y quebradas	22	alto
Plan de manejo de explotación de material pétreo	12	Bajo



PROYECTO	PONDERACIÓN	CATEGORIZACIÓN
del Río Aguarico		
Mitigación al cambio climático	16	medio

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

4.2 Gestión Territorial Municipal para Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

La gestión institucional del territorio es la ejecución del plan; en este caso el modelo de gestión institucional planteado busca la eficiencia en la administración por resultados y la transparencia de la acción municipal, proceso complementado con la descentralización e incorporación de nuevas competencias, así como la modernización de las empresas públicas municipales, incorporando la participación ciudadana en sus decisiones.

Las nuevas regulaciones y apareamiento de una nueva legislación como el COOTAD, demandan perfeccionar el proceso de consolidación del GAD Cascales, con la revisión y generación de nuevos marcos legales municipales, reingeniería de la gestión territorial municipal y la incorporación de nuevas competencias, modalidades de gestión que permiten la regularización y financiamiento de sistemas propuestos como salud, educación, vivienda y movilidad, como también la gestión del riesgo.

Razón por la cual, esta etapa de la formulación del Plan, presenta el marco regulatorio referente al desarrollo, ordenamiento territorial y los otros elementos que permiten a la institución gestora del Plan (en este caso el GAD Municipal de Cascales), materializar los componentes analizados y formulados en las otras etapas, sobre todo las políticas, objetivos, metas e indicadores, que constituyen las estrategias para alcanzar el modelo deseado del cantón de una manera ordenada y acorde a las potencialidades y limitaciones físicas y sociales del territorio.

Ciertas regulaciones y normativa serán necesarias para la correcta implementación de los proyectos propuestos, por tal razón esta etapa contempla además la descripción de las más relevantes ordenanzas.



Asimismo, se presenta a detalle los proyectos priorizados en la etapa anterior (Imagen Objetivo) y se elabora el perfil de dichos proyectos, a fin de garantizar la implementación y la articulación con la gestión territorial planteada.

Como parte de la gestión municipal, es importante además, diagramar las unidades, flujos y relaciones más adecuados para la implementación que tendrá el ente Gestor del Plan, en este caso el Municipio de Cascales. Por lo que, se propone un orgánico estructural que potencia las áreas con mayor impacto en las líneas estratégicas, programas y proyectos presentados en el modelo deseado.

Para prever y garantizar una inmediata materialización del PDOTCA, se plantea finalmente, una estrategia de promoción del plan, a fin de que se difunda una vez que se lo publique, si bien la promoción se la realiza desde el inicio de la construcción del plan con autoridades, funcionarios y ciudadanía, es necesario dar continuidad y sostenibilidad a este proceso. Por lo que, se definen responsabilidades y evidencia la necesidad de la activa y permanente participación de la ciudadanía y su articulación con las autoridades locales del cantón, identificar espacios de coordinación, es otra propuesta a la implementación y seguimiento al plan.

Al término de esta etapa se presentan todos los instrumentos de la de gestión institucional, los mismos que constituyen el marco preparatorio para el sistema de seguimiento y evaluación que garantizan, mediante un continuo control, el cumplimiento del mismo.

4.2.1 Ordenanzas

El marco legal antes descrito debe ser aterrizado con regulaciones más específicas y consecuentes según las características y potencialidades territoriales y sociales del cantón Cascales. Por tal razón, esta etapa propone perfiles de cinco ordenanzas consideradas por su impacto en la formulación del Plan.



La Ordenanza de uso y ocupación del suelo, constituye el marco regulador del Ordenamiento Territorial Cantonal, el cual se expresa en un conjunto de artículos como el instrumento que concreta las orientaciones generales sobre el uso y ocupación del suelo y las disposiciones sobre el conjunto de elementos básicos de cada uno de los subsistemas estructurantes del territorio.

Estas orientaciones de ordenamiento territorial, constituyen un producto de carácter técnico, que se integra en la línea de los instrumentos que regulan la intervención sobre el territorio (con características propias para el Cantón Cascales), uno de los más importantes es el plan regulador cantonal que está basado en la regulación del uso del suelo.

Además, se ha elaborado un modelo de ordenanza que dictamina la implementación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cascales, esta normativa contiene las definiciones, objetivos y principios del Plan, así como también la clasificación general de uso del suelo.

Se presenta un perfil de ordenanza que crea una nueva parroquia. En el análisis del sistema político, así como en el taller de visión territorial, se evidenció la falta de conexión entre los poblados del centro norte con los ubicados en la parte sur del Cantón, donde además se localizan cerca de diez comunidades. El cantón Cascales demanda la creación de esta nueva parroquia hace algunos años y el Plan podría ser el instrumento que viabilice esta necesidad. El COOTAD, en su Art. 26, le confiere la competencia al GAD Municipal de creación y modificación de límites internos. Sin embargo, en la ordenanza y en el proyecto propuesto para la creación de esta nueva unidad territorial, se recomiendan estudios y la articulación con otras instituciones relacionadas con el tema como: la Comisión Ecuatoriana de Límites –CELIR-, IGM, e INEC.

Actualmente, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales les corresponde la competencia exclusiva para conocer, procesar y resolver todos los asuntos relacionados con la regulación, autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos. El cantón Cascales es vulnerable a estas actividades, e incluso, se desarrollan en varias partes del territorio con representaciones significativas como es el



caso de la zona de Bermejo, antes analizado en el diagnóstico territorial, en tal virtud, se establece la norma (descrita en otro perfil de ordenanza) de aplicación obligatoria para regular, autorizar y controlar la explotación y transporte de materiales áridos y pétreos que se encuentran en los ríos, sus playas y canteras ubicados dentro de la jurisdicción del cantón Cascales.

Finalmente, otra normativa que se ha considerado importante formular dentro de este plan es: la regulación de la actividad Turística, ya que constituye un potencial del Cantón. Por lo que, se elaboró un modelo de ordenanza que detalle las zonas destinadas para esta actividad (identificadas en el diagnóstico y potencializadas en el modelo deseado como actividad prioritaria en el cantón), así como también la respectiva regulación.

4.2.2 Perfiles de proyectos

Como acción fundamental, se establecen ciertas medidas como parte del modelo de gestión de planes, programas y proyectos que dinamizan la implementación en la ejecución del PDOT. Razón por la cual, se prevé la puesta en marcha, y generan indicadores para el seguimiento y el control de los componentes que establece el Plan.

En este sentido, como resultado de la priorización del banco de proyectos realizado en la etapa anterior, se han desarrollado dos perfiles: 1. Centros de interpretación ambiental, étnico - cultural y 2. Construcción del anillo perimetral en la cabecera cantonal; de los cuales se ha determinado el costo, cronograma a corto, mediano y largo plazo acorde a su alcance, financiamiento, presupuesto, entidades y actores concurrentes en su ejecución.

4.2.3 Presupuestos de inversión

El nuevo modelo de Estado garantiza una equitativa distribución de los recursos, en función a la normativa constitucional y de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.



La normativa vigente manifiesta que: la autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley⁸.

Para la efectiva ejecución de los proyectos determinados en la formulación de este plan, es indispensable conocer y analizar esta redistribución de recursos, a fin de manejar la asignación presupuestaria con la que cuenta el cantón Cascales para la gestión de sus competencias exclusivas y concurrentes, así también como los recursos propios con los que cuenta.

En este sentido, a continuación se presenta lo dispuesto por el Capítulo II, Tipos de Recursos Financieros de los Gobiernos del COOTAD:

Artículo 171.- Tipos de recursos financieros.- Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes:

- a) Ingresos propios de la gestión
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado
- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables
- e) Recursos provenientes de financiamiento.

Artículo 172.- Ingresos propios de la gestión.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de los ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas. Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o

⁸ COOTAD, Art. 5 Autonomía. Ecuador, 2010



específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos. Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios. La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

Artículo 173.- Transferencias del presupuesto general del Estado.- Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas: y los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

Artículo 174.- Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones.- Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.

Artículo 175.- Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo a lo previsto en la Constitución, este Código y lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente, independientemente de la inversión en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza.

Artículo 176.- Recursos provenientes de financiamiento.- Constituyen fuentes adicionales de ingresos, los recursos de financiamiento que podrán obtener los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por



los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

4.2.3.1 Estrategia de inversión

En el banco de proyectos se identifica el alcance a: corto, mediano y largo plazo (hasta el año 2030), el financiamiento y la entidad ejecutora según la competencia, instrumentos que permiten analizar la pertinencia de la ejecución e inclusión ya sea en los Planes operativos anuales o en los Planes plurianuales según lo corresponda.

Es importante mencionar la necesidad de que toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, es pública y se difunde permanentemente a la población por el portal virtual institucional recomendado en la parte de promoción del plan, además de otros medios sin perjuicio de otras acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública, las autoridades municipales del GAD Municipal de Cascales, pondrán en conocimiento trimestralmente, la información financiera y presupuestaria al ente rector de las finanzas públicas y a la ciudadanía. El incumplimiento de esta obligación será sancionada económicamente y constituirá causal para la revocatoria del mandato.

4.2.4 Organigrama estructural

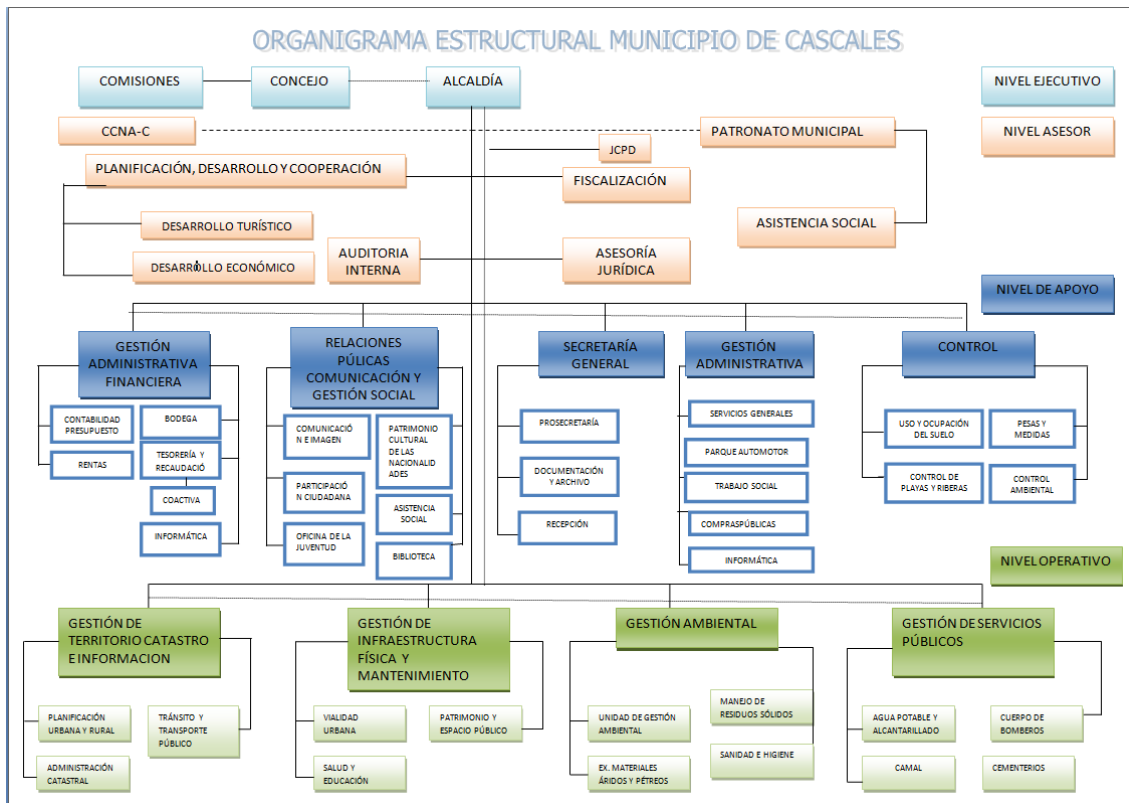
Por competencia exclusiva, les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados la gestión del plan de desarrollo y ordenamiento territorial. En este caso la Municipalidad de Cascales tiene la atribución de materializar y desarrollar el plan propuesto hasta el año 2030, con sus actualizaciones respectivas.

El Municipio, como ente gestor, es importante que dictamine la decisión y voluntad política para el fortalecimiento de las unidades responsables de la ejecución del plan, capacitación de los funcionarios, difusión de una clara definición de roles y funciones de cada una de las unidades, intensa articulación en el interior del GAD Cascales y una permanente coordinación con los otros actores involucrados en la ejecución el Plan.

Para alcanzar lo antes mencionado, en esta etapa del plan se propone un orgánico estructural que conforme a lo establecido en las políticas, objetivos, líneas estratégicas, metas e indicadores, permita viabilizar por un lado, los programas y proyectos, y por otro facilitar la toma de decisiones con equipos técnicos especializados en los componentes que marcan las líneas estratégicas constituidas en la etapa de imagen objetivo.

El orgánico estructural que actualmente tiene vigencia en la Municipalidad de Cascales se presenta en el gráfico 36.

GRÁFICO 36. ESTRUCTURA ORGÁNICA ACTUAL MUNICIPIO DE CASCALES

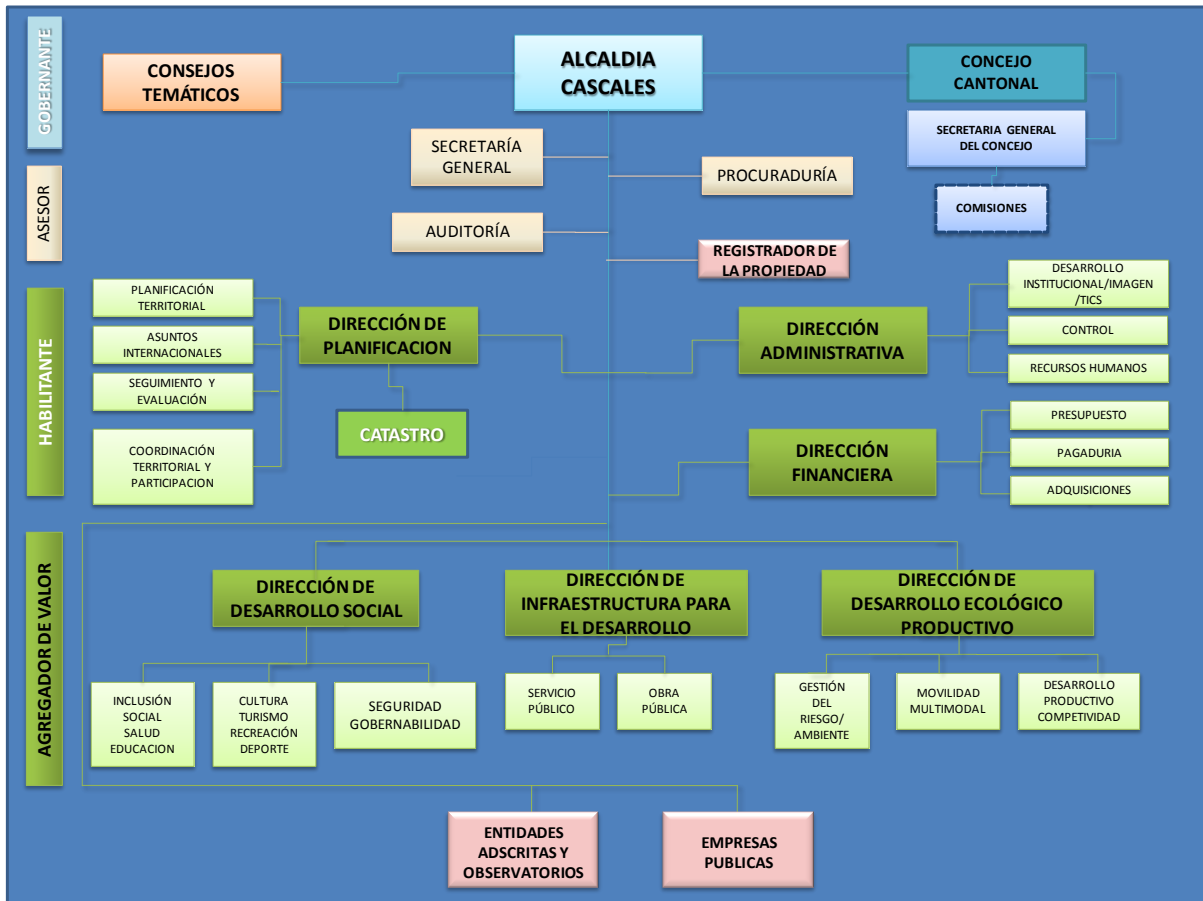


Fuente: Estructura actual de Cascales, 2011

Este orgánico no necesariamente contempla ni fortalece unidades indispensables para la implementación del plan formulado. No se evidencia con claridad la unidad encargada de planificación ni su articulación y nivel de coordinación con la Alcaldía y las otras unidades. De la Alcaldía dependen todos los procesos sin diferenciar además las relaciones entre los niveles políticos y técnicos. Por otro lado, la nueva normativa

reconoce y fortalece competencias, las mismas que se deben evidenciar en la estructura, a fin de considerar la transformación institucional en esta institución autónoma descentralizada. Por lo que, a continuación, en el gráfico 37, se presenta una propuesta de orgánico estructural elaborado para el PDOTCA.

GRÁFICO 37. PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

La propuesta de estructura orgánica formulada como uno de los insumos propuestos en la gestión municipal de este plan, evidencia la presencia y propone la articulación de tres niveles de funcionamiento:

Nivel Gobernante: En este nivel se presentan los órganos políticos que tiene rectoría al nivel cantonal, como son los Consejos Temáticos conforme al mandato constitucional (fortalece la articulación sectorial), el Consejo de Planificación (asegura la participación ciudadana y la articulación con el Municipio) y finalmente el Alcalde como la autoridad política y técnica en su jurisdicción.



Nivel Asesor: Como autoridad política, el Alcalde se ve en la necesidad de conformar un equipo de confianza que le permita en su momento tomar las mejores decisiones técnicas en aras de dar cumplimiento al modelo deseado del cantón propuesto en el Plan. Por ello, se propone en este orgánico, unidades que a nivel de asesoría (Secretaría General, Auditoría, Procuraduría), agilicen y efectivicen el trabajo y funciones de la Alcaldía (responsable de con una correcta coordinación generar la política pública local).

Nivel Habilitante: En este nivel se plantean tres Direcciones: Dirección de Planificación, Dirección Administrativa y Dirección Financiera. Estas direcciones, por sus funciones y responsabilidades, se encuentran en una posición cercana a la Alcaldía, ya que la articulación y coordinación con el nivel asesor y gobernante es fundamental y más aun entre direcciones.

Por su parte, la dirección de Planificación dadas las competencias y roles que se le atribuyen en este Plan, constituye la unidad con mayor responsabilidad, en este sentido es necesario fortalecerla y para todos los casos contar con los perfiles específicos y necesarios para cada unidad del organigrama propuesto.

Nivel Agregador de valor: Las direcciones temáticas propuestas en este nivel: Desarrollo Social, Infraestructura para el Desarrollo Social y Desarrollo Económico, corresponden a las líneas y ejes determinados en la imagen objetivo, plan estratégico. Este nivel ejecuta las políticas en función de cada una de sus responsabilidades, enmarcadas en los objetivos planteados, de esta manera se materializa la acción del municipio en pro del cumplimiento de cada una de los componentes establecidos y determinados en el Plan.

Por otro lado, es importante el apoyo de nuevas unidades como asuntos internacionales, seguimiento y evaluación, coordinación territorial, cuyos procesos en articulación a las otras unidades coadyuvarán al óptimo desarrollo del plan.



Se presenta además, la presencia de nuevas instancias que deben ser asumidas por el GAD Cascales a partir del COOTAD como: Empresas Públicas, Registrador de la propiedad, Patronato, Observatorio, entre otros.

Es importante señalar que los procesos de formulación y generación de proyectos debe constituirse como un tema transversal y de responsabilidad de cada una de las unidades y sistematizadas por la Dirección de Planificación.

Finalmente, se recomienda al Municipio de Cascales, levantar un proceso de orgánico funcional, a fin de definir detalladamente las funciones y responsabilidades que cada uno de los procesos señalados en el orgánico estructural propuesto, así como también los perfiles necesarios y manual de procesos por cada unidad, lo que evidencia la necesidad o no de crear otras unidades, a fin de fortalecer las capacidades, eficaz y eficiencia del Municipio.

4.2.5 Estrategia de promoción

El horizonte de planificación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, está implícito en la visión, objetivos, estrategias, modelo territorial deseado, líneas de acción y en el plan de gestión territorial hasta el año 2030, plasmados en los programas y proyectos, enfatizando acciones de acuerdo a las competencias municipales descritas en la ley y Constitución.

Si bien la construcción del plan es realizada con la constante participación de la ciudadanía y de las autoridades locales del cantón Cascales, corresponde ahora presentar los resultados de aquellas aspiraciones que son confrontadas con los aspectos técnicos, para formular un plan que esté acorde tanto con las demandas de la población y con las potencialidades y limitaciones territoriales, a fin de que constituya un instrumento óptimo para la toma de las mejores decisiones.

El plan de difusión del PDOT cuenta con varias actividades de promoción algunas de las cuales ya han sido utilizados a través de los siguientes medios para que la



comunidad y autoridades locales tengan conocimiento de la ejecución de proyecto y así, asegurar su participación durante su implementación.

- **Televisión**

Continuos spots publicitarios de aproximadamente 30seg, al menos tres veces al año. En este se presentaron imágenes del avance del PDOT y el grado de satisfacción de la ciudadanía.

- **Radio**

Cuña radial de 30 seg. Este medio de sintonía masiva permitió llegar a la mayoría de habitantes para una completa difusión. Se recomienda presentar las cuñas al menos una vez cada tres meses con participación de las autoridades, conversatorios con la ciudadanía, foros, etc.

- **Valla Publicitaria**

Se utilizaron estos soportes para promocionar la imagen del proyecto y así crear un empoderamiento en sus habitantes y autoridades locales.

- **Pósters de tamaño A3**

Se ubicaron en zonas concurridas y conocidas por los habitantes como comisariatos, tiendas de barrios, gasolineras, etc.

- **Trípticos y Volantes**

Se entregaron este tipo de publicidad en puntos clave como: municipalidad, juntas parroquiales, dependencias públicas, bancos, etc. Estos trípticos contienen la formulación del Plan así como también sus avances. Se recomienda realizar estas actividades en cada actualización del Plan.

- **Portal Web**

La página permitirá ingresar la información inicial del proyecto para mantener informados vía on-line a la comunidad.

Finalmente, es importante recomendar foros de rendición de cuentas de cumplimiento del Plan al menos cada dos años en los cuales se deberá realizar recomendaciones, evaluación y actualización al Plan.

Estas estrategias de promoción deben estar implícitas en cada paso del proceso de implementación del plan, incluyendo sobretodo, el de seguimiento y evaluación, a fin de



cumplir con el mandato constitucional de la participación y veedurías ciudadanas, básicas para el control social.

4.3 Etapa 4: Seguimiento y evaluación

Según los lineamientos para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial emitidos por la alianza GADS en Julio del 2010, se establecen estrategias para conformar y fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa -SNDPP-, en la estrategia 4, menciona lo siguiente: "Las entidades del SNDPP desarrollarán metodologías, baterías de indicadores y herramientas técnicas que permitan la construcción de procesos coordinados de seguimiento y evaluación, entre la planificación nacional y la planificación de los distintos niveles territoriales, incorporando mecanismos de veedurías ciudadana, rendición de cuentas y control social."

Es imprescindible la participación en el sistema de evaluación de las entidades rectoras o con competencias concurrentes en el desarrollo de los programas y proyectos de los Planes como: representantes de las instituciones de la Función Ejecutiva desconcentradas en el territorio, representantes de las organizaciones de la sociedad, y representantes de ONG's.

Estas instancias deben participar activamente y de manera coordinada durante toda la etapa del gestión del Plan, además deben apoyar adoptando medidas que permitan acelerar acciones, aportar con la facilitación de los proyectos prioritarios, reportando los avances de los proyectos de su gestión y participando activamente en el sistema, a fin de trabajar por la eficiencia y la optimización del desarrollo del Cantón.

4.3.1 Sistema de monitoreo y control

La normativa actual tanto en el COOTAD, como en el Código de Planificación y Finanzas Públicas, es clara en la necesidad de incluir dentro del modelo de gestión de los planes de desarrollo territorial un sistema de seguimiento y evaluación, para

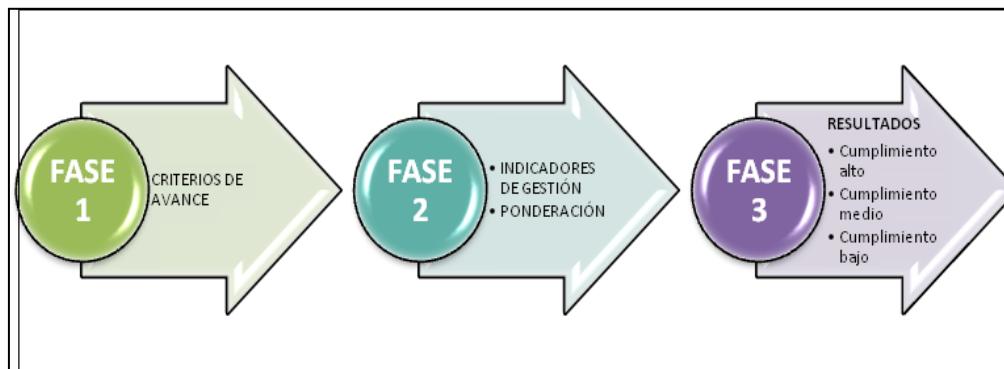
garantizar la implementación de los mismos. Por otro lado, por mandato Constitucional (Art. 272) anualmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen que reportar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus planes respectivos.

En tal virtud, esta etapa presenta algunas alternativas como herramientas para el seguimiento y evaluación de todas las actividades, planes, programas y proyectos que materializarán y viabilizarán el PDOTCA. Estas propuestas están basadas en la visión, misión, objetivos y metas establecidas. De esta manera, mediante la comparación de los avances ejecutados cada cierto tiempo se presentarán alertas de desfases o retrasos en ejecución óptima del plan a través de indicadores generados dentro del sistema propuesto.

4.3.1.1 Metodología de semaforización

El sistema propuesto contempla una metodología simple que contiene tres fases descritas en el gráfico 38:

GRÁFICO 38. FASES DE METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



Elaboración: Agroprecisión, 2011

Fase 1: Criterios de avance



Los criterios de avance considerados para esta propuesta, se reducen básicamente a los objetivos planteados en la formulación del Plan. Estos criterios permiten seleccionar los indicadores

óptimos para la respectiva valoración de evaluación.

Estos criterios son:

- Equidad cultural y territorial
- Cobertura de servicios básicos a las áreas urbanas
- Mejoramiento de los derechos universales como son educación y salud
- Conservación de los espacios naturales a través de un desarrollo rural sustentable
- Espacios y actividades interculturales del cantón
- Veedurías ciudadanas
- Cadena productiva

Fase 2: Indicadores y Ponderación



La metodología de seguimiento y evaluación de los instrumentos de gestión formulados en este plan, son controlados a través de indicadores de avance para cada uno los criterios antes mencionados. Los indicadores tienen estrecha relación con los determinados en la etapa 2 de Imagen Objetivo y se complementan con indicadores de alcance de los proyectos y asignación de presupuesto.

Los indicadores son transformados en indicadores cuantitativos, a fin de poder calcular el grado de avance de ejecución. De esta manera, se presenta a continuación los indicadores que serán valorados y ponderados para evaluar los avances del plan.

- Porcentaje de cobertura de servicios básicos en las cabeceras parroquiales
- Porcentaje de avance en construcción y mantenimiento de vía
- Porcentaje de vías construidas
- Porcentaje de vías mantenidas
- Porcentaje de aulas mejoradas

- Porcentaje de centros de salud implementados
- Porcentaje de avance de la construcción Parque ecológico
- Porcentaje de área lacustre turística construida
- Porcentaje de áreas de conservación y regeneración
- Porcentaje de Centros de integración culturales implementados
- Porcentaje de avance de la Fábrica Piscícola implementada
- Porcentaje de presupuesto ejecutado

Los indicadores seleccionados representan los programas y proyectos de mayor impacto para el desarrollo del cantón.

La valoración se realiza en función de dos variables: tiempo de alcance del proyecto que relaciona el indicador (porcentaje de avance) y presupuesto (% presupuesto ejecutado), por lo que, la información se sistematizará en la siguiente matriz del cuadro 27:

CUADRO 27. MATRIZ DE VALORACIÓN DE AVANCE DEL PDOTCA

INDICADOR	TIEMPO DE EJECUCIÓN	% AVANCE	VALORACIÓN	PRESUPUESTO	% PRESUPUESTO EJECUTADO	VALORACIÓN	VALORACIÓN TOTAL

Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Por lo que, se atribuyen valores de acuerdo al porcentaje en los dos casos:

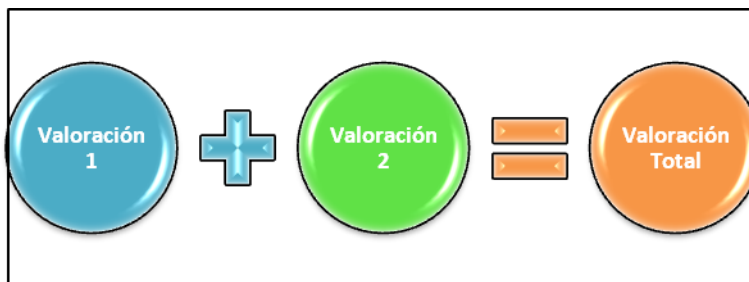
0 – 30 % = 1

31 – 60% = 5

61- 100% = 10

Gráficamente (diagrama 39) se explica que:

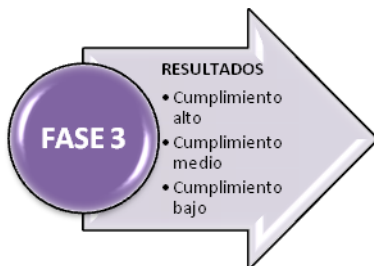
GRÁFICO 39. VALORACIÓN TOTAL



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

Con estos valores se completa la matriz y se suman las dos valoraciones de las variables establecidas, obteniendo como resultados un rango del 2 – 20.

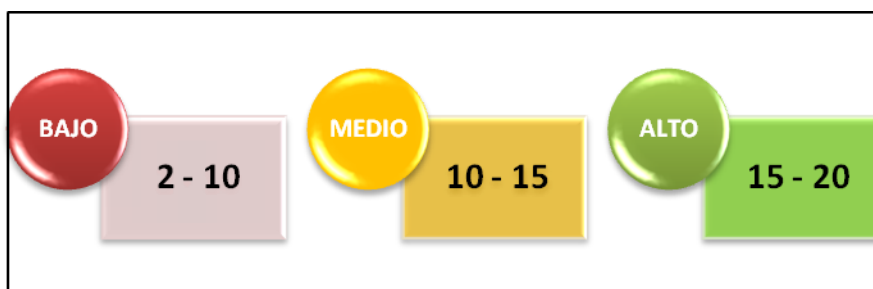
Fase 3: Resultados



A partir de estas definiciones y de la información que se obtienen de la matriz que se indica en el gráfico 40, se establece un rango de valoración total. Esta evaluación permite relevar información sobre el avance en los indicadores seleccionados para la formulación del Plan.

A fin de evidenciar alertas de retraso en la ejecución de los proyectos y por ende problemas en el desarrollo del Plan, se propone que la matriz anteriormente presentada, sea calificada además por colores según su calificación, de esta manera se obtiene la siguiente información:

GRÁFICO 40. SEMAFORIZACIÓN DE LA MATRIZ



Elaborado por: Agroprecisión, 2011

- El color rojo advierte un retraso significativo del proyecto, el cual constituye un evidente conflicto en la implementación del Plan, por lo que es necesario establecer los correctivos y precauciones respectivas.
- El color amarillo significa precaución, por lo que es necesaria una intervención inmediata para identificar las limitaciones de su avance.
- El color verde evidencia un gran avance o la culminación del proyecto en el tiempo planteado.



Como resultado se tiene una matriz con la valoración de cada proyecto y con el color correspondiente al avance.

Se recomienda actualizar la matriz al menos dos veces cada seis meses a fin de reportar semestralmente los avances mandatorios por la ley (COOTAD Art. 467) a la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación.

Previa a la actualización se debe realizar una visita a los proyectos, para constatar el porcentaje de avance. La unidad de proyectos es la responsable del manejo del sistema y de ser posible se selecciona del Consejo de Planificación un comité que acompañe a esta actividad.

Por otro lado, existen sistemas complejos y automatizados presentados en un software de implementación, como es el caso del Balance Score Card, el cual constituye un concepto que tiene como objetivo traducir la estrategia en acción. Se definen indicadores que ayudan a medir los objetivos y las áreas críticas de la estrategia. De esta forma, el Balanced Score Card es un sistema de medida del rendimiento, derivado de la visión y la estrategia, que refleja los aspectos más importantes de su negocio⁹. Este sistema podría también ser utilizado.

El SIGOB, Gobierno por Resultados –GPR- y QUIPUX (cero papeles), constituyen herramientas que están siendo utilizadas por el Gobierno Central y que pueden ser tomados en cuenta como insumos y metodologías dentro del sistema de seguimiento y evaluación.

Si bien las herramientas metodológicas contribuyen a cuantificar y evaluar los indicadores del Plan, es importante proponer además espacios de difusión de resultados y avances, por lo que, se recomienda colocar en agenda este tema en espacios políticos que ya existen como los espacios de coordinación del ejecutivo en el territorial a nivel provincial. Por otro lado, se recomienda que los resultados sean analizados en el seno

⁹Definición de Balance Score Card
http://www.consultores.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=113



institucional del Municipio, en reuniones de coordinación al menos mensuales, donde participen cada una de las direcciones que conforman el GAD Municipal.

4.3.2 Procesos de actualización

Conforme a lo dispuesto en el Art. 467 del Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías: “los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial podrán ser actualizados periódicamente, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión...”

De esta manera, se recomienda realizar informes continuos de la actualización de la matriz, así como la organización de talleres o encuestas a la población Cascaleña, al menos una vez cada año, a fin de evaluar además el grado de satisfacción de la ciudadanía, a medida de lo que el COOTAD contempla acerca de las funciones del Sistema de Participación, el cual ejerce las facultades de control y veeduría de la aplicación de los planes, una vez que se constituya.

Por otro lado, es importante recordar que la ley dictamina que de ser necesario se efectuará modificaciones a los contenidos del Plan con la intervención del Concejo Cantonal de Planificación para su validación.

Bajo este contexto, y con las herramientas señaladas en el tema de seguimiento y evaluación, el Plan puede ser actualizado al menos semestralmente. Esta actualización debe ser difundida a la ciudadanía.

4.3.3 Instancias responsables del seguimiento y evaluación

Tanto la formulación del PDOT, así como la implementación del mismo, implican la acción coordinada de instancias y entidades de los diferentes niveles territoriales relacionados con la Municipalidad, ente gestor del Plan.

Es imprescindible la participación en el sistema de evaluación de las entidades



rectoras o con competencias concurrentes en el desarrollo de los programas y proyectos de los Planes como las siguientes:

- ✓ Representantes de las instituciones de la Función Ejecutiva desconcentradas en el territorio
- ✓ Representantes de las organizaciones de la sociedad
- ✓ Representantes de ONG´s
- ✓ Consejo de Planificación
- ✓ Consejo Municipal
- ✓ Consejo de Participación
- ✓ Consejo de seguridad
- ✓ Representantes de funcionarios municipales

Estas instancias deben participar activamente y de manera coordinada durante toda la etapa de gestión del Plan, las cuales deberán apoyar adoptando medidas que permitan acelerar acciones, aportar con la facilitación de los proyectos prioritarios, reportando los avances de los proyectos de su gestión y participando activamente en el sistema, a fin de trabajar por la eficiencia y la optimización del desarrollo del Cantón.



V. CONCLUSIONES

- El modelo de gestión institucional elaborado en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Cascales, fue aprobado y validado por el Consejo de Planificación Cantonal y el Concejo Municipal, los mismos que evaluaron e identificaron que cada uno de los elementos del PDOT estén desarrollados en la propuesta.
- La base legal planteada en la etapa de Gestión Institucional Territorial, asegura la implementación del Plan, por lo que, dos de las ordenanzas planteadas han sido ya aprobadas. Asimismo, en Consejo de Planificación se analizaron cada una de las etapas y banco de proyectos, a fin que en el marco de la implementación del Plan se generen las políticas públicas locales del cantón.
- El Modelo de Gestión Institucional presentado, se formuló a partir del análisis de los modelos tendenciales y actuales territoriales, dando como resultado la visión del cantón, objetivos, metas, indicadores y políticas, los mismos que permitieron identificar las líneas estratégicas de las cuales se anclaron los planes, programas y proyectos.
- A partir del diagnóstico y las diferentes herramientas de la formulación del plan en la etapa 2 y 3, el cantón Cascales a través de cada unidad del GAD Municipal definida en la estructura orgánica, materializa los programas, planes, programas y proyectos, definidos por las políticas y líneas estratégicas establecidas en el marco de los lineamientos nacionales. Sin embargo, es indispensable contar con la voluntad política de las autoridades rectoras en la planificación local (Municipio, Consejo de Planificación y Consejo Municipal). Asimismo, es necesario construir políticas públicas que basadas en los lineamientos del Plan cristalicen el modelo deseado, la visión y la misión del cantón Cascales.

- La base legal actual facilita y garantiza la sostenibilidad de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, aunque los lineamientos generales están dados, es necesario aun estandarizar y afinar temas importantes como son la información, escalas, y avanzar en procesos necesarios para la consolidación de las autonomías de los gobiernos municipales, para que en este caso, Cascales pueda ejecutar las competencias asignadas, mediante no solamente la transferencias nominativas de estas, sino también de los recursos correspondientes.
- Habiendo considerado tanto el proceso de desconcentración, como las competencias descentralizadas, se contribuye a la configuración de una Gestión Institucional que apunta a la consolidación del modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial, es decir a la materialización de la estrategia de la ETN: Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con capacidad de planificación y gestión territorial.
- La construcción, difusión y participación constante de todos los actores involucrados en la construcción e implementación del Plan, garantiza un proceso participativo con una gestión territorial institucional eficiente y satisfactoria para la dinámica y realidad del cantón, cumpliendo con el Régimen del Buen Vivir planteado en la Constitución y en este trabajo, asegurando y fortaleciendo cada uno de los indicadores sociales, así también como la inclusión y equidad a todo nivel.

VI. RECOMENDACIONES

- Es importante resaltar, que se debe contar con la voluntad política necesaria para la implementación del Plan, para que los insumos del PDOT se traduzcan en políticas públicas, que permitan alcanzar el modelo deseado al 2030 y garantizar el desarrollo local. En este sentido, se recomienda realizar las asambleas, talleres y reuniones necesarias para tratar el tema de Planificación, cumpliendo con lo mandado por la Constitución y la ley de Participación. Por lo que, el Consejo de Participación deberá determinar las estrategias de las asambleas participativas con la silla vacía.
- Cascales conforma un cantón con alto porcentaje de población de diferentes pueblos y nacionalidades, por lo que, es importante recalcar la necesidad del reconocimiento de la diversidad sociocultural y de sus actividades, existen diferencias de sistemas de poder local que deben ser consideradas, es así que se debe construir un sistema que logre aspectos de complementariedad entre todos los habitantes de Cascales, niveles de gobierno y los diferentes actores locales identificados en la formulación del Plan. Además apoyar los espacios de participación comunitaria y ciudadana y el empoderamiento de la identidad e integración de Cascales, a fin de definir políticas públicas considerando las realidades de las nacionalidades y pueblos existentes en el cantón.
- Dada la coyuntura y como estrategia de preparación para el traspaso progresivo de competencias que le corresponde al Municipio de Cascales, es necesario que el mismo defina un nuevo sistema de transferencia de competencias, que debe estar a cargo de la Dirección de Planificación en coordinación con las otras direcciones, para que al recibir las fusiones y recursos de las competencias que actualmente demanda la Normativa, se realice de la manera más eficiente y eficaz posible.



- Como mandato constitucional, se recomienda realizar la actualización del Plan cada dos años e implementar la metodología de seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que se implementen en los dos semestres del año. Es importante señalar que la actualización ajustará diversos aspectos, ya que existen normativas con las que todavía no cuenta el Ecuador pero que están en construcción como ley de Ordenamiento territorial, ley de Tierras, traspaso de competencias al nivel cantonal, entre otras circunstancias.
- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cascales debe implementar una estrategia de resolución de conflictos políticos, a través de la definición de mecanismos de articulación entre los diferentes niveles gubernamentales, instituciones públicas desconcentradas y representantes de la ciudadanía.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- **ASAMBLEA NACIONAL.** *Constitución de la República del Ecuador.* Quito Ecuador, 2008.
- **ASAMBLEA NACIONAL.** *Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías.* Quito Ecuador, 2010.
- **AGROPRECISIÓN.** *Memoria Técnica Etapa 1: Diagnóstico Territorial, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cascales.* Quito Ecuador, 2011.
- **AGROPRECISIÓN.** *Memoria Técnica Etapa 2: Imagen Objetivo, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cascales.* Quito Ecuador, 2011.
- **AGROPRECISIÓN.** *Memoria Técnica Etapa 3: Gestión Territorial, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cascales.* Quito Ecuador, 2011.
- **AGROPRECISIÓN.** *Memoria Técnica Etapa 4: Seguimiento y Evaluación, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cascales.* Quito Ecuador, 2011.
- **CASANOVA M. y VERA W.** *Edafología, Guía de Clases Prácticas.* Universidad de Chile. Chile, 2004.
- **CEPEIGE.** *Mapa de paisajes naturales del Ecuador, escala 1:250.000.* Quito Ecuador, 1989.
- **DE LA ROSA, D.** *Evaluación Agro-Ecológica de Suelos.* Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología de Sevilla (IRNAS). Ediciones Mundi- Prensa. Madrid España, 2008.
- **DUQUE P.** *Léxico Estratigráfico del Ecuador.* CODIGEM. Quito Ecuador. 2000
- **ENTRIX.** *Monitoreo de Macroinvertebrados Acuáticos ante derrame de Aguas de Formación y Actividades posteriores de Remediación Campo Marginal Bermejo.* Cascales Ecuador, 2008.
- **GOBIERNO PROVINCIAL DE SUCUMBÍOS.** *Inventarios Turísticos del Cantón Cascales.* 2005.
- **GOBIERNO DEL CARCHI.** *Plan de Ordenamiento Territorial Gobierno del Carchi 2010.* Cascales Ecuador, 2010.
- **GOBIERNO PROVINCIAL DE SUCUMBÍOS.** *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Sucumbíos.* Ecuador, 2011.
- **GOMEZ D.** *Ordenación Territorial.* Ediciones Mundi-Prensa. España, 2008.



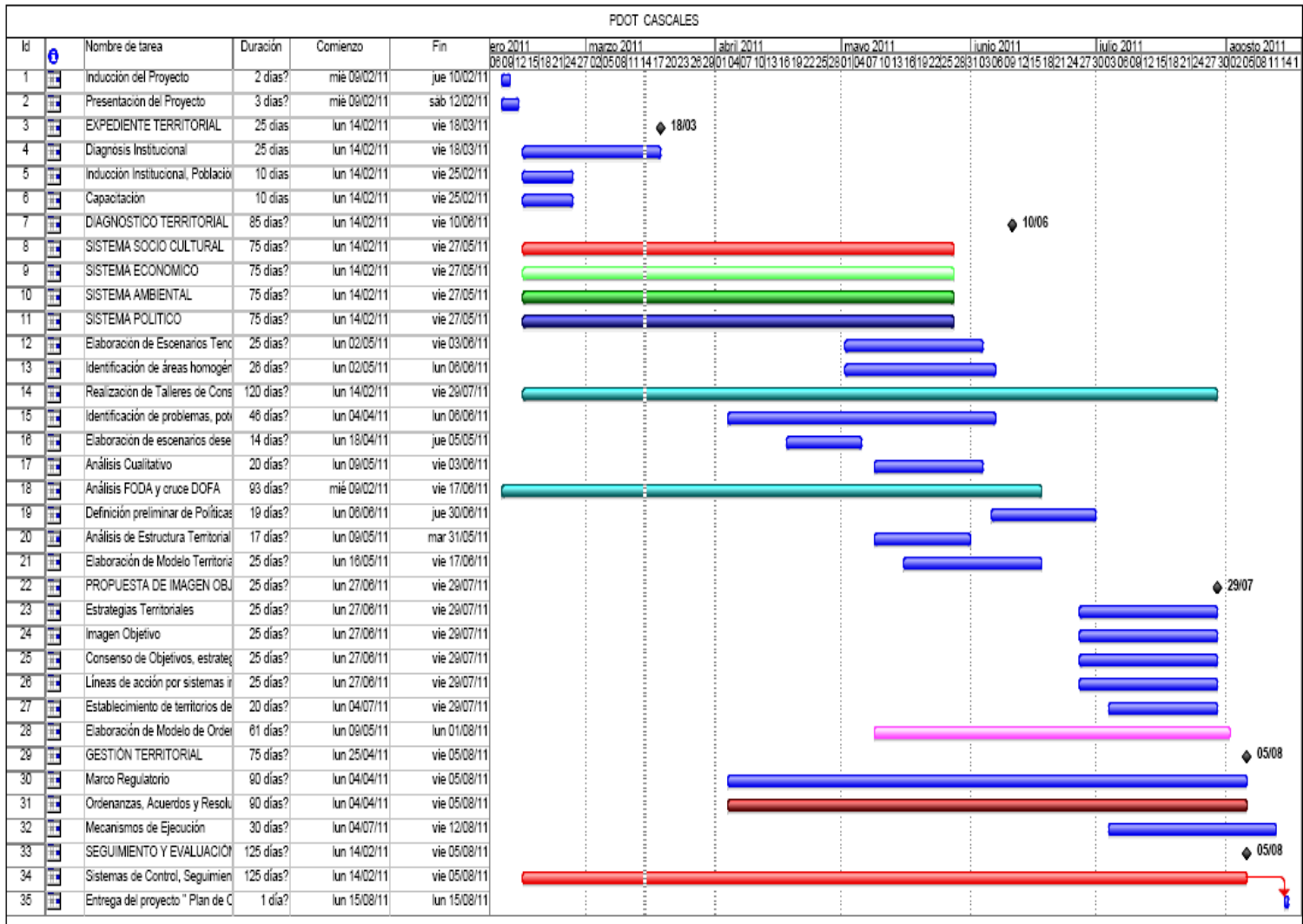
- **INSTITUTO AUTÓNOMO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS (INIAP).** *Física de Suelos. Estación Experimental Santa Catalina - Departamento de Manejo de Suelos y Aguas.* Quito Ecuador, 2006.
- **JIMÉNEZ CASTRO.** *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Panamá, 2003
- **MAG-IICA-CLIRSEN.** *Proyecto Generación de Información Georeferenciada para el Desarrollo Sustentable del Sector Agropecuario.* Informe Final. Quito Ecuador, 2002.
- **MINISTERIO DEL AMBIENTE DEL ECUADOR.** *Incorporación de Subsistemas de Áreas Protegidas Privadas, Comunitarias, Indígenas, Afroecuatorianas y de Gobiernos Seccionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* Informe Final de Consultoría. Ecuador, 2009.
- **SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO – SENPLADES-.** *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013, Estrategia Territorial Nacional.* Ecuador, 2008.
- **SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO – SENPLADES-.** *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013.* Ecuador, 2008.
- **SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO - SENPLADES-.** *Agenda Zonal. Zona de Planificación 1.* Ibarra Ecuador, 2010.
- **USDA.** *Claves para la Taxonomía de Suelos. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio de Conservación de Recursos Naturales.* Traducción de: Ortiz S., C. A. y Ma. del C. Gutiérrez C. 1º edición en español. Colegio de Postgraduados. USA 2006.
- **VAN ZUIDAM R.A.** *Aerial Photo-Interpretation in Terrain Analysis and Geomorphologic Mapping, Printed Smith Publishers.* Netherlands, 1985.
- **VILLOTA, H.** *Geomorfología Aplicada a Levantamientos Edafológicos y Zonificación Física de las Tierras.* Primera parte. Bogotá Colombia, 1991.
- **WHITTEN, D.G.A & BROOKS, J.R.V.** *Diccionario de Geología.* Primera Edición en Castellano. Editorial Alianza. Madrid España, 1980.
- **WINCKELL, A. ET AL.** *Los Paisajes Naturales del Ecuador.* Tomo IV Volumen 2 Geografía Física. Editorial Talleres Gráficos IGM. Quito Ecuador, 1997.

REFERENCIAS PÁGINAS WEB:

- http://sig.utpl.edu.ec/sigutpl/Staftpro/hidrologia/erosion_hidrica.pdf.
- <http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea21s/ch22.htm>.
- <http://www.fundacionparamo.org>
- http://www.movimientoecuador.co.uk/TITULO_V_-_ORGANIZACION_TERRITORIAL_DEL_ESTADO-t-79.html
- http://www.carchi.gov.ec/spanish/page.php?pgid=6&sec_id=1&sbpgid=2
INEC -2010

VII. ANEXOS

Anexo 1: PLAN DE TRABAJO ELABORADO EN LA ETAPA PREVIA



Proyecto: cronograma2
Fecha: mar 16/03/11

Tarea	[Barra azul]	Hito	[Diamante negro]	Tareas externas	[Barra gris]
División	[Barra azul punteada]	Resumen	[Barra negra]	Hito externo	[Diamante negro]
Progreso	[Barra azul con gradiente]	Resumen del proyecto	[Barra gris]	Fecha límite	[Diamante verde]

Página 1



Anexo 2: CONFORMACIÓN DE NUEVA PARROQUIA

INTRODUCCIÓN

Durante la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cascales 2011 – 2030, se evidenció a través de la etapa de diagnóstico territorial mediante la verificación de campo y talleres participativos la desarticulación y la falta de atención de los centros poblados y comunidades ubicadas en la parte sur de la Parroquia Cascales. Existe una barrera natural, el río Aguarico, que divide el cantón en dos partes norte y sur. En el sector norte se encuentran las parroquias de Santa Rosa con una extensión de: 5 250 ha., la Parroquia Sevilla con un área de 10 837 ha., y la mayor parte de la parroquia de Cascales con una extensión de 71 366 ha, (65% del total de ésta parroquia). En la parte norte se encuentra además la cabecera cantonal El Dorado de Cascales. Por otro lado, en el sector sur se encuentran la mayoría de centros poblados y comunidades de la parroquia de Cascales.

De acuerdo a la normativa actual, el COOTAD, en el artículo 24, hace referencia sobre la creación de parroquias, la misma que ahora es competencia de los Consejos Municipales. Sin embargo existen requisitos. En primer lugar el consentimiento de la población, para lo cual se necesitaría una estrategia de socialización de la propuesta. Por lo mencionado anteriormente, es claro que la población está de acuerdo y demanda la creación nueva parroquia. El otro requisito importante mencionado en el artículo 24 es que para el caso de la Amazonía la población mínima para la conformación de una parroquia es de 2000 habitantes. El censo 2010 señala que El Dorado de Cascales tiene una población de alrededor de 4000 habitantes. Seguramente la mayor parte de la población se asienta en la cabecera cantonal, sin embargo dentro del estudio propuesto en el banco de proyectos para la creación de la nueva parroquia, es necesario el levantamiento de la población de las comunidades que conformarían este nuevo nivel administrativo, considerando que este sector tiene una tasa de crecimiento alto por la conectividad que se establece para este territorio con el Coca y por la cercanía a varios proyectos de carácter nacional e internacional como la vía Manta Manaos, entre otros.

MAPA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE CASCALES



Fuente: Consultora Agroprecisión

La propuesta de que el sector sur del Cantón conforme una nueva parroquia no es nueva, según se discutió y analizó en la presentación de los avances del PDOT, el Consejo de Planificación manifestó que por más de diez años se ha planteado esta alternativa, inclusive en varia ocasiones por a través de asambleas participativas. Sin embargo, esta necesaria petición no se ha llevado a cabo por algunos factores sociales y técnicos, uno de ellos es la definición de la cabecera parroquial.

El presente informe técnico presenta escenarios y alternativas de centros poblados que serán evaluados por diferentes criterios y variables a fin seleccionar a la población o comunidad que por las variables analizadas sea la que técnicamente pueda tener esta denominación.

Asimismo, esta metodología se basa en análisis y resultados obtenidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cascales, de tal manera que se puedan cumplir con los objetivos, políticas y metas que se han planteado en el Plan. Sin embargo, este documento constituye sustentos y justificativos que serán presentados



ante el Consejo de Planificación, instancia tomadora de decisiones en cuanto al desarrollo territorial del Cantón de acuerdo al mandato constitucional.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

a. CONECTIVIDAD:

Este criterio constituye un componente fundamental, ya que la cabecera parroquial debe guardar un nivel de centralidad adecuado en relación a los demás centros poblados. Esto facilitará además la articulación con las otras cabeceras parroquiales y con la cabecera cantonal. Es decir debe constituirse en un nodo (centro de unión e intersección donde confluyen varios elementos) de desarrollo.

Las variables utilizadas para este criterio serán:

- Equidistancia entre los centros poblados más lejanos principalmente (distancia al centro poblado de la que se constituiría la nueva parroquia, más lejano siguiendo las vías de comunicación)

b. POBLACIÓN:

La concentración de la población es un criterio a considerar ya el constituirse como cabecera parroquial implica un desarrollo significativo de la cabecera por lo que debe tener cierto potencial de crecimiento a ser considerado en el PODTCA. Las variables consideradas en este caso son:

- Densidad Poblacional

c. INFRAESTRUCTURA:

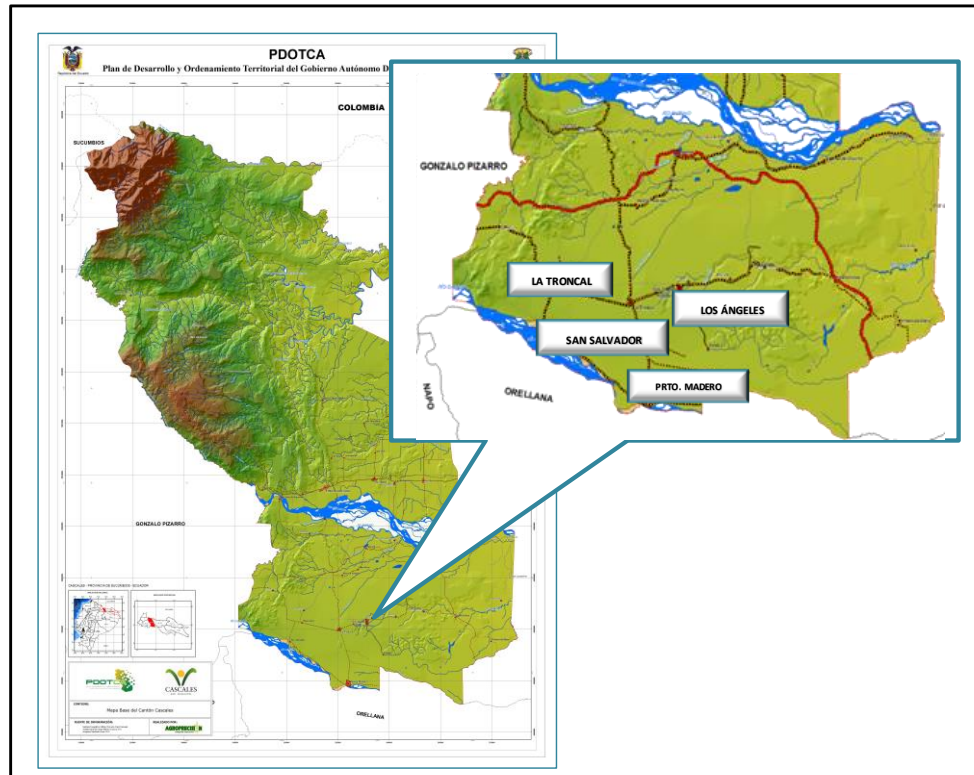
La cabecera parroquial debe estar en la capacidad de brindar ciertos servicios básicos para propender a un desarrollo urbano sostenible, por lo que los siguientes factores han sido tomados en cuenta:

- Cobertura de servicios básicos (Agua Potable, Luz Eléctrica, Alcantarillado)

d. SUSCEPTIBILIDAD A RIESGOS NATURALES

- Inundaciones (susceptibilidad alta, media, baja)

MAPA VIAL CASCALES



Fuente: Consultora Agroprecisión

METODOLOGÍA

En primer lugar se seleccionaron cinco centros poblados con mayor población en el sector sur y priorizados en el Consejo Cantonal de planificación las cuales fueron analizadas de acuerdo a cada uno de los criterios con sus respectivas variables descritas en el punto anterior.

Posteriormente, se sistematizó la información en la siguiente tabla a fin de ponderar los resultados obtenidos.

Poblado/ Comunidad	CONECTIVIDAD	POBLACIÓN	INFRAESTRUCTURA			RIESGOS
	Equidistancia (km centro poblado más lejano)	Densidad Poblacional (hab/ha)	Agua Potable	Electricidad	Alcantarillado	Inundaciones
La Troncal	19	41	no	si	si	Baja
Puerto Madero	22	20	no	si	no	Alta
Los Ángeles	25	10	no	si	no	Baja
San Salvador	26		no	si	no	Media

Poblado/ Comunidad	CONECTIVIDAD	POBLACIÓN	INFRAESTRUCTURA			RIESGOS
	Equidistancia (km centro poblado más lejano)	Densidad Poblacional (hab/ha)	Agua Potable	Electricidad	Alcantarillado	Inundaciones
Mushuk Kawsay	24		no	si	no	Media

Una vez sistematizada en la matriz anterior la información, se ponderó de acuerdo a cada variable en un rango de 0 a 5, donde 5 constituye el valor con mayor probabilidad a constituirse en capital parroquial. La ciudad con mayor ponderación sería la más opcionada técnicamente a constituirse cabecera parroquial de la nueva parroquia sur. Esta metodología podría contemplar otros criterios como políticos, sin embargo este análisis tendría que realizarse con mayor aporte y percepciones de la ciudadanía.

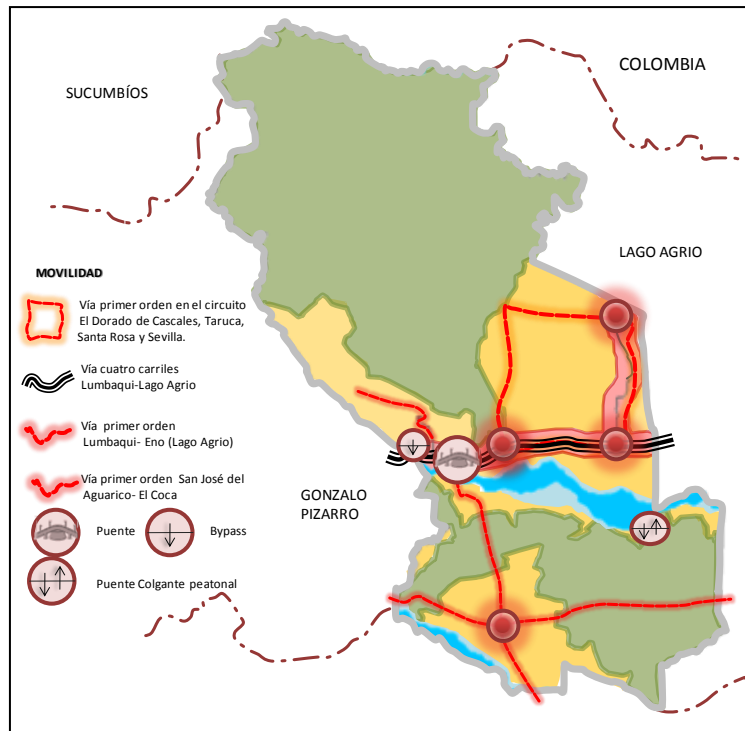
RESULTADOS

La ponderación arrojó los siguientes resultados:

CRITERIO	VARIABLE	CENTRO POBLADO				
		La Troncal	Puerto Madero	Los Ángeles	San Salvador	Mushuk Kawsay
CONECTIVIDAD	Equidistancia	5	4	3	3	4
POBLACIÓN	Densidad Poblacional	5	4	3	2	2
INFRAESTRUCTURA	Agua Potable	0	0	0	0	0
	Electricidad	5	5	5	5	5
	Alcantarillado	5	0	0	0	0
RIESGOS	Inundaciones	5	1	5	3	3
TOTAL		25	14	16	13	14

Los cinco centros poblados tienen características similares en cuanto a la carencia de servicios básicos y al número de habitantes, los criterios que se diferenciaron en la ponderación fueron equidistancia y riesgos. Por lo que, de acuerdo a los resultados el centro poblado **La Troncal** es la alternativa más viable, pues de los cinco tiene mayor accesibilidad a los otros centros poblados actualmente y con el mantenimiento y nuevas vías a construirse se constituiría en un centro nodal, facilitando la conectividad y acceso en toda la parroquia.

**COREMA MODELO DESEADO DE
CONECTIVIDAD DEL CANTÓN CASCALES**



Fuente: Consultora Agroprecisión

CONCLUSIONES

Por constituirse centros poblados poco atendidos, no se cuenta con la información necesaria como para poder hacer un análisis más detallado de su situación actual, por lo que se recomienda una vez que el sector sur se constituya como parroquia actualizar el PDOTCA y elaborar inmediatamente el Plan de ordenamiento parroquial, donde se levantará información a mayor detalle.

El análisis realizado a los tres centros poblados se la realizó a partir de los estudios del PDOT cantonal, no se conto con información en estos sectores a la fecha del diagnostico, adicionalmente la conformación de la parroquia del sur no fue es un tema principal dentro de la consultoría por lo que se recomendaría una vez que el sector sur se constituya como parroquia actualizar el PDOT del cantón incluyendo la nueva unidad territorial y elaborar inmediatamente el Plan de ordenamiento parroquial, donde se levantará información a mayor detalle.

Es importante resaltar que en la formulación del Plan de Cascales de una u otra manera la población de la Troncal ya se evidencia como un nodo de conectividad por sus



potencialidades de accesibilidad y características agro productivas, constituyéndose como un foco potencial de cadena productiva.

Esta opción técnica por otro lado tiene como objetivo presentar argumentos a la Municipalidad de Cascales miembro del Concejo de Planificación a fin que en este espacio se tome la decisión de la conformación de la nueva Parroquia.