

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS

**MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA
EL DESARROLLO**

**“PROPUESTA PARA LA HOMOLOGACIÓN DE CRITERIOS DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE NAPO”**

Rolando Alfredo Hernández Rosales

Directora: Mgs. Monserrath Mejía Salazar

Quito, Ecuador

Enero 2018

Dedicatoria

A Dios por brindarme la oportunidad y la dicha de la vida, al brindarme los medios necesarios para continuar mi formación, y siendo un apoyo incondicional para lograrlo ya que sin él no hubiera podido.

A mi familia eterna quien El Gran Arquitecto del Universo me dio, Verónica, Luis Alfredo y Odette; que son la razón de mi vivir, a quienes los amo de verdad y yo con ellos quiero estar por la eternidad.

A mi señor padre y mi señora madre, quienes confían en su hijo, quienes me brindan la fuerza necesaria para seguir adelante, dándome consejos y orientación.

A mis familiares; por siempre haberme dado su fuerza, amor y apoyo incondicional.

Agradecimientos

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por darme la oportunidad de prepararme y darme las pautas para continuar enfrentando mi vida profesional.

A mi directora de tesis, Mgs. Monserrath Mejía Salazar por su esfuerzo y dedicación, quien con sus conocimientos, experiencia y motivación ha logrado aclarar mis ideas para ser expresadas en este trabajo.

También agradecer a mis profesores durante toda mi carrera profesional porque todos han aportado con un granito de arena a mi formación.

A mis compañeros de trabajo del Gobierno Provincial de Napo, quienes me motivan seguir sirviendo a las personas quienes habitan en esta linda provincia.

Resumen

Con la aprobación de la Constitución en el año 2008, y en los últimos años con la generación de nuevas disposiciones legales que regulan la planificación y el ordenamiento territorial en el país; se establece nuevas responsabilidades constitucionales y un horizonte para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que les obliga a iniciar un proceso de planificación con enfoque territorial y participativo a través de la elaboración y consecuente ejecución de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); con respecto a esto el art. 241 de la Constitución de la República, manifiesta: *“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como parte de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación (CNP), elaboró en el año 2010 la “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”, y con los ajustes pertinentes en el año 2014 se establece un nuevo instrumento titulado “Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”; como parte de los lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento en el país.

En este contexto, tras el último ejercicio de planificación de los GAD, la presente investigación toma como caso de estudio a la provincia de Napo. En primera instancia se elabora un análisis comparativo de los métodos y procedimientos técnicos empleados para la generación de las categorías de ordenamiento territorial de los cinco cantones; y consecuentemente se plantea una propuesta metodológica para la homologación de criterios para el ordenamiento territorial provincial, con proyección a la actualización de

los PDOT en el año 2019. Dicha propuesta se sostiene técnicamente sobre la base de la zonificación ecológica económica, como un instrumento fundamental para sustentar los procesos de ordenamiento territorial en la cuenca amazónica.

Napo es una provincia cuyo 71% del territorio está bajo alguna categoría de conservación legalmente reconocida y se distingue por su invaluable diversidad biológica y cultural. El reto de la planificación y el ordenamiento territorial en Napo es generar herramientas en el ámbito local que orienten a la definición de políticas públicas territorializadas, que reconozcan y valoren su biodiversidad y sus recursos naturales como elemento básico para el desarrollo territorial local.

Palabras claves: Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), Categorías de Ordenamiento Territorial (COT), Análisis Comparativo, Criterios de Ordenamiento Territorial , Zonificación Ecológica Económica (ZEE).

Tabla de Contenidos

Introducción	1
<i>Capítulo I</i>	9
Marco conceptual, legal e instrumental de la Planificación y el Ordenamiento Territorial en el Ecuador.....	9
1.1 Conceptos de Planificación y el Ordenamiento Territorial.....	10
1.1.1 Conceptos de Ordenamiento Territorial.....	10
1.1.2 Categorías de Ordenamiento Territorial	13
1.2 Marco Legal de la Planificación y el Ordenamiento Territorial en el Ecuador ..	16
1.2.1 Constitución de la República del Ecuador	16
1.2.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	21
1.2.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	23
1.2.4 Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	26
1.2.5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.....	27
1.2.6 Ley Orgánica de Participación Ciudadana.....	33
1.3 Marco instrumental planteado por la SENPLADES.....	35
1.3.1 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	35
1.3.2 Categorías de Ordenamiento Territorial en el marco de la guía metodológica de la SENPLADES	40
<i>Capítulo II</i>	42
Proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la provincia de Napo	42
2.1 Caracterización general de la provincia de Napo	42
2.2 Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los cinco cantones de la Provincia de Napo (periodo 2015-2019)	49
2.3 Revisión efectuada por la SENPLADES a los PDOT de la provincia de Napo .	51
2.3.1 Resultados del PDOT del GAD Municipal de El Chaco	55
2.3.2 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Quijos	58
2.3.3 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Archidona	60
2.3.4 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Tena.....	63
2.3.5 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Carlos Julio Arosemena Tola	66
<i>Capítulo III</i>	74
Análisis comparativo de la aplicación del ordenamiento territorial de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales de la Provincia de Napo	74
3.1 Criterios de categorías de ordenamiento territorial aplicados en los cantones de la Provincia de Napo.....	75
3.2 Análisis por cantones	76

3.2.1 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal El CHACO.....	76
3.2.2 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal QUIJOS	83
3.2.3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ARCHIDONA	86
3.2.4 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de TENA.....	95
3.2.5 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de CARLOS JULIO AROSEMANA TOLA.....	104
3.3. Conflictos encontrados en su aplicación.....	105
3.3.1. Determinación de los criterios de análisis y evaluación	106
3.3.2. Selección de variables y método de valoración	107
3.3.3. Valoración.....	108
3.3.4. Método comparativo	115
3.4. Resultado del análisis comparativo.....	117
3.5. Convergencias y divergencias de las categorías de ordenamiento territorial de los cantones de la Provincia de Napo	123
<i>Capítulo IV</i>	127
Propuesta para la homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo	127
4.1 Variables para la homologación del ordenamiento territorial en la provincia ...	128
4.2 Criterios para la homologación del ordenamiento territorial en la provincia.....	130
4.2.1 Definición de criterios e indicadores	131
4.3. Metodología para la homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo.....	141
4.3.1 Zonificación Ecológica Económica como base para el ordenamiento territorial en la Provincia de Napo	144
4.3.2 Propuesta del esquema metodológico de la ZEE.....	148
4.4. Lineamientos y presentación de propuesta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Napo	150
Conclusiones y Recomendaciones	153
Conclusiones	153
Recomendaciones	157
Bibliografía	159
Anexos	167
Anexo A. Selección de las variables para Capacidad de Uso de la Tierra	167
Anexo B. Determinación de las categorías de ordenamiento territorial Tena	171
Anexo C. Geo-procesamiento para generación del COT.....	175
Anexo D. Determinación de las categorías de ordenamiento territorial Archidona	176
Anexo E. Determinación de las categorías de ordenamiento territorial El Chaco.....	180

Lista de Tablas

Número	Nombre	pag
Tabla No 1.1.	Marco legal que sustenta la planificación y el ordenamiento territorial	12
Tabla No 1.2.	Evaluación del componente de diagnósticos y propuesta según SENPLADES	40
Tabla No 2.1.	Áreas protegidas y de conservación de la Provincia de Napo	45
Tabla No 2.2.	Uso y cobertura del Suelo de la Provincia de Napo años 2008/2013	46
Tabla No 2.3.	Fechas de reporte al Sistema Nacional de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	50
Tabla No 2.4	Cumplimiento de requisitos legales de PDOT GAD Napo	52
Tabla No 2.5.	Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES. PDOT Provincia de Napo	53
Tabla No 2.6.	Cumplimiento de requisitos legales del PDOT Gobierno Municipal de El Chaco	55
Tabla No 2.7.	Contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES - PDOT Cantón El Chaco	56
Tabla No 2.8.	Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Quijos	58
Tabla No 2.9.	Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES. PDOT Cantón Quijos	59
Tabla No 2.10.	Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Archidona	61
Tabla No 2.11.	Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES. PDOT Cantón Archidona	62
Tabla No 2.12.	Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Tena	64
Tabla No 2.13.	Contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES - PDOT Cantón Tena	65
Tabla No 2.14.	Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Carlos Julio Arosemena Tola	67
Tabla No 2.15.	Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES. PDOT Cantón Carlos Julio Arosemena Tola	68
Tabla No 2.16.	Valoración total de los parámetros evaluados por la Senplades	72
Tabla No 3.1.	Clases por capacidad de uso de la tierra del cantón El Chaco	78
Tabla No 3.2.	Variables estratégicas del cantón Chaco	79
Tabla No 3.3.	Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal El Chaco	80
Tabla No 3.4.	Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal Quijos	83
Tabla No 3.5.	Zonificación por usos de suelo	88
Tabla No 3.6.	Clases por capacidad de uso de la tierra	89
Tabla No 3.7.	Variables estratégicas del cantón Archidona	90
Tabla No 3.8.	Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal de Archidona	92
Tabla No 3.9.	Territorio cantonal con categorías de conservación	97

Tabla No 3.10.	Criterios biofísicos para generación de capacidad de uso de la tierra	98
Tabla No 3.11.	Clases por capacidad de uso de la tierra	99
Tabla No 3.12.	Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal de Tena	102
Tabla No 3.13.	Criterios asociados a variables	107
Tabla No 3.14.	Nivel de cumplimiento (según la valoración por cada criterio)	109
Tabla No 3.15.	Valoración equipo técnico	109
Tabla No 3.16.	Valoración alcance legal	109
Tabla No 3.17.	Valoración marco conceptual	110
Tabla No 3.18.	Valoración variables estratégicas y su incorporación en el CUT	111
Tabla No 3.19.	Valoración número de categorías	111
Tabla No 3.20.	Valoración escalas de la información	112
Tabla No 3.21.	Valoración fuentes de información geográfica	113
Tabla No 3.22.	Valoración uniformidad que tienen los COT	114
Tabla No 3.23.	Valoración de continuidad geométrica	114
Tabla No 3.24.	Matriz de valoración	115
Tabla No 3.25.	Nivel de cumplimiento	116
Tabla No 3.26.	Resultados de calificación por los cinco cantones de la provincia	117
Tabla No 3.27.	Categorías de ordenamiento territorial que tienen puntos de coincidencia	125
Tabla No 4.1.	Criterios para homologación de categorías de ordenamiento territorial	130
Tabla No 4.2.	Clasificación de la capacidad de uso de las tierras	135
Tabla No 4.3.	Superficie y porcentaje por cobertura y uso de la tierra de la provincia	137
Tabla No 4.4.	Superficie y porcentaje por categoría de cultivos y pastizales	138
Tabla No 4.5.	Superficie y porcentaje por cobertura y uso de la tierra por cantón	139
Tabla No 4.6.	Esquema metodológico	149

Lista de Figuras

Número	Nombre	pag.
Figura No 1.1.	Componentes del Sistema Territorial	14
Figura No 1.2.	Determinación de las categorías de ordenamiento territorial según directrices de SENPLADES	15
Figura No 1.3.	Flujo de articulación para la construcción del Plan de Ordenamiento y Desarrollo	37
Figura No.2.1.	Político Administrativo de la Provincia de Napo	43
Figura No 3.1.	Metodología para determinación de las categorías de ordenamiento territorial en el cantón El Chaco	77
Figura No 3.2.	Representación cartográfica del COT del GAD Municipal de El Chaco	82
Figura No 3.3.	Representación cartográfica del COT del GAD Municipal de Quijos	85
Figura No 3.4.	Metodología para determinación de las categorías de ordenamiento territorial en el cantón Archidona	87
Figura No 3.5.	Representación cartográfica del COT del GAD Municipal de Archidona	94
Figura No 3.6.	Metodología para determinación de las categorías de ordenamiento territorial en el cantón Tena	96
Figura No 3.7.	Porcentajes por categorías de ordenamiento territorial del cantón Tena	100
Figura No 3.8.	Representación cartográfica del COT del GAD Municipal del Tena	103
Figura No 3.9.	Método de evaluación	105
Figura No3.10.	Representación gráfica de los resultados por cantón	116
Figura No3.11.	Delimitación geográfica de las categorías de ordenamiento territorial	121
Figura No3.12.	Relación de continuidad entre los COT cantonales	122
Figura No3.13.	Resultados del nivel de cumplimiento en los tres contextos por cada cantón	124
Figura No 4.1.	Capacidad de uso de la tierra de la provincia de Napo	137
Figura No 4.2.	Pasos a seguir para la actualización de los PDOTs en COT	142

Siglas y acrónimos

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNP	Consejo Nacional de Planificación
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador
CONAGOPARE:	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
COT	Categorías de Ordenamiento Territorial
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización
CUT	Capacidad de Uso de la Tierra
ECOBONA	Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos
ECORAE	Instituto para el Eco-desarrollo Regional Amazónico
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GADMCH	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Chaco
GADMQ	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Quijos
GADMA	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Archidona
GADMT	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Tena
GADMCJAT	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Carlos Julio Arosemena Tola
GADPN	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo

GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IERA	Instituto para el Eco-desarrollo Regional Amazónico
IEE	Instituto Espacial Ecuatoriano
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MSP	Ministerio de Salud Pública
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODEPLAN	Oficina de Planificación
OSG	Organización (es) de segundo grado
OTG	Organización (es) de tercer grado
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEN	Proyectos Estratégicos Nacionales
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
RAE	Región Amazónica Ecuatoriana
SIGAD	Sistema Integrado de Gobiernos Autónomos Descentralizados
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIGTIERRAS	Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SODEM	Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

UEE	Unidades Ecológicas Económicas
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
USDA	United States Department of Agriculture
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

Introducción

Antecedentes

La historia de la planificación a nivel nacional, se inicia con la creación de la *Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA)*, constituida mediante Decreto de Ley de Emergencia número 19 del 28 de mayo de 1954. En 1979, fue remplazada por el *Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)*, con entidades adscritas, como, *el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)*, *el Fondo Nacional de Pre inversión*, y *el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*. En 1998, en lugar del *CONADE*, se creó la *Oficina de Planificación (ODEPLAN)*.

En este periodo de reestructuración institucional, la descentralización fue clave para propender a la modernización del Estado, a través de la reducción de éste y del fortalecimiento de los regímenes municipales. La planificación municipal toma auge normada por la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹, que tuvo vigente hasta al año 2005 (López, 2015). El ordenamiento territorial aparece como un instrumento clave de la planificación urbana principalmente, que se normativiza a nivel de ordenanzas.

En el 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 se creó la *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES*. Años adelante, por Decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó con el *Consejo Nacional de Modernización del*

¹ La Ley que se codifica fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 331 de 15 de octubre de 1971, y desde entonces se han expedido 23 cuerpos legales que la han reformado, entre las que se destacan: la Ley No. 104, promulgada en agosto de 1982; la Ley No. 5, promulgada en marzo de 1997; y, la Ley No. 2004-44, promulgada en septiembre de 2004; provocando profundos cambios en el contenido de la misma.

*Estado (CONAM); y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM).”*²

En la Provincia de Napo el primer plan de desarrollo formulado, es el GAD Municipal de Tena, bajo la alcaldía del Sr. Alex Hurtado Borbua, en noviembre de 1998, denominado: “*Plan Local de Desarrollo Estratégico de Tena*”, y es posiblemente el primer plan de carácter amazónico. El proceso se inició en 1997, bajo criterios metodológicos de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), en la que se fijaron algunos sectores de intervención y como estrategia se estableció que el cantón es “Turístico”, este plan fue de desarrollo más no de ordenamiento territorial.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, en el Art. 279, establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) organizará la planificación para el desarrollo; a raíz de ello las nuevas estrategias y normativas de planificación implementadas por el Gobierno Nacional, se inicia con la descentralización y desconcentración del estado en el territorio bajo la rectoría de la Senplades, quienes proponen una administración del estado en zonas de Planificación, la Provincia de Napo pasa a formar parte de la Zona 2, conjuntamente con Pichincha y Napo (excepto el cantón Quito, que por ser Distrito Metropolitano forma la zona 9). Este nuevo sistema de administración permite que cada organismo o institución del estado, disponga de competencias exclusivas, que les permite actuar en el territorio de forma eficaz y eficiente. Los organismos territoriales pasan a denominarse Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), con competencias y roles que se encuentran determinadas en la COOTAD (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización), que fue publicado en el Registro Oficial Suplemento 303, del 19 de octubre del 2010.

² SENPLADES. Reseña histórica. <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>. [Consulta 12 Abril 2016]

Bajo la nueva normativa el GAD Provincial de Napo, aprueba el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Napo 2020, el 30 de diciembre del año 2011, mediante Ordenanza que fue analizada en primera instancia por el Consejo de Planificación Provincial y aprobada por la Cámara Provincial en sesiones extraordinarias del 26 y 29 de diciembre de 2011. Resoluciones N° 328 y N° 329. Este proceso empezó 6 años atrás con el apoyo de diversas instituciones y organismos internacionales como: Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos (ECOBONA), Cooperación Alemana GIZ y Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

Bajo las mismas consideraciones los cinco GADs Cantonales y los diecinueve GADs Parroquiales de la Provincia de Napo, generan sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) bajo la guía metodológica de la Senplades, estos planes tuvieron la vigencia del 2009-2014.

En cumplimiento a lo dispuesto por el Consejo Nacional de Planificación; el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo, inicia la actualización del PDOT en la nueva administración 2014-2019, este proceso de actualización se da en febrero del 2015; el Consejo de Planificación revisa y da el visto favorable el 31 de julio del 2015, y en el mes de agosto el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo (GADPN) aprueba la actualización del PDOT para su respectiva implementación.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD provincial de Napo siguió los parámetros de la Senplades, por lo que fue generado en tres fases: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. El diagnóstico se realizó en seis componentes: Biofísico, Socio Cultural, Económico Productivo, Movilidad, Asentamientos Humanos y Político Institucional, de este proceso participan: 1 GAD Provincial, 5 GADs Cantonales y 20 GADs parroquiales.

Justificación

Con la aprobación de la Constitución en el año 2008 en el país, la planificación toma fuerza preponderante en relación al desarrollo social y territorial. El Estado recoge como prioridad, la planificación y el desarrollo del país, para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas; el Art. 276 inciso 6, establece que se debe: *“Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socio culturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.”*

En este aspecto se vuelve necesario evaluar el cumplimiento de las normativas legales alrededor de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el Art. 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, define a los planes de ordenamiento territorial como: *“Son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.”*

En complemento, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establece que *“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente (Artículo 11)”*.

En este sentido, es necesario evaluar si los Gobiernos locales del Ecuador, cumplen la responsabilidad de promover procesos de desarrollo dentro de sus territorios; el Art. 241

de la Constitución de la República, manifiesta: *“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos Autónomos Descentralizados”*.

Estas nuevas responsabilidades constitucionales que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, les obligan a iniciar un proceso de planificación con enfoque territorial y participativo. Procedimientos necesarios para la consecución de objetivos, la generación de estrategias colectivas en búsqueda del desarrollo integral y equitativo; tanto social, económico y territorial.

El análisis de ordenamiento territorial en la provincia de Napo parte del análisis comparativo de los métodos y procedimientos técnicos empleados para la generación de las categorías de ordenamiento territorial de los cinco cantones de la provincia. La revisión se genera a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial actualizados en el año 2015. El objeto de la investigación es generar una propuesta de homologación de criterios de ordenamiento territorial con proyección a la actualización de los PDOTs al año 2019; siendo éste año el inicio de gestión de los gobiernos locales, cumpliendo con lo estipulado en el Art. 467 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: *“Los planes de desarrollo y de ordenamiento se expedirán mediante ordenanzas y entrarán en vigencia una vez publicados; podrán ser actualizados periódicamente, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión.”*

Planteamiento del problema

A partir del 2008, con las nuevas disposiciones constitucionales y el posterior marco legal que regula la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Se obtienen avances importantes en la planificación para el desarrollo en el país, logrando por primera vez, articular la planificación y el ordenamiento territorial al desarrollo integral de los territorio; a través de la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) por parte de los gobiernos locales (SENPLADES, 2014).

La SENPLADES como parte de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación (CNP), elabora en el año 2010 la “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias”, y en año 2014 la “Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”; como parte de los lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento en el país.

Para el proceso de actualización de los PDOT de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Consejo Nacional de Planificación (CNP) en el año 2014, emite la Resolución No. 003-2014-CNP, el Art. 1: *“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos aprobarán sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, según corresponda, en el plazo máximo de 9 meses, contados desde la posesión de sus máximas autoridades. Los planes provinciales y parroquiales se aprobarán en el plazo máximo de 5 meses, contados desde la fecha de aprobación prevista para el nivel municipal o metropolitano; y observarán el contenido de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial municipales o metropolitanos de su circunscripción, en los términos establecidos en la ley.”*

Adicionalmente, la resolución establece las fechas en las cuales los Gobiernos Autónomos Descentralizados reportarán a la Senplades, los contenidos de sus respectivos PDOT.

En el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia de Napo del año 2015, presentaron inconvenientes en la articulación de una propuesta de ordenamiento territorial provincial, y por ende en el establecimiento de sus categorías en los cinco cantones de la Provincia. Según diagnóstico realizado por el Gobierno Provincial de Napo, ésta problemática se presenta a pesar que la Senplades, entregó los procedimientos y metodología para la actualización y articulación de los PDOT.

En razón de lo que disponen el marco legal, le corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrar el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio, considerando y articulando una visión integral del territorio con cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales. Así mismo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial.

En el caso de la provincia de Napo durante el proceso metodológico para la unificación de las categorías de ordenamiento territorial, observó una débil articulación entre circunspecciones territoriales cantonales y el Gobierno provincial, generando esta situación negativa dentro del geo-procesamiento de las categorías de ordenamiento territorial.

Dentro de la problemática descrita se realiza la siguiente pregunta, para orientación del tema de investigación de la presente tesis: *¿Qué aspectos unificar por los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Napo para la planificación territorial en la aplicación de metodologías y generación de criterios de ordenamiento territorial?*

Hipótesis

La presente investigación responderá el planteamiento de la siguiente hipótesis:

Una propuesta de homologación de criterios de ordenamiento territorial que tenga en cuenta: variables, indicadores y metodología; facilitará la toma de decisiones territoriales en los gobiernos locales de la Provincia de Napo, para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Objetivos

La presente investigación responde a los siguientes objetivos:

a) Objetivo general

- Desarrollar una propuesta de homologación de criterios de ordenamiento territorial en la provincia de Napo, con proyección a la actualización de los PDOTs provincial, cantonal y parroquial de la provincia de Napo.

b) Objetivos específicos

- Describir el marco conceptual, legal e instrumental de la Planificación y el Ordenamiento Territorial en el Ecuador.
- Identificar en el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial de la provincia de Napo (año 2015), los criterios que existieron para aplicar los lineamientos y directrices de la Senplades.
- Realizar un análisis comparativo de la aplicación del ordenamiento territorial de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los cantones de la Provincia de Napo.
- Definir las variables, indicadores y la metodología para la homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo.
- Valorar con los gobiernos locales la propuesta de homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo.

Capítulo I
Marco conceptual, legal e instrumental de la Planificación y el Ordenamiento Territorial en el Ecuador

El Capítulo I aborda la revisión del marco conceptual, legal e instrumental de la planificación y el ordenamiento territorial en el Ecuador. En los aspectos conceptuales e instrumentales se hace una revisión de los conceptos de ordenamiento territorial que han influenciado en el país, a partir de los cuales se han generado las diferentes herramientas e instrumentos técnicos de aplicación obligatoria. Por lo que se refiere al marco normativo se señala aquellos que rigen el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa de importancia en los proceso de planificación y ordenamiento territorial, estos son: la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Con el análisis estos ítems se logró desarrollar el objetivo específico:

“Describir el marco conceptual, legal e instrumental de la Planificación y el Ordenamiento Territorial en el Ecuador”

1.1 Conceptos de Planificación y el Ordenamiento Territorial

En el siguiente texto se presenta el marco conceptual referente al ordenamiento territorial y a las categorías que inciden en la actual planificación territorial del Ecuador.

1.1.1 Conceptos de Ordenamiento Territorial

Existen distintos conceptos en relación a este término, aquí se describirá a continuación aquellos que tienen mayor relación con el contexto del Ecuador.

Sáenz de Buruaga (1980) señala que *“la ordenación del territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad”*. Según esto se pueden destacar dos aspectos importantes, por un lado, la complejidad de definir el concepto y por otra la importancia que tiene la ordenación del territorio como imagen del grado de desarrollo de una determinada sociedad.

Según Massiris (1993), en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país.

Para (Gómez, 2008, p. 52), la *ordenación del territorio* significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades.

El *ordenamiento territorial* es ante todo, una política integral, de naturaleza técnico-política, que, en esencia, busca actuar sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad (Massiris, 1993, p. 8).

De acuerdo con Massiris (1993), básicamente son cinco las cualidades que deben caracterizar a las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial:

- el carácter integral de la política de ordenamiento,
- el carácter planificado y coordinado de la gestión,
- el reconocimiento de la diversidad del territorio en la formulación de los planes,
- el carácter prospectivo-estratégico del modelo territorial a alcanzar y
- el carácter democrático del proceso.

En el Ecuador en los últimos años el concepto de ordenamiento territorial se ha insertado en la estructura del estado por influencia del Dr. Domingo Gómez Orea, quién ha colaborado y asesorado en esta temática a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Gobierno locales, y a distintas instancias académicas a nivel nacional.

En este sentido la legislación ecuatoriana según el artículo 296 del COOTAD define el ordenamiento territorial como: *“un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional”*.

En complemento la LOOTUGS (Arti. 9) define al Ordenamiento Territorial *“es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en*

el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo”.

A medida que se han creado e implementado los diferentes marcos legales (ver Tabla No. 1.1) e instrumentales, el país se fue adaptando a un sistema nacional de planificación que ha incorporado al ordenamiento territorial como política de Estado.

Tabla No 1.1. Marco legal que sustenta la planificación y el ordenamiento territorial

Tipo de la Norma	Norma Jurídica	Publicación Registro Oficial (Número y fecha)
Carta Suprema	Constitución de la República del Ecuador	R.O. No. 449 20 de octubre del 2008
Código	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD	R. O. Suplemento No. 303 19 de Octubre del 2010
	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPFP	R. O. Suplemento No. 306 22 de octubre del 2010
Ley Orgánica	Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD	R. O. Suplemento No. 166 21 de enero del 2014
	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	R. O. Suplemento No. 790 05 de julio del 2016
	Ley Orgánica de Participación Ciudadana	R. O. Suplemento No. 175 11 de mayo del 2011

Fuente: Elaboración Propia

En definitiva, en el Ecuador el ordenamiento territorial como política de Estado es el resultado de lo que demanda la Constitución del 2008. Bajo una visión postkeynesiana de

desarrollo, la planificación, descentralización y el ordenamiento territorial se formalizan como mandatos constitucionales (López, 2015).

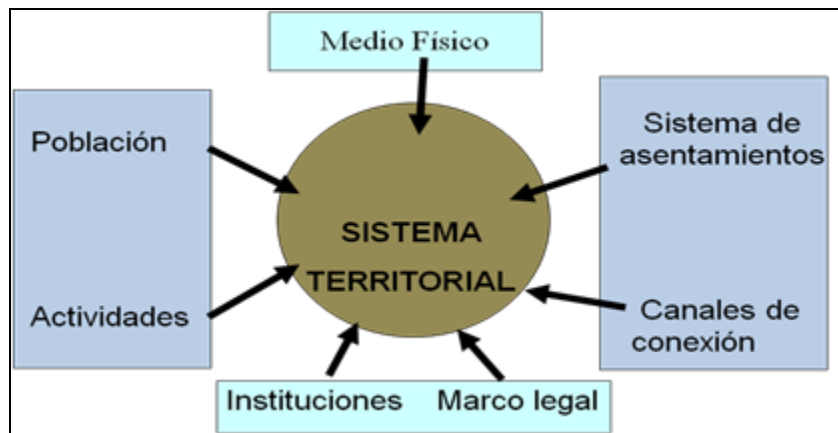
1.1.2 Categorías de Ordenamiento Territorial

Gómez (2008) afirma “ *se trata de zonas identificadas con criterios diversos, cada una de las cuales se adopta como base para definir los niveles de uso del territorio y la forma en la que pueden desarrollarse las actividades humanas para que se garantice la conservación y explotación sostenida de los recursos que contiene* ” (p.15)

El mismo autor señala que las categorías de ordenamiento territorial se definen “*A partir de las unidades de síntesis y de su capacidad de acogida, ambas determinadas en el diagnóstico; sobre esta base el planificador las identifica, cartografía y nombra, aportando nuevos criterios, fundamentalmente de tipo zonal, de accesibilidad, de oportunidad de intervención, de afecciones normativas, de facilidad de gestión, de propiedad, de uso y aprovechamiento del suelo*” (Gómez, 2008, p.28).

Las categorías de ordenamiento territorial relacionan y articulan todos los componentes que intervienen en el sistema territorial, tal como se presenta en la figura No 1.1.

Figura No 1.1: Componentes del Sistema Territorial



Fuente: Gómez.2008.

En el contexto del Ecuador, dicho concepto se pone en práctica a partir de la emisión de la Guía Metodológica para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobierno Autónomos Descentralizados, expedida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el año 2014.

Las categorías de ordenamiento territorial se entienden como la representación de la propuesta deseada para el territorio, en función de su vocación; se originan a partir de la unión o división de las zonas definidas en el análisis de la vocación de su territorio, en respuesta a los objetivos de desarrollo y en función de las competencias respectivas de los gobiernos autónomos descentralizados (SENPLADES, 2014, p.70).

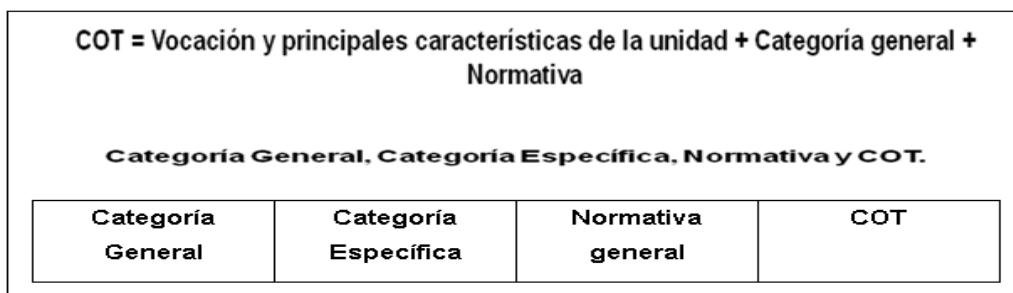
La guía indica que para la determinación de las categorías de ordenamiento territorial dentro de un territorio se empleará:

- La vocación del territorio, obtenido del análisis del estado, respecto a variables estratégicas establecidas, de cada una de las unidades geográficas determinadas.

- La segunda frase proporcionará un carácter normativo a la categoría de ordenamiento territorial, por lo que deberá hacer alusión a :
 - a) La corrección de inequidades socioeconómicas y conflictos territoriales;
 - b) La sostenibilidad de los flujos monetarios territoriales;
 - c) Los cambios de flujos dentro de la red de asentamientos humanos; y,
 - d) La prevención de situaciones de riesgo en la población.

Para efecto de su implementación se seguirá el siguiente formato como se presenta en la figura No 1.2.

Figura No 1.2. Determinación de las categorías de ordenamiento territorial según las directrices de SENPLADES



Fuente: SENPLADES. 2014

El diagnóstico del territorio generado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en sus diferentes niveles, es un factor fundamental para la definición de las categorías; como resultado se obtienen un mapa con unidades geográficas (zonificación) con características relativamente homogéneas, que permiten la implementación de la política pública local.

1.2 Marco Legal de la Planificación y el Ordenamiento Territorial en el Ecuador

El marco legal que a continuación se expone, hace relación exclusiva a los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial expresados en la Constitución, en el COOTAD, la Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD, en el COPFP, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, entre las más importantes que se encuentran en el marco jurídico ecuatoriano y en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) del periodo 2013-2017.

1.2.1 Constitución de la República del Ecuador

Por registro oficial N°449 con fecha 20 de octubre del 2008, el Estado Ecuatoriano emite la Constitución de la República del Ecuador. Dentro del ámbito de la planificación para el desarrollo y del ordenamiento territorial se expone los siguientes mandatos constitucionales.

Art. 85. Inciso. 3. *“El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.”*

Art. 261. Inciso. 5. El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: *“La planificación nacional”*.

Art. 275. *“El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”*.

Art. 279. *“El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley”.*

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Amazonía, se enuncian los siguientes artículos:

Art. 241. *“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.”*

Art. 250. *“El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que*

garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.”

La Constitución recupera la planificación como eje fundamental para erradicar la pobreza, redistribuir los recursos y la riqueza, como fin último para lograr un **desarrollo sustentable y acceder al Buen Vivir** (Art.3, Inciso. 5).

La planificación está directamente ligada al fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (Art.3, Inciso.6), se le otorga el carácter de obligatorio para todos los GADs (Art.241) con el fin de promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, articulando las dimensiones socioculturales, administrativas, económicas y de gestión; en el marco de la unidad del Estado (Art.276, Inciso.6) y de manera concurrente a todos los niveles de gobierno (Art.116– COOTAD) bajo el paraguas del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 280 de la Constitución).

Art. 280. *“El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinarlas competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.”*

La Constitución ecuatoriana representa el marco legal superior que respalda la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) a través de sus competencias exclusivas y concurrentes, para la administración, planificación y desarrollo territorial; los pilares que la atraviesan son: los derechos, la planificación y la participación ciudadana.

Art. 263. Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

Art. 264. Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
11. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
12. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
13. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

1.2.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Por registro oficial N° 303 con fecha 19 de octubre del 2010 se expide El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, éste tiene entre uno de sus objetivos: *“La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública”*. Se mencionarán los siguientes artículos correspondientes a responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art. 140. Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos. - *“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.*

Art. 274. *“Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, en lo que fuere aplicable, de las intervenciones entre los distintos actores públicos y de la sociedad de su territorio.”*

Art. 295. Planificación del desarrollo. *“Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las*

particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales. (...)”

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

Art. 297. Objetivos del ordenamiento territorial.- *“El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible (...)*”...

En complemento, el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa según lo cita el Artículo 299 del COOTAD.

En síntesis, la planificación para los GADs, es:

- Obligatoria
- Concurrente
- Articulada y en coordinación
- Orientado a un nuevo modelo de desarrollo (sumak kawsay)

Los artículos señalados del COOTAD explican la interacción que debe existir en el proceso de planificación tanto a nivel interinstitucional y con la sociedad civil, como entre los diferentes niveles territoriales y de gobierno, recalcando el enfoque en la diversidad cultural en correspondencia con la definición de estado Plurinacional que declara la Constitución.

1.2.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Por registro oficial N°306 con fecha 22 de octubre del 2010 se expide El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, éste tiene como objeto: *“Organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo”*. Se mencionan los siguientes artículos:

Art. 5. Inciso. 5. Principios comunes. Participación ciudadana: *“Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas”*.

Art. 9. *“La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y*

garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.”.

Art. 10. *“La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo.”*

Art. 12. *“La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se 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 Descentralizado de Planificación Participativa.”*

Art. 17. *“Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación.”*

Art. 28. Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- *“Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, estarán integrados por: 1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente; 2. Un representante del legislativo local; 3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local; 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos*

normativos respectivos; y, 5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones”.

Art. 41. Planes de Desarrollo.- *“Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.”*

Art. 43. Planes de Ordenamiento Territorial. *“Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico – productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo”*

Art. 46. Formulación participativa. - *“Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.”*

1.2.4 Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Por registro oficial N°166 con fecha 21 de enero del 2014 se expide la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En relación a las responsabilidades otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los artículos en esta reforma a destacar son los siguientes:

Art. 13.- Sustitúyase el primer y segundo inciso del artículo 140 por lo siguiente:

“Artículo 140.- Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos.- La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial. Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.”

Art. 19.- Agréguese al final del artículo 299, los siguientes incisos:

“Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán la competencia de ordenamiento territorial de su circunscripción, exclusivamente en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Para el efecto deberán observar lo siguiente:

a) Las políticas, directrices y metas de planificación emitidas por la autoridad nacional competente;

- b) *Los contenidos de la Estrategia Territorial Nacional; y,*
- c) *Los modelos de gestión regulados por el Consejo Nacional de Competencias para el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas a los distintos gobiernos autónomos descentralizados.*

Para el ejercicio del ordenamiento territorial, los gobiernos regionales y provinciales deberán observar los lineamientos y directrices técnicas de los planes de ordenamiento territorial de los cantones que pertenecen a su respectiva circunscripción territorial, particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y su regulación. El ordenamiento territorial de todos los gobiernos autónomos descentralizados deberá evidenciar la complementariedad con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los otros gobiernos autónomos descentralizados de su circunscripción, evitando la superposición de funciones.”

1.2.5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Por registro oficial N° 790 con fecha 05 de julio del 2016 se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, la cual tiene por objeto: *“Fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio”*. Se mencionarán los siguientes artículos correspondientes al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, éstos son:

Art. 9. Ordenamiento Territorial *“El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos e el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La*

planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno.”

Art. 10. *“El ordenamiento territorial tiene por objeto:*

- 1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.*
- 2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.*
- 3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.”*

Art. 11. *“Alcance del componente de ordenamiento territorial:*

- 1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales delimitarán los ecosistemas de escala regional; las cuencas hidrográficas y localizarán las infraestructuras hidrológicas, de conformidad con las directrices de la Autoridad Única del Agua; la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional.*
- 2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.*
- 3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la*

población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.

4. *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el debate de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio”*

Art. 12. *“Instrumentos para el ordenamiento territorial:*

1. *Instrumentos de planificación supranacional. En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales, y los demás que considere pertinentes.*
2. *Instrumentos del nivel nacional. Los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales de Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central.*
3. *Instrumentos de los niveles: regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales son los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.”*

Art. 13.- De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.- *“Los planes complementarios son instrumentos de planificación de los niveles de gobierno regional, provincial, municipal y metropolitano, que tienen por objeto detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva, o a zonas o áreas específicas del territorio que presenten características o necesidades diferenciadas. Los planes complementarios no podrán modificar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”.*

Art. 15.- Naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial. *“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas. Son nulos los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación”.*

Art. 16.- Suelo. *“El suelo es el soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral sostenible y en el que se materializan las decisiones y estrategias territoriales, de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental”.*

Art. 17.- Clases de suelo. *“En los planes de uso y gestión de suelo, todo el suelo se clasificará en urbano y rural en consideración a sus características actuales. La clasificación del suelo es independiente de la asignación político-administrativa de la parroquia como urbana o rural”.*

Art. 18.- Suelo Urbano. *“El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural. Para el suelo urbano se establece la siguiente sub clasificación:*

- 1. Suelo urbano consolidado. Es el suelo urbano que posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios, y que mayoritariamente se encuentra ocupado por la edificación.*
- 2. Suelo urbano no consolidado. Es el suelo urbano que no posee la totalidad de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios, y que requiere de un proceso para completar o mejorar su edificación o urbanización.*
- 3. Suelo urbano de protección. Es el suelo urbano que por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local correspondiente. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos. Para la delimitación del suelo urbano se considerará de forma obligatoria los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes,*

sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana y otros aspectos”.

Art. 19.- Suelo rural. *“El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos. Para el suelo rural se establece la siguiente sub clasificación:*

1. Suelo rural de producción. Es el suelo rural destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente. Consecuentemente, se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento.

2. Suelo rural para aprovechamiento extractivo. Es el suelo rural destinado por la autoridad competente, de conformidad con la legislación vigente, para actividades extractivas de recursos naturales no renovables, garantizando los derechos de naturaleza.

3. Suelo rural de expansión urbana. Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo. El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón o distrito metropolitano, a excepción de los casos especiales que se definan en la normativa secundaria. La determinación del suelo rural de expansión urbana se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón o distrito metropolitano, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte definidos en el plan de uso y gestión de suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se definirá como suelo urbano o rural de

expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor agroproductivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista u a autorización expresa de la misma. Los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana, observarán de forma obligatoria lo establecido en esta Ley. Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía.

4. Suelo rural de protección. Es el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo, que modifiquen su condición de suelo de protección, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento. Para la declaratoria de suelo rural de protección se observará la legislación nacional que sea aplicable”.

1.2.6 Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Por registro oficial N° 175 con fecha 20 de abril del 2010 se expide la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de participación de los ciudadanos en el país para el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones en el ámbito público. Se mencionan los siguientes artículos:

Art. 29. La participación y la construcción del poder ciudadano.- *“El poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de*

asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.”

Art. 48. El Consejo Nacional de Planificación. - *“El Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica convocará a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.”*

Art. 66. Los consejos locales de planificación. - *“Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación.”*

En función de sus competencias y autonomía, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben formular sus respectivos planes y presupuestos, en el marco del Plan Nacional y en consideración de las especificidades para cada territorio o localidad. Este proceso debe ser participativo de acuerdo a las disposiciones de la Constitución.

Por otra parte, el Plan y la Estrategia Territorial Nacional (ETN), incluyen intervenciones que son competencia directa del Estado central que tienen una ubicación dentro del territorio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La presencia de una obra de carácter estratégico a nivel nacional debe ser tomada en consideración en los planes de

cada territorio. Esto implica que, dentro de los procesos de planificación territorial, se deben considerar una serie de intervenciones relacionadas con la implantación del proyecto nacional; y, por otra parte, se deberá compatibilizar el uso y ocupación del suelo para dar posibilidad a la concreción de obras de relevancia nacional.

1.3 Marco instrumental planteado por la SENPLADES

El marco instrumental que permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados poner en práctica la planificación y el ordenamiento territorial, lo constituyen los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (PDOT), los cuales se articulan entre los tres niveles de gobierno y el Plan Nacional del Desarrollo.

1.3.1 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

La Senplades definió lineamientos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, que fueron puestos a consideración del Consejo Nacional de Planificación; que complementariamente estableció una estrategia de acompañamiento y asistencia técnica a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales según lo establece el COPFP.³ Los Planes deben cumplir con lo establecido en los lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación según lo disponen.

Durante los últimos 10 años de vigencia de la constitución, en diferentes momentos de la planificación del país; la Senplades ha generado guías metodológicas para la elaboración de los PDOTs. Las guías son:

³ En virtud de la disposición de los artículos 26 y 40 de El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

- a) *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias. Elaborada en Febrero del 2011.*
- b) *Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Elaborada en Octubre del 2014.*

La guía metodológica para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobierno Autónomos Descentralizados vigente, según SENPLADES (2014) tiene por objeto orientar el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que deberán ser reportados a sus respectivos Consejos Locales de Planificación para la emisión de una resolución favorable.

Las su elaboración las principales precisiones a considerar son:

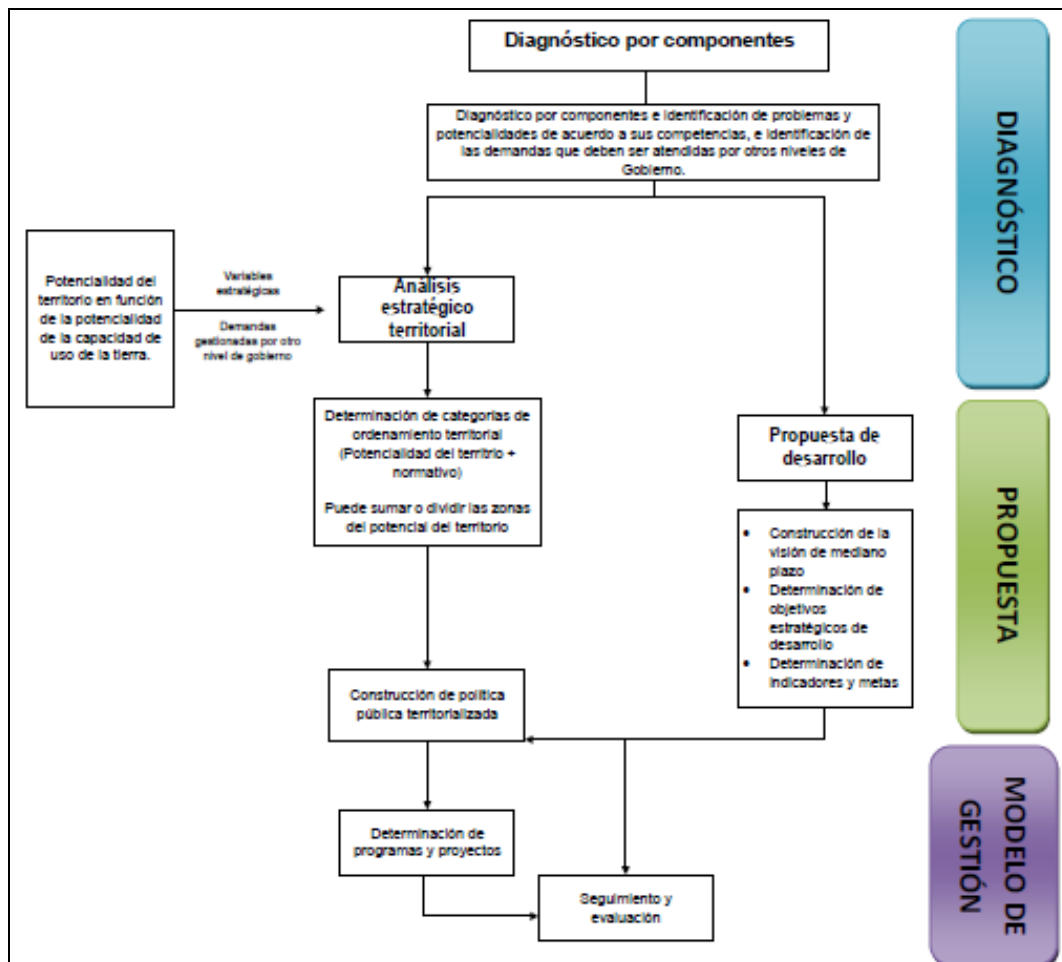
- i. La disposición dada en el Art. 42 de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) donde se establece que los PDOT deberán contener al menos un diagnóstico; una propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y, un modelo de gestión; y,
- ii. Las competencias de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Estas dos consideraciones debían tener concordancia con los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017) y particularmente con las tres Estrategias Territoriales Nacionales que constituyen un instrumento complementario al plan, estas son:

- a) Sustentabilidad patrimonial,
- b) Erradicación de la pobreza y,
- c) Cambio de la matriz productiva.

Para la elaboración de los PDOTs de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales, se seguirá el proceso tal como se presenta en la figura No 1.3. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales acogerán el diagnóstico de su respectivo municipio y podrán, en el ámbito de su territorio, ampliar el detalle de la información de esta fase, para continuar con la fase de propuesta y modelo de gestión de acuerdo a lo establecido.

Figura No 1.3: Flujo de articulación para la construcción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



Fuente: SENPLADES.2014

Los contenidos mínimos establecidos en la guía metodológica para la elaboración de los PDOTs de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los tres niveles de gobierno son:

Diagnóstico: Para la elaboración del diagnóstico, los GADs deberán incluir una caracterización por los siguientes componentes: biofísico, sociocultural, económico, asentamientos humanos, movilidad-energía-conectividad y político-institucional y participación ciudadana. En cada uno de ellos se presenta un listado de la información que debe ser presentada, así como modelos de tablas y mapas a generarse. En cada componente se deben identificar los problemas y las potencialidades. La priorización de los problemas y potencialidades de todos los componentes debe ser propuesto mediante el modelo de árbol de problemas y la descripción de la problemática del territorio. Para finalizar se establece el análisis estratégico territorial, el cual define el modelo territorial actual.

Propuesta: Para la elaboración de la propuesta, los GADs tomarán en cuenta elementos claves, tales como: la visión y objetivos estratégicos de desarrollo proyectados para el periodo de vigencia del plan, indicadores de resultados e indicadores de gestión articulados a sus respectivas metas. A partir del análisis de los problemas y potencialidades priorizados en el diagnóstico, se definen e identifica según la zonificación aplicada las categorías de ordenamiento territorial, las mismas que proyectan de forma normativa lo que busca el territorio a través de políticas públicas locales mínimas. Tal como lo establece la Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD, para el establecimiento de categorías de ordenamiento territorial los gobiernos provinciales deberán observar los lineamientos y directrices técnicas de los cantones de su respectiva circunscripción territorial, particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y su regulación. Las categorías de ordenamiento territorial definidas serán la propuesta básica del modelo territorial o escenario deseado.

Modelo de gestión: Para la elaboración del modelo de gestión, los GAD establecerán por cada política un conjunto de intervenciones interrelacionadas y coordinadas a través de la definición de planes, programas y proyectos estimados, para el cumplimiento de la propuesta de desarrollo. En complemento se precisa la agenda regulatoria, la cual construye orientaciones normativas para la implementación de ordenanzas, acuerdos y resoluciones con especificación de objeto y alcance. Finalmente para el seguimiento al cumplimiento de metas del PDOT, se establece un sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

En términos generales, de acuerdo a la guía metodológica de la Senplades, la propuesta de ordenamiento territorial del GAD se basa en la determinación de sus categorías, las mismas que deben dar respuestas a:

- Los objetivos estratégicos establecidos en la propuesta de desarrollo.
- El estado de las zonas establecidas por la vocación del territorio, producto del análisis por variables estratégicas, que permitieron la territorialización de los problemas y potencialidades detectados.
- Los objetivos nacionales prioritarios que constan en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV): la erradicación de la pobreza; la generación de pleno empleo y trabajo digno; y, la sustentabilidad ambiental. Planteamiento de políticas.
- Lineamientos de agenda regulatoria sobre la utilización del territorio y de sus recursos naturales, que orientaran el uso y aprovechamiento del medio físico para la formulación de planes complementarios, programas, proyectos.
- Determinación de indicadores y fijación de metas de gestión.

1.3.2 Categorías de Ordenamiento Territorial en el marco de la guía metodológica de la SENPLADES

Según la evaluación de Senplades, en la etapa de diagnóstico del PDOT, el componente del *modelo territorial actual* sugiere que el cumplimiento del modelo responde a una propuesta de zonificación. (ver Tabla No 1.2) En este sentido, la zonificación es un diagnóstico que guía la propuesta de las categorías de ordenamiento territorial.

Tabla No 1.2. Evaluación del componente de diagnóstico y propuesta según SENPLADES

	Contenidos mínimos evaluados
DIAGNÓSTICO	<p>Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes.</p> <p>Los problemas y potencialidades están priorizados</p> <p>Modelo territorial actual.</p> <p>Zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas)</p> <p>Análisis de asentamientos humanos.</p> <p>Infraestructura de comunicación</p> <p>Ubicación de elementos como proyectos nacionales carácter estratégico.</p>
PROPUESTA	<p><i>Visión:</i></p> <p>Dimensión de tiempo. Realista. Consistente. Integrador.</p> <p><i>Objetivos estratégicos:</i></p> <p>Números de objetivos estratégicos (máximo 12).</p> <p>Relaciona con problemas y potencialidades.</p> <p>Integradores abarcan algunos problemas y potencialidades.</p> <p><i>Metas e indicadores:</i></p> <p>Indicadores mínimos.</p> <p>Metas precisas, cuantificables y un período de tiempo determinado.</p> <p>Vinculación a las metas nacionales PNBV.</p> <p><i>Modelo Territorial Deseado:</i></p> <p>Categorías de ordenamiento territorial.</p> <p>Propuesta de asentamientos humanos jerarquizados.</p> <p>Redes de comunicación y principales infraestructuras.</p> <p>Categorías de ordenamiento territorial:</p> <p>Relación con la zonificación.</p> <p>Articuladas con la política pública.</p> <p>Orientan el uso del suelo e intervenciones.</p> <p>Políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial.</p>

Fuente: SENPLADES.2014

La guía propone la zonificación generada a partir de la Capacidad de Uso de la Tierra (CUT), ésta es una metodología desarrollada por la Soil Conservation Service USA y adaptada en el Ecuador por el Instituto Espacial Ecuatoriano (IEE) en 1990. El sistema de evaluación predice el potencial de uso de la tierra, mediante el soporte que posee cada zona para ser utilizada en determinados usos y/o tratamientos (IEE, 2013). El análisis por capacidad de uso de la tierra define ocho clases, de las cuales las cuatro primeras corresponden a tierras arables destinadas a usos agrícolas y las cuatro últimas poseen serias limitaciones para la actividad agrícola siendo su uso recomendable para aprovechamiento forestal y conservación. El grado de limitaciones de uso utiliza el símbolo (I) para indicar ligeras limitaciones, aumentando progresivamente hasta llegar al símbolo (VIII) que indica las más severas limitaciones. En el Ecuador se han tomado varios sistemas de evaluación, no obstante el más utilizado es el Sistema Americano o de las ocho clases⁴, en algunos casos no se ha aplicado textualmente y en otros, se han realizado ciertas adaptaciones (Clirsen et al., 1990: 36). Debido a que este sistema es el más utilizado y adaptado a las condiciones y a la información local del país, es el aplicado en todos los PDOTs de la provincia (GAD Provincial Napo, 2016).

En términos generales, las directrices específicas y el marco legal que sostiene la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, propician los mecanismos y la articulación necesaria entre los niveles de gobierno. La importancia de estos procesos es sostener y fortalecer en los Gobiernos Autónomos Descentralizados el ciclo de la planificación territorial de forma que trascienda y haga efectiva la gestión y la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

⁴ Según Clirsen otro de los sistemas de evaluación utilizados en el Ecuador ha sido el *Sistema Bureau of Reclamation* con fines de riego, que considera seis clases y el Sistema Agrológico de capacidad de uso con fines de catastro que contempla ocho clases.

Capítulo II

Proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la provincia de Napo

El Capítulo II sistematiza la información que caracteriza a la provincia de Napo en sus condiciones ambientales, sociales y económicas. Por otra parte, se analiza los cinco PDOTs de los cantones de la provincia en concordancia con la evaluación efectuada por la Senplades. La evaluación se basó en la documentación legal y los contenidos mínimos reportados a través del SIGAD. Con el resultado de estos ítems se logró concluir el objetivo específico:

“Identificar en el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial de la provincia de Napo (año 2015), los criterios que existieron para aplicar los lineamientos y directrices de la Senplades”.

2.1 Caracterización general de la provincia de Napo

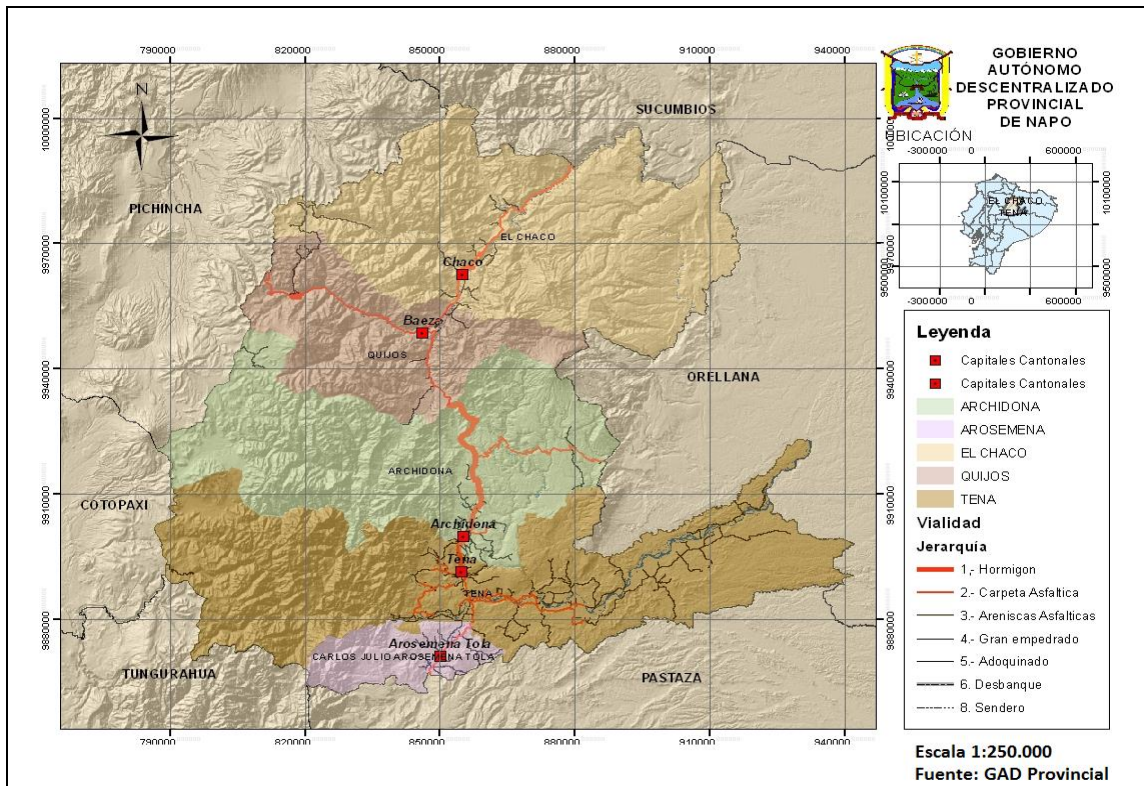
La Provincia está ubicada en la parte central norte de la Región Amazónica. Fue creada el 15 de diciembre de 1920 con el nombre de Napo-Pastaza, pero como tal fue establecida el 22 de octubre de 1959, mediante Registro Oficial No. 969 del 10 de noviembre del mismo año, bajo la administración del Dr. Camilo Ponce Enríquez (PDOT GAD Provincial de Napo, 2015; 8).

Actualmente, el territorio provincial presenta los siguientes límites:

- Norte : Provincia de Sucumbíos
- Sur : Provincias de Pastaza y Tungurahua
- Este : Provincia de Orellana
- Oeste : Provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua

La provincia de Napo tiene como capital la ciudad de Tena y está conformada por los siguientes cantones: Tena, Carlos Julio Arosemena Tola, Archidona, Quijos y El Chaco. La superficie territorial de la Provincia es de 1'253.310 hectáreas con una población dentro de la circunspección territorial de 103.697 habitantes según datos del Censo Nacional de Estadísticas del 2010 (ver Figura No. 2.1). Entre las nacionalidades predominantes que existen en la Provincia, se encuentran: Kichwa amazónica con mayor presencia en los cantones de Archidona, Tena y Carlos Julio Arosemena Tola, Kichwa de la sierra presente en la parroquia Oyacachi del cantón El Chaco, la nacionalidad Huaorani presente en el cantón Tena.

Figura No. 2.1 Mapa Político Administrativo de la Provincia de Napo



Fuente: PDOT del GAD Provincial de Napo 2015

Su territorio se extiende desde las zonas tropicales bajas, pasando por las zonas templadas de bosques nublados y terminando en las zonas altoandinas de páramo, desde los 400 hasta los 5700msnm. Por ésta diferencia altitudinal, la provincia tiene un clima muy heterogéneo, no obstante se puede resumir en dos tipos principales de clima: tropical megatérmico húmedo que representa el 36,49% el territorio, y ecuatorial de alta montaña que representa el 28,68% (Vacas et al., 2017). La temperatura promedio en la provincia oscila entre los 25°C, que van desde los 0°C en las zonas de páramos y glaciares, hasta los 26°C en los bosques de las áreas bajas; con una precipitación media superior a los 3.000 mm.

De acuerdo al diagnóstico realizado por el GADPN en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se evidencia que el territorio se encuentra en la mayor parte dentro del estatus de áreas protegidas, bosques protectores y áreas de conservación (Socio Bosque), esto hace que la provincia sea considerada como una “*provincia verde*” (Gobierno Provincial de Napo, 2015). Alrededor de 889.850,10 hectáreas aproximadamente 71% del territorio provincial, corresponde a áreas protegidas o con alguna categoría de conservación, tales como: Parques Nacionales, Reservas Ecológicas, Bosques Protectores, Reservas Biológicas y Áreas de Conservación Privadas.

A continuación se presenta en la Tabla No. 2.1 las áreas protegidas con sus categorías, superficie, estado y prioridad de conservación, según diagnóstico realizado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador.

Tabla No.2.1: Áreas protegidas y de conservación de la Provincia de Napo.

Nombre del area protegida	Categoría	Superficie con cobertura natural	Estado de conservación principales presiones antrópicas	Prioridad de conservación (MAE)
Cotopaxi	Parque Nacional	32.271,70	Bien conservado, presión humana en los límites	SNAP, alta prioridad
Sumaco-Napo Galeras	Parque Nacional	206.161,73	Bien conservado, presión humana en los límites	SNAP, alta prioridad
Antisana	Reserva Ecológica	120.581,26	Bien conservado, presión humana en los límites	SNAP, alta prioridad
Cayambe Coca	Parque Nacional	408.284,57	Bien conservado, presión humana en los límites y parcialmente dentro del AP	SNAP, alta prioridad
Llanganates	Parque Nacional	219.931,81	Bien conservado, presión humana en los límites	SNAP, alta prioridad
Colonso Chalupas	Reserva Biológica	93.246,365	Bien conservado, presión humana en los límites	SNAP, alta prioridad
Cumandá	Bosque protector	42,18	Presión humana (agropecuario, extracción madera)	BP, mediana prioridad
Subcuenca alta de los Ríos Antisana, Tambo, Tamboyacu y Pita	Bosque protector	59.263,82	Presión humana (agropecuario, extracción madera)	BP, mediana prioridad
Cuencas de los Ríos Colonso, Tena, Shiti	Bosque protector	11.925,85	Presión humana (agropecuario, extracción madera, minera)	BP, mediana prioridad
Parte media y alta del Río Tigre	Bosque protector	5.368,66	Presión humana (agropecuario, extracción madera)	BP, mediana prioridad
Selva Viva	Bosque protector	523,56	Bien conservado, presión humana en los límites	BP, mediana prioridad
Venecia	Bosque protector	168,56	Presión humana (agropecuario, extracción madera)	BP, mediana prioridad
Mondaña	Bosque protector	371,57	Presión humana (agropecuario, extracción madera)	BP, mediana prioridad
La Cascada	Bosque protector	26.380,00	Presión humana (agropecuario, extracción madera)	BP, mediana prioridad
Cerro Sumaco y Cuenca alta del Río Suno	Bosque protector	98.829,93	Presión humana (agropecuario, extracción madera)	BP, mediana prioridad
Socio bosque colectivo	Conservación	65.875,66	Bien conservado, presión humano en los límites	SB mediana prioridad
Socio bosque individual	Conservación	7.504,38	Bien conservado, presión humano en los límites	SB mediana prioridad

Fuente: MAE. 2014

Del otro lado, el 29 % de la superficie intervenida presenta, en términos generales, la misma estructura de la región oriental, que de acuerdo con el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (2014), es poco planificada y en continuo conflicto. Entre los años 2008 y 2013, según las estadísticas del mapa de uso y cobertura de suelo, existe una disminución del área destinada a actividades agropecuarias del 0,35%, la vegetación arbustiva y herbácea se incrementa en 1,03%; sin embargo se evidencia al mismo tiempo una disminución de bosque en 3,22% (ver Tabla No 2.2.). Según el PDOT del GAD Provincial de Napo (2015) señala que existe una tendencia a la deforestación de los bosques, con una tasa de deforestación para la provincia de 2.932 ha/año y una superficie de 403 hectáreas de restauración acumulada. En la Tabla No 2.2. se presenta la relación de cambio de uso y cobertura de suelo, según las categorías o unidades de uso entre los años 2008 y 2013.

Tabla No 2.2: Uso y cobertura del suelo de la Provincia de Napo años 2008/2013

2008			2013			DIFERENCIA	PORCENTAJE %
UNIDAD DE USO Y/O COBERTURA VEGETAL	AREA	%	UNIDAD DE USO Y/O COBERTURA VEGETAL	AREA	%		
BOSQUE	831568.51	66.35	BOSQUE	793221.70	63.13	-38346.805	DISMINUYE -3.22
VEGETACION ARBUSTIVA Y HERBACEA	242896.74	19.38	VEGETACION ARBUSTIVA Y HERBACEA	256398.57	20.41	13501.835	INCREMENTA 1.03
TIERRA AGROPECUARIA	159571.29	12.73	TIERRA AGROPECUARIA	155492.73	12.38	-4078.564	DISMINUYE -0.35
SIN INFORMACION		0.00	SIN INFORMACION	29959.68	2.38	29959.68	INCREMENTA 2.38
CUERPO DE AGUA	9797.19	0.78	CUERPO DE AGUA	10133.16	0.81	335.97099	INCREMENTA 0.03
OTRAS TIERRAS	7912.67	0.63	OTRAS AREAS	7625.32	0.61	-287.34928	DISMINUYE -0.02
ZONA ANTROPICA	1565.05	0.12	ZONA ANTROPICA	3649.84	0.29	2084.79124	INCREMENTA 0.17

Fuente: MAE. 2008/2013

La capacidad de uso de la tierra de la provincia tiene vocación para la conservación, manejo forestal y sistemas silvopastoriles, según el Plan Integral para la Amazonia elaborado por Senplades (2016) señala que las potencialidades del territorio amazónico, y particularmente en la provincia de Napo se caracterizan por tener ecosistemas de gran importancia para la conservación de la diversidad amazónica y el aseguramiento de los servicios ecosistémicos que brindan a la población. Napo dispone de 1'079.134 ha de ecosistemas naturales de los cuales corresponde a: Páramos 248.234 ha; Bosques Húmedos de Montaña 730.881 ha, Bosques de la Llanura Amazónica 94.713 ha, y Ecosistemas Acuáticos 5.306 ha (Universidad del Pacífico, 2013).

Por otro lado, en cuanto a la dinámica de la población desde 1962 hasta 2010, la Amazonía ecuatoriana registra una tasa de crecimiento poblacional del 4,8%, superior al 2,51% de la tasa de crecimiento nacional. Este crecimiento no ha sido constante, ya que se reconocen dos variaciones: la primera en el período 1962-1974, y la segunda entre 1982 y 1990 (PDOT, 2015). La población de la provincia según datos del INEC en el Censo 2001 contaba con 79.610 habitantes, mientras que para el año 2010 fue de 103.697 habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional del 11,81%. La mayor parte de la población vive en zonas rurales con el 65,83% (68.264 habitantes) y el 34,17% (35.433 habitantes) en la zona urbana. La tasa de crecimiento poblacional de la provincia de Napo, ha venido disminuyendo paulatinamente a través de los años, así tenemos que en el año 1990 presentaba una tasa de 3,98 y al comparar con el año 1999, tenemos una tasa de 2,90, es decir que la provincia de Napo está creciendo a un ritmo menor y al 2010 presenta una tasa de 3%. La provincia de Napo al 2010 ha crecido el 26% en habitantes según los análisis reportados en el PDOT provincial.

La densidad poblacional para el 2010 fue de 8,25 habitantes por km², es decir que existe un incremento de 1,64 habitantes por km² desde el 2001. Según la información recopilada por el GAD Provincial de Napo se reconoce un total de 407 comunidades, distribuidas de forma dispersa en el territorio provincial, se estima que existe una densidad de 0,028

comunidades por km² en la provincia. Según las proyecciones de población que presenta el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) para el año 2015 la provincia de Napo contará con una población aproximada de 120.144 habitantes.

La demanda de servicios básicos y las condiciones socio-económica de la provincia de Napo se señala en los siguientes datos. En cuanto a educación la provincia cuenta con un total de 424 establecimientos educativos. La mayor cantidad de ellos se encuentra en el cantón Tena, seguido de Archidona y en tercer lugar El Chaco. El nivel de asistencia al Bachillerato es de 55,18%. En el caso de la infraestructura de educación superior cuenta la reciente Universidad Regional Amazónica IKIAM. La tasa neta de asistencia a la educación superior en la Amazonía en el período 1990-2010, se ha incrementado de 1,84% en el 1990 y al 12,61% en el 2010. En Napo el nivel de tasa neta de asistencia superior es de 14,28% (PDOT GADPN, 2015).

Los servicios de salud, la provincia registra una tasa de médicos por 10.000 habitantes del 10,23% para el 2011 de acuerdo al INEC. Actualmente existen 43 unidades de salud en la provincia según el Ministerio de Salud. El 69% se ubica en el área rural, mientras que en el área urbana el 31%. La cobertura de infraestructura sanitaria es del 13,60%, considerada como la más baja de la región.

De acuerdo al procesamiento de la base de datos primaria de la Encuesta de Condiciones de Vida realizada por el INEC 2013-2014, el 44,30% de los hogares recibe el agua por red pública; seguido del 24,80% que la obtuvo de otra fuente por tubería; el 10% de pozo; el 15,7% de ríos, vertientes o acequias; y finalmente, en menor medida, el 5,1% la recibió del carro repartidor u otro medio. Finalmente según el último Censo Nacional de Estadísticas del 2010, el nivel de acceso al servicio de alcantarillado es del 43,22%. En la provincia de Napo el nivel de acceso al servicio de electricidad es del 85,24% y el nivel de acceso al servicio de recolección de basura es del 63,92%.

2.2 Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los cinco cantones de la Provincia de Napo (periodo 2015-2019)

En virtud de la disposición del Art. 48 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en la cual manifiesta: *“Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión”*. A mediados del 2014, se inició un nuevo proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs en la Provincia de Napo, con la guía: *“Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”*.

Para el proceso de actualización el Consejo Nacional de Planificación mediante resolución No. CNP-003-2014 publicada en el Registro Oficial del 05 de junio del 2014, establece las fechas en las cuáles los GADs debían reportar al SIGAD⁵ - MODULO DE PLANIFICACIÓN el avance de cada una de las fases de formulación de los respectivos PDOT, tal como se presenta en la Tabla No. 2.3:

⁵ La SENPLADES implementa desde el 2012 el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados SIGAD, como herramienta que permita el cálculo del índice de cumplimiento de metas ICM, Séptimo Criterio Constitucional para la asignación de recursos a los GAD, amparado en el marco normativo COPFP, COOTAD y resolución N.- 00013-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias.

Tabla No 2.3. Fechas de reporte al Sistema Nacional de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Actualización PDOT

Resolución 003-2014-CNP

Gobiernos Autónomos Descentralizados	Diagnóstico	Propuesta y modelo territorial	Modelo de Gestión
Municipales o Metropolitanos	15 de noviembre de 2014	15 de enero de 2015	15 de marzo de 2015
Provinciales y Parroquiales	15 de abril de 2015	15 de junio de 2015	15 de agosto de 2015

Fuente: SENPLADES. 2014

Durante el proceso la Senplades a través de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación informó a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) sobre los resultados del ingreso de la información al Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados –(SIGAD), así mismo sobre los reportes mínimos generales y documentos habilitantes de aprobación de los PDOT.

El informe “*Actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) de los GAD cantonales y provinciales, periodo 2014 -2019*” emitido con fecha 03 de marzo del 2016, reportó las siguientes conclusiones del proceso de actualización de los PDOTs a nivel nacional:

- 11 provincias (47%), 100 municipios (45%) y 370 parroquias (46%) no reportaron los contenidos mínimos generales y documentos habilitantes de aprobación de los PDOT, como lo establece el COPFP y el COOTAD;
- Los documentos habilitantes que se presentan en menor cantidad en los GADs cantonales y provinciales son las ordenanzas de aprobación final de PDOT;

- Tres provincias, 16 cantones y seis parroquias solicitan una ampliación en la apertura del SIGAD, que fue analizada su pertinencia por el Consejo Nacional de Planificación (CNP).

Los trabajos realizados por cada uno de los GADs a nivel nacional tuvieron diferentes dinámicas, por la forma en cómo se generaron los PDOT, algunos gobiernos lo realizaron por medio de consultorías, otros mediante la conformación de equipos de trabajo con técnicos propios de los GADs y otros como el caso de la mayoría de los parroquiales contrataron un técnico responsable para la sistematización de los trabajos. Estas dinámicas influyeron en la calidad y contenidos del documento final del PDOT.

Además del cumplimiento obligatorio de los contenidos mínimos, los GADs debían formalizar otros requisitos legales, tales como: la conformación del Consejo Provincial (Cantonal o Parroquial) de Planificación, y contar con la ordenanza de aprobación para el caso de los GADs Provinciales y Cantonales y el acta de aprobación para el nivel parroquial. Otro requisito de tipo social fue informar sobre el nivel de participación de la población durante la generación del PDOT.

2.3 Revisión efectuada por la SENPLADES a los PDOT de la provincia de Napo

La evaluación de la Senplades realizada a los PDOT de los GADs, se basó en si los documentos presentan los contenidos mínimos establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización los cuales son: *diagnóstico, propuesta, modelo de gestión, y dos documentos habilitantes para la aprobación: (1) Resolución favorable del Consejo Local de Planificación; y, (2) la Ordenanza de aprobación del Órgano Legislativo.*

En este sentido, en lo referente a los requisitos legales de conformación del Consejo Provincial de Planificación, y la disponibilidad de la ordenanza de aprobación del PDOT, el SIGAD reportó que el GAD provincial de Napo, cumplió con estos requisitos (ver Tabla No 2.4.), sin embargo, no indica si el Consejo de Planificación estuvo conformado de acuerdo a lo que indica el COPFP en el Art. 28.

Tabla No 2.4. Cumplimiento de requisitos legales del PDOT GAD Napo

PROCESOS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Consejo de Planificación Provincial	Conformación del Consejo. Resolución favorable del Consejo de Planificación Provincial sobre el PDOT.	X		
Aprobación órgano legislativo	Ordenanza de aprobación del PDOT Consejo Provincial	X		

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016

La SENPLADES al efectuar el análisis desde el SIGAD de los contenidos mínimos de acuerdo a la guía metodológica, ejecuta una lista de chequeo con la cual identifica si se cumplió o no (ver Tabla No 2.5.). En la parte técnica no existe un análisis de la información reportada; es decir no se analiza si la misma es real, si los datos son correctos o no. En definitiva, el reporte arroja datos que se limitan a determinar si el PDOT cumple con el índice de contenidos mínimos y si se encuentra en el SIGAD, además si lo han reportado en las fechas establecidas.

Tabla No 2.5: Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES. PDOT Provincia de Napo.

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
		Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes	X		
		Los problemas y potencialidades están priorizados	X		
		Modelo territorial actual. Zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas). Análisis de asentamientos humanos. Infraestructura de comunicación	X		
		Ubicación de elementos como proyectos nacionales de carácter estratégico, concesiones administrativas, grandes infraestructuras de competencia del Estado central, puertos y aeropuertos, etc.; áreas del Patrimonio de áreas naturales del Estado PANE, áreas de defensa nacional, etc.	X		
		<i>Visión:</i> Dimensión de tiempo. Realista. Consistente. Integrador.	X		
		<i>Objetivos estratégicos:</i> Números de objetivos estratégicos (máximo 12). Relaciona con problemas y potencialidades. Integradores abarcan algunos problemas y potencialidades.	X		
		<i>Metas e indicadores:</i> Indicadores mínimos. Metas precisas, cuantificables y un período de tiempo determinado. Vinculación a las metas nacionales PNBV.	X		
		<i>Modelo Territorial Deseado:</i> Categorías de ordenamiento territorial. Propuesta de asentamientos humanos jerarquizados. Redes de comunicación y principales infraestructuras.	X		

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
	<i>Categorías de ordenamiento territorial:</i> Relación con la zonificación. Articuladas con la política pública. Orientan el uso del suelo e intervenciones.		X		
	Políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial		X		
	Estrategias de articulación y coordinación con otros niveles de gobierno		X		
	<i>Programas y proyectos:</i> Programas y proyectos tienen relación con los contenidos de la propuesta, metas e indicadores. Programas y proyectos con presupuestos, temporalidad y resultados esperados. Programas y proyectos con indicadores y metas de gestión. Programas y proyección actividades relacionadas con sus competencias		X		
	Agenda reguladora principales temas a regular para implementación del PDOT.		X		
	Participación ciudadana.		X		
	Seguimiento y evaluación		X		Cumplido parcialmente. En el punto de seguimiento y evaluación se puede observar que no se coloca la periodicidad y los mecanismos que van a utilizar.

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016

2.3.1 Resultados del PDOT del GAD Municipal de El Chaco

Con relación al cumplimiento de los requisitos legales del PDOT realizado por el GAD Municipal del Cantón El Chaco (GADMCH), el SIGAD reportó que el GAD cantonal de El Chaco cumplió con estos requisitos (ver Tabla No 2.6.); sin embargo, igual que al nivel provincial, no indica si el Consejo de Planificación estuvo conformado de acuerdo a lo que indica el COPFP, en el Art. 28.

Tabla No 2.6. Cumplimiento de requisitos legales del PDOT Gobierno Municipal de El Chaco.

PROCESOS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Consejo de Planificación Cantonal	Conformación del Consejo. Resolución favorable del Consejo de Planificación Cantonal sobre el PDOT.	X		GAD reportó el documento, según consta en el SIGAD: Resol. De 28.02.2015
Aprobación órgano legislativo	Ordenanza de aprobación del PDOT Consejo Cantonal	X		El Secretario General de GADMCH certifica que la Ordenanza se discutió y aprobó, en el interior el Consejo del GAD

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016

El SIGAD reporta para el PDOT del GAD Municipal de El Chaco, de acuerdo a la lista de chequeo, que si se han cumplido con los contenidos mínimos requeridos, pero no realiza un análisis técnico de cada uno de los contenidos, para verificar si la información reportada, es real, si los datos son correctos, entre otros. Es decir, sólo se limitan a identificar que el índice de contenidos mínimos se encuentre en el SIGAD (ver Tabla No 2.7).

Tabla No 2.7. Contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES -
PDOT Cantón El Chaco

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes			X		
Los problemas y potencialidades están priorizados			X		
Modelo territorial actual. Zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas). Análisis de asentamientos humanos. Infraestructura de comunicación			X		
Ubicación de elementos como proyectos nacionales de carácter estratégico, concesiones administrativas, grandes infraestructuras de competencia del Estado central, puertos y aeropuertos, etc.; áreas del Patrimonio de áreas naturales del Estado PANE, áreas de defensa nacional, etc.			X		
<i>Visión:</i> Dimensión de tiempo. Realista. Consistente. Integrador.			X		
<i>Objetivos estratégicos:</i> Números de objetivos estratégicos (máximo 12). Relaciona con problemas y potencialidades. Integradores abarcan algunos problemas y potencialidades.			X		
<i>Metas e indicadores:</i> Indicadores mínimos. Metas precisas, cuantificables y un período de tiempo determinado. Vinculación a las metas nacionales PNBV.			X		
<i>Modelo Territorial Deseado:</i> Categorías de ordenamiento territorial. Propuesta de asentamientos humanos jerarquizados. Redes de comunicación y principales infraestructuras.			X		
<i>Categorías de ordenamiento territorial:</i> Relación con la zonificación. Articuladas con la política pública. Orientan el uso del suelo e intervenciones.			X		
Políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial			X		

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Estrategias de articulación y coordinación con otros niveles de gobierno			X		
<i>Programas y proyectos:</i> Programas y proyectos tienen relación con los contenidos de la propuesta, metas e indicadores. Programas y proyectos con presupuestos, temporalidad y resultados esperados. Programas y proyectos con indicadores y metas de gestión. Programas y proyección actividades relacionadas con sus competencias			X		
Agenda reguladora principales temas a regular para implementación del PDOT.			X		
Participación ciudadana.			X		
Seguimiento y evaluación			X		

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016.

2.3.2 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Quijos

En cuanto al análisis de los requisitos legales del PDOT realizado por el GAD Municipal del Cantón Quijos (GADMQ), el SIGAD reportó que el GAD cumplió con estos requisitos (ver Tabla No 2.8.), sin embargo, al igual que en el nivel provincial y del cantón El Chaco, no se analiza si el Consejo de Planificación estuvo conformado de acuerdo a lo que indica el COPFP, en el Art. 28.

Tabla No 2.8. Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Quijos

PROCESOS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Consejo de Planificación Municipal	Conformación del Consejo. Resolución favorable del Consejo de Planificación Municipal sobre el PDOT.	X		GAD reportó el documento, según consta en el SIGAD: Resolución N° 0269.A.045.SO. de 11.03.15
Aprobación órgano legislativo	Ordenanza de aprobación del PDOT Consejo Municipal	X		Ordenanza N° 13-GADMQ-2015, discutidos y aprobada en sesiones de 11 y 13 de marzo de 2015.

Fuente: SENPLADES. 2016

El SIGAD para el PDOT del GAD Municipal de Quijos, de acuerdo a la lista de chequeo, reporta que si han cumplido con los contenidos mínimos requeridos (ver Tabla No 2.9.), igual como ocurre con el GAD Provincial y cantonal, no se realiza un análisis técnico de cada uno de los contenidos, para verificar si la información reportada es real o si los datos son correctos. Es decir la Senplades sólo se limita a verificar que el índice de contenidos mínimos se encuentre en el SIGAD.

Tabla No 2.9. Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por
SENPLADES. PDOT cantón Quijos

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
		Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes	X		
		Los problemas y potencialidades están priorizados	X		
		Modelo territorial actual. Zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas). Análisis de asentamientos humanos. Infraestructura de comunicación	X		
		Ubicación de elementos como proyectos nacionales de carácter estratégico, concesiones administrativas, grandes infraestructuras de competencia del Estado central, puertos y aeropuertos, etc.; áreas del Patrimonio de áreas naturales del Estado PANE, áreas de defensa nacional, etc.	X		
		<i>Visión:</i> Dimensión de tiempo. Realista. Consistente. Integrador.	X		
		<i>Objetivos estratégicos:</i> Números de objetivos estratégicos (máximo 12). Relaciona con problemas y potencialidades. Integradores abarcan algunos problemas y potencialidades.	X		
		<i>Metas e indicadores:</i> Indicadores mínimos. Metas precisas, cuantificables y un período de tiempo determinado. Vinculación a las metas nacionales PNBV.	X		
		<i>Modelo Territorial Deseado:</i> Categorías de ordenamiento territorial. Propuesta de asentamientos humanos jerarquizados. Redes de comunicación y principales infraestructuras.	X		
		<i>Categorías de ordenamiento territorial:</i> Relación con la zonificación. Articuladas con la política pública. Orientan el uso del suelo e intervenciones.	X		
		Políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial	X		
		Estrategias de articulación y coordinación con otros niveles de gobierno	X		

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
<i>Programas y proyectos:</i> Programas y proyectos tienen relación con los contenidos de la propuesta, metas e indicadores. Programas y proyectos con presupuestos, temporalidad y resultados esperados. Programas y proyectos con indicadores y metas de gestión. Programas y proyección actividades relacionadas con sus competencias			X		
Agenda reguladora principales temas a regular para implementación del PDOT.			X		
Participación ciudadana.			X		
Seguimiento y evaluación			X		

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016

2.3.3 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Archidona

Referente al análisis de los requisitos legales del PDOT realizado por el GAD Municipal del Cantón Archidona (GADMA), el SIGAD reportó que el GAD cumplió con estos requisitos (ver Tabla No 2.10.); sin embargo, al igual que en el nivel provincial y cantonal, no se verifica si el Consejo de Planificación estuvo conformado de acuerdo a lo que indica el COPFP en el Art. 28.

Tabla No 2.10. Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Archidona

PROCESOS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Consejo de Planificación Cantonal	Conformación del Consejo. Resolución favorable del Consejo de Planificación Cantonal sobre el PDOT.	X		GAD reportó el documento, según consta en el SIGAD: Resol. N°002 de 12.03.2015.
Aprobación órgano legislativo	Ordenanza de aprobación del PDOT Consejo Cantonal	X		GAD reportó el documento: Ord. N° 010-GADMA de 13.03.2015, según consta en el SIGAD.

Fuente: SENPLADES. 2016

En relación a los contenidos del PDOT del Cantón Archidona, el SIGAD de acuerdo a la lista de chequeo, reporta que si ha cumplido con los contenidos mínimos requeridos (ver Tabla No 2.11.), pero al igual como ha ocurrido con los análisis de los PDOT del GAD Provincial y cantonales anteriores, no se realiza un análisis técnico de cada uno de los contenidos, para verificar si la información reportada, es real o si los datos son correctos. Es decir, la Senplades sólo se ha limitado a verificar que el índice de contenidos mínimos se encuentre en el SIGAD.

Tabla No 2.11. Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES. PDOT cantón Archidona

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
		Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes	X		
		Los problemas y potencialidades están priorizados	X		
		Modelo territorial actual. Zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas). Análisis de asentamientos humanos. Infraestructura de comunicación	X		
		Ubicación de elementos como proyectos nacionales de carácter estratégico, concesiones administrativas, grandes infraestructuras de competencia del Estado central, puertos y aeropuertos, etc.; áreas del Patrimonio de áreas naturales del Estado PANE, áreas de defensa nacional, etc.	X		
		<i>Visión:</i> Dimensión de tiempo. Realista. Consistente. Integrador.	X		
		<i>Objetivos estratégicos:</i> Números de objetivos estratégicos (máximo 12). Relaciona con problemas y potencialidades. Integradores abarcan algunos problemas y potencialidades.	X		
		<i>Metas e indicadores:</i> Indicadores mínimos. Metas precisas, cuantificables y un período de tiempo determinado. Vinculación a las metas nacionales PNBV.	X		
		<i>Modelo Territorial Deseado:</i> Categorías de ordenamiento T _i territorial. Propuesta de asentamientos humanos jerarquizados. Redes de comunicación y principales infraestructuras.	X		
		<i>Categorías de ordenamiento territorial:</i> Relación con la zonificación. Articuladas con la política pública. Orientan el uso del suelo e intervenciones.	X		
		Políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial	X		

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Estrategias de articulación y coordinación con otros niveles de gobierno			X		
<i>Programas y proyectos:</i> Programas y proyectos tienen relación con los contenidos de la propuesta, metas e indicadores. Programas y proyectos con presupuestos, temporalidad y resultados esperados. Programas y proyectos con indicadores y metas de gestión. Programas y proyección actividades relacionadas con sus competencias			X		
Agenda reguladora principales temas a regular para implementación del PDOT.			X		
Participación ciudadana.			X		
Seguimiento y evaluación			X		

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016

2.3.4 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Tena

Para el caso del PDOT del GAD Municipal del Cantón Tena (GADMT), el SIGAD reportó el cumplimiento de los requisitos legales (ver Tabla No 2.12.), al igual que en el nivel provincial y cantonal, no se verifica si el Consejo de Planificación estuvo conformado de acuerdo a lo que indica el COPFP, en el Art. 28.

Por otra parte, se indica que aprobaron el PDOT y emitieron la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo en el acta de conformación del Consejo de Planificación. En el reporte de la ordenanza, se indica que se aprobó en dos instancias del departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial del Cantón Tena; no obstante en la tabla del reporte técnico se menciona que no se cumplió con los contenidos técnicos. Lo anterior pone de manifiesto que no existió un adecuado y eficaz seguimiento y evaluación al proceso de generación del PDOT, en razón de que se acepta una ordenanza de aprobación del PDOT, pero sin disponer de la información técnica que garantice el cumplimiento de la parte legal.

Tabla No 2.12. Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Tena.

PROCESOS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Consejo de Planificación Cantonal	Conformación del Consejo. Resolución favorable del Consejo de Planificación Cantonal sobre el PDOT.	X		Según consta en el SIGAD reportó el documento de Resolución N°207. El Consejo cantonal de Planif. “resuelve aprobar la actualización del PDOT del cantón Tena y emitir la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, de conformidad a lo establecido en el Art. 300 del COOTAD”.
Aprobación órgano legislativo	Ordenanza de aprobación del PDOT Consejo Cantonal	X		Según consta en doc. del SIGAD, con Ordenanza N°007-2015, aprobada el 13.03.15; resolvió aprobar en 2° y definitivo instancia la Ordenanza que aprueba la actualización del PDOT del cantón Tena.

Fuente: SENPLADES. 2016

En relación a los contenidos el reporte del SIGAD del PDOT del Cantón Tena (ver Tabla No 2.13), se observó que no cumple con ninguno de los contenidos específicos, en tres ítems se reporta que no presenta el documento; es decir parecería ser que el cantón Tena no dispone del PDOT. El análisis de la información indica que no cumple con los parámetros técnicos determinados para el desarrollo del PDOT, o que simplemente no se reportó al SIGAD.

De acuerdo al cumplimiento de la parte legal, en lo referente a la ordenanza de aprobación del Plan, parecería que el GAD Municipal de Tena si generó su PDOT, pero posiblemente los hizo a destiempo, es decir no cumplió con el ingreso en las fechas establecidas al SIGAD, módulo de planificación, por lo que no dispone del reporte del PDOT.

Tabla No 2.13. Contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES - PDOT cantón Tena.

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes				X	No presenta el documento
Los problemas y potencialidades están priorizados				X	
Modelo territorial actual. Zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas). Análisis de asentamientos humanos. Infraestructura de comunicación				X	
Ubicación de elementos como proyectos nacionales de carácter estratégico, concesiones administrativas, grandes infraestructuras de competencia del Estado central, puertos y aeropuertos, etc.; áreas del Patrimonio de áreas naturales del Estado PANE, áreas de defensa nacional, etc.				X	
<i>Visión:</i> Dimensión de tiempo. Realista. Consistente. Integrador.				X	No presenta el documento
<i>Objetivos estratégicos:</i> Números de objetivos estratégicos (máximo 12). Relaciona con problemas y potencialidades. Integradores abarcan algunos problemas y potencialidades.				X	
<i>Metas e indicadores:</i> Indicadores mínimos. Metas precisas, cuantificables y un período de tiempo determinado. Vinculación a las metas nacionales PNBV.				X	
<i>Modelo Territorial Deseado:</i> Categorías de ordenamiento territorial. Propuesta de asentamientos humanos jerarquizados. Redes de comunicación y principales infraestructuras.				X	
<i>Categorías de ordenamiento territorial:</i> Relación con la zonificación. Articuladas con la política pública. Orientan el uso del suelo e intervenciones.				X	

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
	Políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial			X	
	Estrategias de articulación y coordinación con otros niveles de gobierno			X	No presenta el documento
	<i>Programas y proyectos:</i> Programas y proyectos tienen relación con los contenidos de la propuesta, metas e indicadores. Programas y proyectos con presupuestos, temporalidad y resultados esperados. Programas y proyectos con indicadores y metas de gestión. Programas y proyección actividades relacionadas con sus competencias			X	
	Agenda reguladora principales temas a regular para implementación del PDOT.			X	
	Participación ciudadana.			X	
	Seguimiento y evaluación			X	

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016

2.3.5 Resultados del PDOT del GAD Municipal de Carlos Julio Arosemena Tola

Referente al análisis de los requisitos legales del PDOT realizado por el GAD Municipal del Cantón Carlos Julio Arosemena Tola (GADM CJAT), el SIGAD reportó que cumplió con estos requisitos (ver Tabla No 2.14.); sin embargo, al igual que en los niveles provincial y cantonal, no existe un reporte de verificación de si el Consejo de Planificación se conformó de acuerdo a lo que indica el COPFP en el Art. 28.

Tabla No 2.14. Cumplimiento de disposiciones legales PDOT Gobierno Municipal de Carlos Julio Arosemena Tola

PROCESOS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Consejo de Planificación Cantonal	Conformación del Consejo. Resolución favorable del Consejo de Planificación Cantonal sobre el PDOT.	X		
Aprobación órgano legislativo	Ordenanza de aprobación del PDOT Consejo Cantonal	X		

Fuente: SENPLADES. 2016

En relación a los contenidos el reporte del SIGAD del PDOT del Cantón de Carlos Julio Arosemena Tola se observa que no se cumplió con 6 de 15 ítems (ver Tabla No 2.15); sin embargo de aquellos que si cumple, existen observaciones a los contenidos específicos. Se reporta que no cumplen con la generación del modelo territorial actual, la visión no considera la dimensión del tiempo, reportan 16 objetivos estratégicos de 24 que se encuentran en el documento, se indica que se confunde indicadores de gestión y de resultado, además se plantean metas ambiciosas que no son de competencia del GAD y están fuera del periodo de gestión. Adicionalmente no se dispone de línea base para ninguna meta.

Tabla No 2.15. Revisión de contenidos según los lineamientos metodológicos emitidos por SENPLADES. PDOT cantón Carlos Julio Arosemena Tola

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
Los problemas y potencialidades tienen relación con la descripción de las variables de los componentes			X		
Los problemas y potencialidades están priorizados				X	No se presenta
Modelo territorial actual. Zonificación (unidades geográficas conformadas a partir de variables biofísicas). Análisis de asentamientos humanos. Infraestructura de comunicación			X		Cumple parcialmente, no hay mapa del modelo territorial actual
Ubicación de elementos como proyectos nacionales de carácter estratégico, concesiones administrativas, grandes infraestructuras de competencia del Estado central, puertos y aeropuertos, etc.; áreas del Patrimonio de áreas naturales del Estado PANE, áreas de defensa nacional, etc.			X		
<i>Visión:</i> Dimensión de tiempo. Realista. Consistente. Integrador.			X		Cumple parcialmente. En la definición de la visión no se considera una dimensión de tiempo por ello no se puede determinar si es de mediano o largo plazo.
<i>Objetivos estratégicos:</i> Números de objetivos estratégicos (máximo 12). Relaciona con problemas y potencialidades. Integradores abarcan algunos problemas y potencialidades.			X		Cumple parcialmente, El GADM CJAT en el reporte de información al SIGAD reporta 16 objetivos estratégicos lo que contradice al documento aprobado en el que se describen 24 objetivos.

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
					Los objetivos planteados no son integradores
			X		Cumple parcialmente. La redacción de las metas e indicadores no es clara. Se confunden indicadores de gestión y de resultado, además se plantean metas ambiciosas que no son de competencia netamente y están fuera del periodo de gestión. Adicionalmente no se dispone de línea base para ninguna meta.
			X		
			X		

DIAGNÓSTICO	PROPUESTA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLE	NO CUMPLE	COMENTARIOS
	Políticas locales alineadas a los objetivos estratégicos y a las categorías de ordenamiento territorial			X	El GAD no plantea políticas públicas en el documento final, aunque en el sistema SIGAD reportan 13 políticas.
	Estrategias de articulación y coordinación con otros niveles de gobierno			X	No se presenta
	<p><i>Programas y proyectos:</i> Programas y proyectos tienen relación con los contenidos de la propuesta, metas e indicadores. Programas y proyectos con presupuestos, temporalidad y resultados esperados. Programas y proyectos con indicadores y metas de gestión. Programas y proyección actividades relacionadas con sus competencias</p>			X	Cumple parcialmente. Los programas y proyectos no cuentan con indicadores ni metas de gestión. Los proyectos planteados se describen como enunciados dentro de una matriz sin establecer temporalidad y no se alinean a ninguna política local.
	Agenda reguladora principales temas a regular para implementación del PDOT.			X	No se presenta
	Participación ciudadana.		X		Cumple parcialmente ya que solo se indica que es el seguimiento y evaluación mas no lo que se va a realizar
	Seguimiento y evaluación			X	No se presenta el documento

Fuente: SIGAD - SENPLADES. 2016

Los resultados del proceso de actualización de los PDOT en la provincia de Napo evidencian algunas debilidades técnico-metodológicas en la generación y cumplimiento de los contenidos mínimos (aspectos técnicos), así como la fecha de entrega de los documentos legales y sociales (ordenanzas y consejos de planificación).

La primera debilidad se evidencia en el incumplimiento del cronograma de ingreso de la información por fases al SIGAD. Los GADs debían cumplir con el cronograma establecido de acuerdo a la resolución 003-2014 del CNP (Tabla No 2.3), en algunos casos esto no fue posible; no obstante los plazos fueron ampliados⁶ y esto permitió, tal como se mostró en los reportes que los cinco GADs cantonales cumplieran con el requerimiento.

Por otra parte, los contenidos mínimos evaluados, según los reportes del SIGAD, son una lista de chequeo⁷, a partir de lo cual se desagrega las siguientes conclusiones:

Del total de GADs analizados (5), el cantón Tena es el único que “No cumple” con el ingreso del 100% de la información técnica al sistema, en la columna “Comentarios” de la misma evaluación se informa que en tres contenidos no presentan el documento; lo cual genera confusión en la comprensión de los resultados. Así mismo, el otro cantón que presenta dificultades es Carlos Julio Arosemena Tola, “Cumple” con 9 de 15 contenidos (60% de cumplimiento) y “No cumple” 6 contenidos; de éstos en la columna de “Comentarios” existe 4 comentarios de No presenta, al igual que con el Cantón Tena no existe explicación del porqué de esta disparidad en los análisis. En cuanto a los contenidos que si “Cumple” tienen observaciones de cumplimiento parcial con las

⁶ Por resolución 004-CNP, los plazos para el reporte establecidos por el Consejo Nacional de Planificación se extendieron para los GAD provinciales y parroquiales hasta el 30 de octubre, y 20 de abril del 2015 para los GADs cantonales.

⁷ Matriz de cuatro columnas: la primera consta de los contenidos específicos y se refiere al diagnóstico, propuesta y modelo de gestión, la segunda columna se relaciona con “Cumple”, la tercera “No cumple” y la cuarta de “Comentarios”.

respectivas argumentaciones; de los cinco cantones analizados, éste es el único GAD que recibe observaciones técnicas. Los otros tres GADs “*Cumple*” con el 100% de los contenidos. En la siguiente Tabla No. 2.16 se incluye los resultados generales.

Tabla No. 2.16. Valoración total de los parámetros evaluados por la Senplades

GADs CANTONALES DE LA PROVINCIA DE NAPO	PARAMETROS EVALUADOS (Total : 15)		COMENTARIOS GENERALES
	CUMPLE	NO CUMPLE	
GAD Municipal de El Chaco	15	0	No se describe en el reporte alguna argumentación técnica
GAD Municipal de Quijos	15	0	
GAD Municipal de Archidona	15	0	
GAD Municipal de Tena	0	15	Se describe algunas observaciones técnicas en cuanto a la falta y descripción de información del PDOT
GAD Municipal de Carlos Julio Arosemena Tola	9	6	

Fuente: elaboración propia

En términos generales, la evaluación evidencia un bajo nivel y poca claridad en el análisis técnico de la información ingresada al SIGAD por parte del equipo técnico de la Senplades. La información presentada en los reportes no tiene una argumentación técnica adecuada y existen inconsistencias entre el análisis de la información contenida de los PDOT del SIGAD con respecto al documento entregado. Esta debilidad se debe a que los GADs prepararon sus diagnósticos, propuestas y modelos de gestión por etapas y esta información fue ingresada al SIGAD acorde a los plazos establecidos. Los equipos técnicos de los GADs a medida que fueron avanzando en la actualización de los planes, fueron afinando y mejorando la presentación de los PDOTs. Finalmente, se puede evidenciar que los PDOT son una referencia con datos históricos y con estadísticas que no representen la realidad actual de la provincia; esto quiere decir que no se realiza un

verdadero proceso de actualización. En definitiva, se puede concluir que los reportes del SIGAD (generados por la Subsecretaría Zona 2 CN) utilizó criterios técnicos y metodológicos de evaluación, acorde a las guías metodológicas que dicha institución entregó y socializó para la actualización de los PDOTs; guías que fueron aplicadas en estricto cumplimiento en los tres niveles de gobierno.

Capítulo III

Análisis comparativo de la aplicación del ordenamiento territorial de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales de la Provincia de Napo

El Capítulo III centra el análisis en los métodos y procedimientos técnicos utilizados para la generación de las categorías de ordenamiento territorial en cada uno de los cinco PDOTs cantonales de la provincia de Napo. Mediante un análisis comparativo entre cantones, definiendo criterios y variables de evaluación, se calificó el alcance técnico más óptimo para la generación de las categorías de ordenamiento territorial. De acuerdo con los resultados obtenidos se observó las convergencias y divergencias en la aplicación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Los principales hallazgos se analizaron en tres contextos: metodológico, institucional y geográfico. A través de estos hallazgos se abordó el objetivo específico:

“Realizar un análisis comparativo de la aplicación del ordenamiento territorial de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los cantones de la Provincia de Napo”.

3.1 Criterios de categorías de ordenamiento territorial aplicados en los cantones de la Provincia de Napo

Para la siguiente revisión de los métodos y procedimientos técnicos empleados para la generación de las categorías de ordenamiento territorial, se realizó un análisis principalmente de la información generada por los cantones a través de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El punto de partida de éste análisis es que todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales generaron sus categorías de ordenamiento territorial en cumplimiento riguroso de lo que establece la guía metodológica de la SENPLADES (2014).

Por tanto, según dicha metodología la definición de las categorías de ordenamiento territorial por cada cantón, se establecieron sobre la base de dos criterios:

a) zonas homogéneas determinadas por la capacidad de uso de las tierras (CUT) (entendida como zonificación por CUT). Estas zonas se establecen sobre la base de variables de tipo: suelo, fisiografía y características climáticas. Cada zona tiene una combinación de limitaciones y potencialidades para el uso de la tierra y sirve como punto de referencia de las recomendaciones para mejorar la situación existente.

b) Análisis de variables estratégicas de tipo socio-económico (sugeridas por la SENPLADES) vinculadas a las zonas homogéneas.

3.2. Análisis por cantones

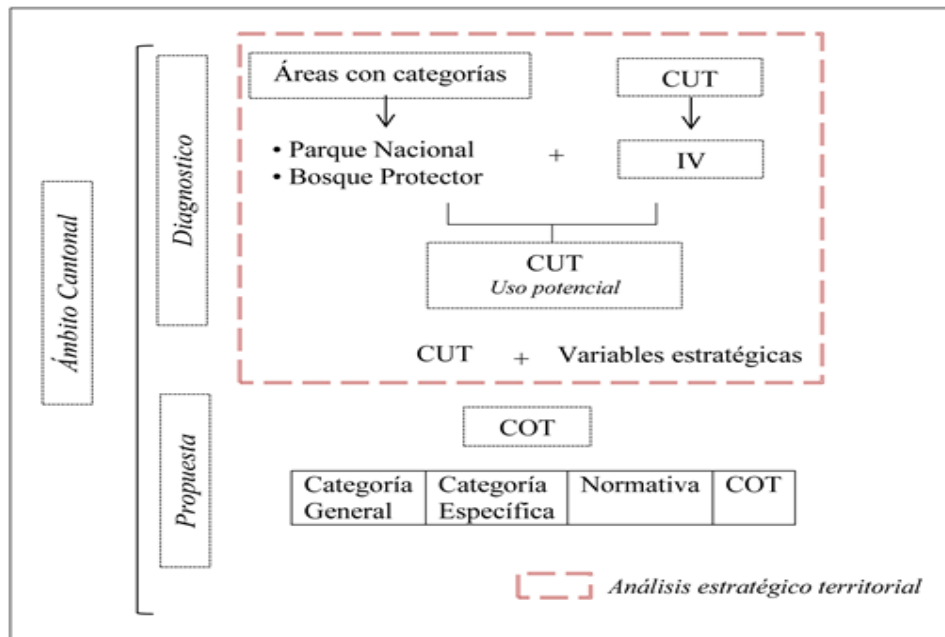
Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no especifican la metodología utilizada para la generación de las categorías de ordenamiento territorial; es por ello que para el presente análisis se consideró criterios que parten de la deducción y análisis de la lectura de los documentos (PDOTs) por cantón, entrevistas con los actuales técnicos responsables del proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial y conocimiento de la dinámica local por parte del autor de la presente tesis. La síntesis metodológica por cantón aquí representada, se rige al cumplimiento de la metodología por capacidad de uso de la tierra y su correlación con las variables estratégicas, las diferencias en su aplicación varían según las distintas dinámicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

3.2.1 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal El CHACO

La síntesis metodológica para la generación de las categorías de ordenamiento territorial fue esquematizada de la lectura del documento del PDOT y de la entrevista realizada al actual técnico de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial; el proceso técnico fue elaborado por el equipo de la misma dirección del GAD. El análisis para la definición de las zonas homogéneas parte de la exclusión de áreas con categorías oficiales de conservación, a partir del territorio que se descarta se delimita las zonas por la capacidad de uso de la tierra; posteriormente se vincula las variables estrategias a cada unidad. En la fase de propuesta se incluye las categorías de ordenamiento territorial con su respectiva determinación por categoría general, categoría específica y normativa. Se determinó *diecisiete* categorías.

La síntesis metodológica se presenta en la figura No 3.1.

Figura No 3.1 Metodología para determinación de las categorías de ordenamiento territorial en el cantón El Chaco



Fuente: Elaboración propia

Para el análisis de las zonas, la metodología excluye del corredor biológico: áreas protegidas por el estado, bosques protectores y patrimonio forestal (Parques nacionales Cayambe – Coca, Sumaco Napo Galeras, Bosque de Vegetación Protectora la Cascada) lo que corresponde al 87% de su superficie; mientras que el 13% restante está definido por una zona donde se encuentra la mayoría de los centros poblados y las obras de desarrollo nacional (que influyen significativamente en el cantón), tales como: oleoductos, poliductos, proyecto de generación energética y líneas de transmisión de energía. Las zonas fueron identificadas según la capacidad de uso de la tierra. El análisis cartográfico,

según el técnico actual⁸, manifiesta que fue generado por el equipo técnico del GAD con el direccionamiento y acompañamiento técnico que brinda la guía metodológica de la Senplades y su equipo técnico. La descripción de las clases por capacidad de uso de la tierra se presenta en la Tabla No 3.1:

Tabla No 3.1. Clases por capacidad de uso de la tierra del cantón El Chaco

CUT	Clase	Descripción
Agrícola, Pecuaria, Agropecuaria o Forestal con ligera a moderadas limitaciones.	V	Esta clase agrológica es de uso limitado, las tierras requieren de un tratamiento muy especial en cuanto a las labores con maquinaria ya que presentan limitaciones difíciles de eliminar en la práctica, se reduce el uso de cultivos anuales, permanentes y semipermanentes a unos pocos aptos por las severas condiciones físicas.
Agrícola, Pecuaria, Agropecuaria o Forestal con muy severas limitaciones.	VI	Son tierras no arables con severas limitaciones para el riego, aptas para su aprovechamiento con pastos y especies forestales, ocasionalmente pueden incluirse cultivos permanentes.
Aprovechamiento Forestal	VII	Son tierras no arables, que presentan fuertes limitaciones para el laboreo, especialmente por la pendiente. Las condiciones de esta clase se reducen al aprovechamiento forestal, la inclusión de otras actividades degrada sus condiciones físicas.
Conservación	VIII	Son áreas que deben mantenerse con páramo, vegetación arbustiva, arbórea o cualquier cobertura natural que proteja de la erosión, mantenga la vida silvestre y fuentes de agua. Son tierras con las más severas limitaciones; corresponden generalmente a pendientes superiores al 70%. Independiente de sus limitaciones solas o combinadas no presentan condiciones para su utilización con actividades agrícolas o pecuarias.

Fuente: PDOT del GAD Municipal El Chaco. 2015

⁸ Entrevista realizada al Ing. Daniel Quilumbaquin, técnico de geomática de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal El Chaco. Enero 2016

Consecuentemente a la definición de las zonas, éstas se vinculan a las variables estratégicas (*cuatro*), tales como: *cobertura vegetal*, *conflictos de uso de suelos*, *pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)*, *acceso al riego* y *tamaños de unidad de producción agropecuaria (UPA)*, éstas se muestra en la Tabla No 3.2:

Tabla No 3.2. Variables estratégicas del cantón El Chaco

Unidades CUT	Cobertura Vegetal	Conflictos de Uso de Suelos	Pobreza por NBI	Tamaños de UPA's	Acceso a riego
Bosque Protector	Bosque nativo	Sobre posesión de áreas por parte de Asociaciones Agro productivas	Baja	50 has.	Por la precipitación continua en el área no se necesita riego.
Parques Nacionales	Bosque	Sobre utilización del suelo en áreas de ocupación del Parque Cayambe Coca. Conservación en el Parque Nacional Sumaco Napo Galeras	Baja	50 has.	Por la precipitación continua en el área no se necesita riego.
Clase V	Bosque	Sobre utilizado	Baja	50 has.	Por la precipitación continua en el área no se necesita riego.
Clase VI	Bosque	Sub utilizado	Baja	50 has.	Por la precipitación continua en el área no se necesita riego.
Clase VII	Bosque	Sobre utilizado	Baja	50 has.	Por la precipitación continua en el área no se necesita riego.
Clase VIII	Bosque, Arbustos. Matorrales y Pastos.	Sobre utilizado y bien utilizado	Baja	50 has.	Por la precipitación continua en el área no se necesita riego.

Fuente: PDOT del GAD Municipal El Chaco. 2015

En la fase de propuesta como resultado se identifican *diecisiete* categorías de ordenamiento territorial (ver Tabla No 3.3), no se incluye ningún análisis al respecto. En el *Anexo E* se desagrega según categoría general, categoría específica e implementación de la política.

Tabla No 3.3. Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal El Chaco

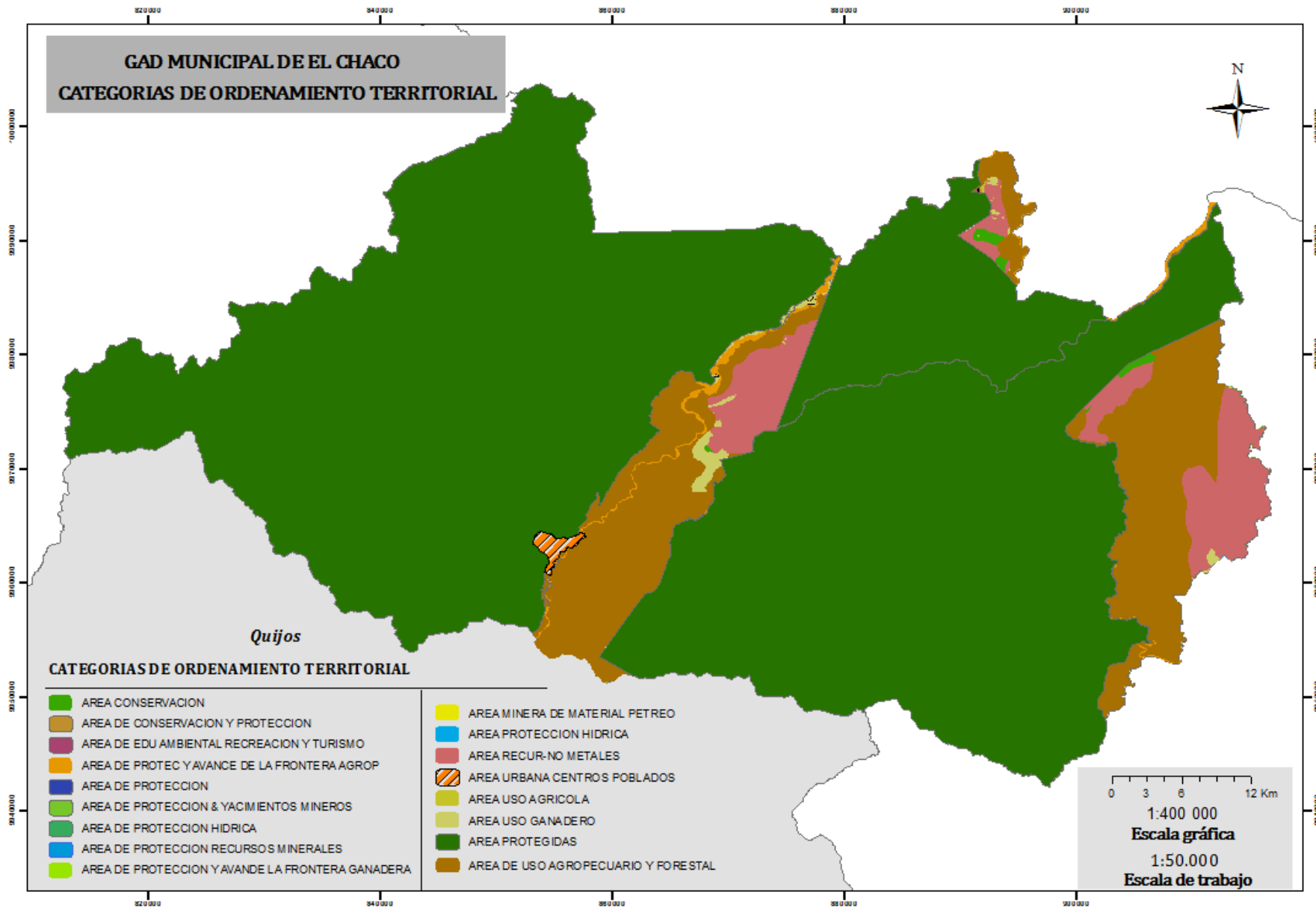
	CATEGORIA GENERAL	CATEGORIA ESPECIFICA
1	Área de conservación	apto para manejo forestal sostenible
		apto para protección limitaciones muy fuertes
		limitaciones fuertes a muy fuertes
2	Área de conservación y protección	Bosque protector
3	Área de educación ambiental, recreación y turismo	apto para manejo forestal sostenible
		apto para protección limitaciones muy fuertes
		Bosque protector
		Parques nacionales
4	Área de protección y avance de la frontera agropecuaria	Parques nacionales
		Proteccion hidrica
5	Área de protección	Parques nacionales
6	Área de protección & yacimientos mineros	Parques nacionales
7	Área de protección hídrica	Bosque protector
		Parques nacionales
8	Área de protección recursos minerales	Bosque protector
9	Área de protección y avance de la frontera ganadera	Bosque protector parquesnacionales
10	Área de uso agropecuario y forestal	Factible actividades agro-forestales sostenibles
11	Área minera de material pétreo	apto para protección limitaciones muy fuertes
12	Área protection hídrica	apto para manejo forestal sostenible
		apto para protección limitaciones muy fuertes
		limitaciones fuertes a muy fuertes
13	Área recursos no metales	apto para manejo forestal sostenible
		limitaciones fuertes a muy fuertes
14	Área urbana centros poblados	apto para manejo forestal sostenible
		apto para manejo forestal sostenible

15	Área uso agrícola	apto para protección limitaciones muy fuertes
		limitaciones fuertes a muy fuertes
16	Área uso ganadero	apto para manejo forestal sostenible
		apto para protección limitaciones muy fuertes
		limitaciones fuertes a muy fuertes
17	Áreas de conservación & intervención urbana	Bosque protector
		Parques nacionales

Fuente: PDOT del GAD Municipal El Chaco. 2015

El resultado final de las categorías de ordenamiento territorial identificadas en el cantón El Chaco, se presenta en la figura No.3.2

Figura No 3.2 Representación cartográfica del COT - GAD Municipal el Chaco



Fuente: Elaboración Propia

3.2.2 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal QUIJOS

La síntesis metodológica para la generación de las categorías de ordenamiento territorial fue elaborada bajo la lectura del documento del PDOT y de la entrevista mantenida con el técnico de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial; el proceso técnico fue elaborado por el equipo de la misma dirección del GAD.

La construcción de la síntesis no fue posible describirla en su totalidad, ya que el plan de desarrollo y ordenamiento territorial no formuló una propuesta técnica de zonificación y en la definición de las categorías de ordenamiento territorial se presenta solo la cartografía, más no un análisis integral entre componentes. Las categorías identificadas se presentan en la siguiente tabla No 3.4:

Tabla No 3.4. Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal Quijos

	Categorías de ordenamiento territorial
1	Áreas Urbanas y rurales para la mejora de calidad de vida y hábitat.
2	Áreas de Conservación Ambiental con limitaciones muy fuertes para el uso de cuerpos de agua y sostenibilidad ambiental.
3	Áreas Mineras para explotación de áridos y pétreos.
4	Pastos y cultivos con limitaciones fuertes a muy fuertes para la producción ganadera y fomento productivo.
5	Áreas Protegidas Nacionales para la protección ambiental y derechos de la naturaleza.
6	Áreas de Conservación Ambiental para la protección ambiental y derechos de la naturaleza.
7	Áreas de Recreación y turismo con fines de conservación para la asociatividad y trabajo digno.
8	Áreas de proyectos estratégicos para el cambio de la matriz productiva
9	Áreas de Regeneración y mejora para la protección ambiental y derechos de la Naturaleza

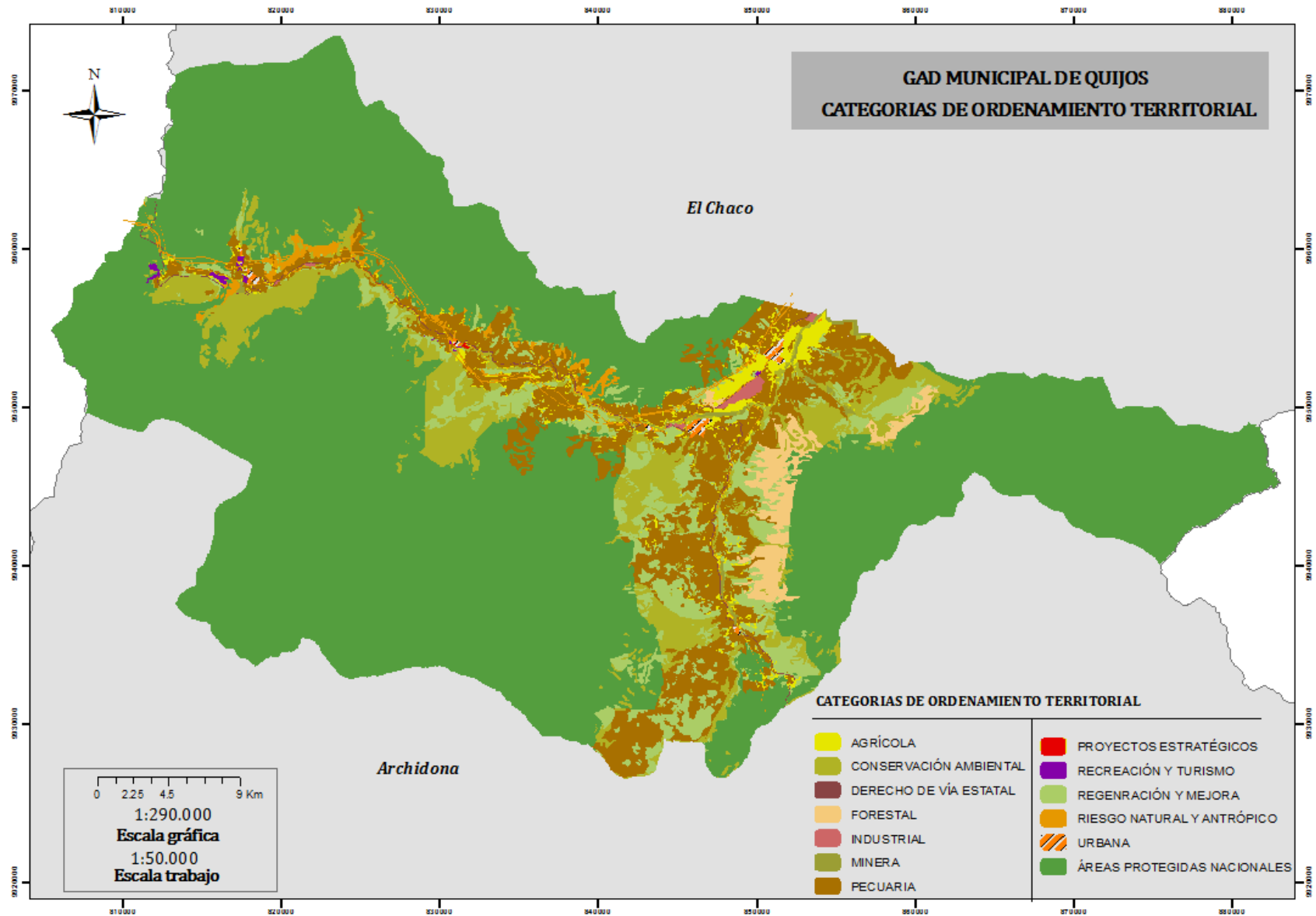
10	Áreas de Conservación Ambiental con limitaciones muy fuertes para la producción ganadera y fomento productivo.
11	Áreas Rurales con fines de conservación para el control de movimientos en masa.
12	Áreas agrícolas con limitaciones fuertes a muy fuertes para la soberanía alimentaria

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Quijos. 2014

Del otro lado, el técnico de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial⁹ explicó que para términos del cumplimiento y cargar la información al SIGAD; el GAD generó la información geográfica de las zonas por capacidad de uso de la tierra, después de la presentación oficial del plan de desarrollo y ordenamiento territorial. La representación cartográfica de las categorías de ordenamiento territorial se presenta en la figura No. 3.3. La escala de trabajo es 1: 50.000.

⁹ Entrevista realizada al Ing. David Caicedo, técnico de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Quijos. Enero 2016

Figura No 3.3. Representación cartográfica del COT - GAD Municipal Quijos



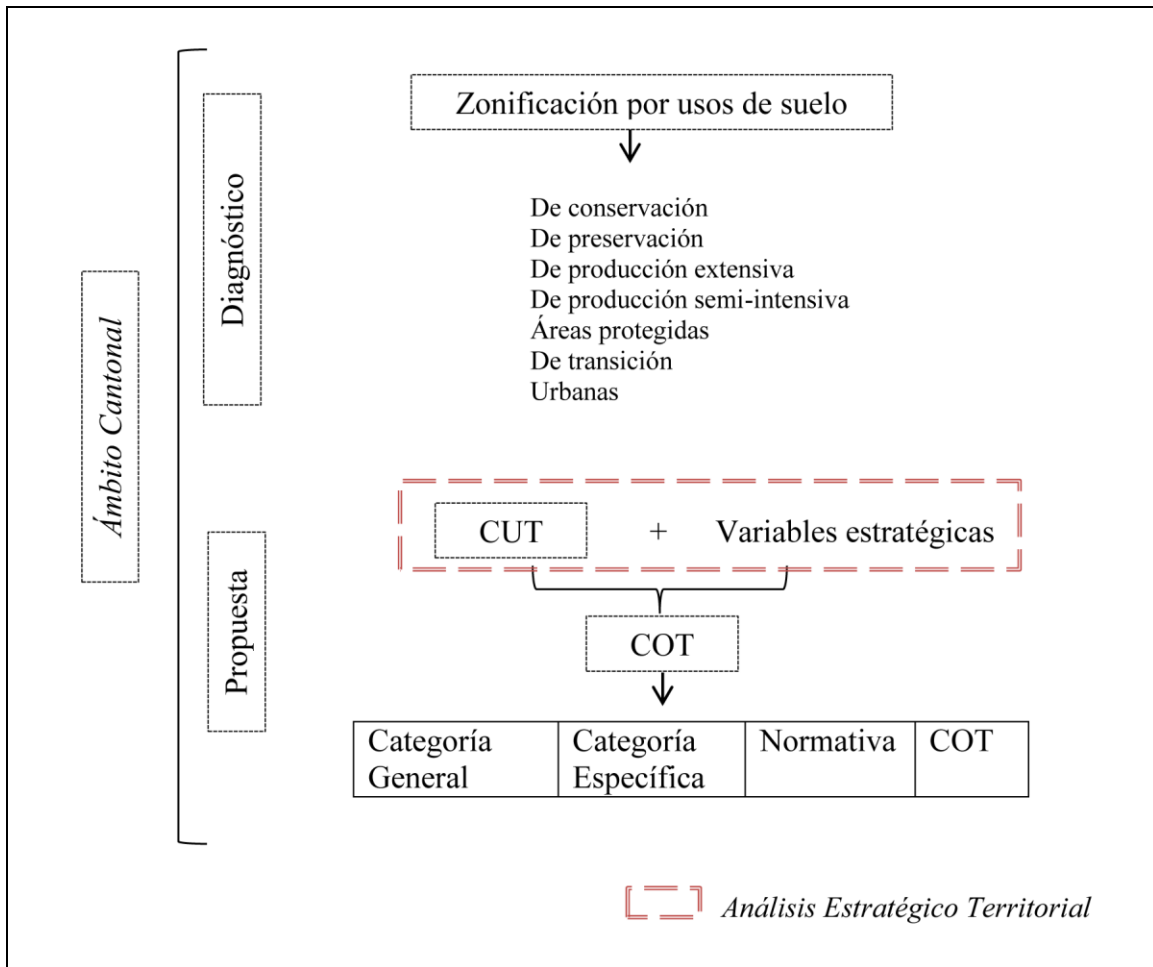
Fuente: Elaboración Propia

3.2.3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ARCHIDONA

La síntesis metodológica para la generación de las categorías de ordenamiento territorial del cantón Archidona se analizó bajo la lectura del documento técnico PDOT, él mismo que fue elaborado por un equipo consultor, y las entrevistas realizadas al actual equipo de planificación y ordenamiento territorial del GAD.

Inicialmente, el documento en su fase de diagnóstico propone una zonificación por uso del suelo; contradictoriamente en la fase de propuesta define otras zonas homogéneas por capacidad de uso de la tierra (*ocho clases* identificadas); esto sugiere la poca claridad en los conceptos al momento de la aplicación. A partir de estas últimas zonas definidas se genera el cruce de variables estratégicas por cada una de las unidades. Finalmente se determina *ocho* categorías de ordenamiento territorial. La síntesis metodológica se presenta en la figura No 3.4.

Figura No 3.4. Metodología para determinación de las categorías de ordenamiento territorial en el cantón Archidona



Fuente: Elaboración propia

La metodología en la fase de diagnóstico genera una zonificación por usos de suelo, no se cita ningún análisis al respecto y el proceso técnico no cumple con los requerimientos metodológicos que la guía solicita. Las zonas establecidas se presentan en la Tabla No 3.5

Tabla No 3.5. Zonificación por usos de suelo

Vocación y principales características de la unidad	Categoría Específica
Área de conservación forestal con mínimos usos agrícolas	Área de conservación
Área de Preservación estricta de la cobertura vegetal, conservación de pastos naturales y producción hidrológica	Área de Preservación
Áreas protegidas de propiedad Estatal	Áreas Protegidas
Área de Producción semi-intensivo con Rendimientos sostenibles con limitaciones	Área de Producción semi-intensivo
Producción extensiva agroforestal con posibilidades de cierta intensificación	Área de Producción extensiva
Área de Transición con pendientes moderadas	Área de Transición
Área urbana con servicios y equipamientos públicos (consideradas a cabeceras parroquiales)	Áreas Urbanas

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Archidona. 2015

En el análisis estratégico territorial existe una contradicción técnica al incluir otras zonas definidas por la capacidad de uso de la tierra (CUT), ya que refuta la propuesta inicial de las zonas previamente descritas.

Las clases por capacidad de uso de la tierra se definieron siguiendo el sistema de evaluación adaptado en el país. Para la aplicación y análisis cartográfico el equipo consultor siguió las directrices e instrumentos facilitados por la Senplades, según lo menciona el actual técnico¹⁰, sobre la base de esta información no existe ninguna memoria técnica que permita describir el procesamiento técnico.

La descripción de las clases de capacidad de uso para éste cantón se presenta en la Tabla No. 3.6:

¹⁰ Entrevista realizada al Ing. Alejandro Campos, técnico responsable de geomática de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Archidona. Enero 2016.

Tabla No 3.6. Clases por capacidad de uso de la tierra

CUT	Clase	Descripción
Agrícola, Pecuaria, Agropecuaria o Forestal con severas limitaciones.	IV	Son tierras arables que requieren un tratamiento especial en cuanto a las labores de maquinaria o permiten un laboreo ocasional para evitar la erosión hídrica. Se restringe el establecimiento de cultivos intensivos y admite cultivos siempre y cuando se realicen prácticas de manejo y conservación.
Agropecuario o Forestal con severas a muy severas limitaciones	IV - VI	Transición entre las clases IV y VI
	IV – VI	
Agrícola, Pecuaria, Agropecuaria o Forestal con muy severas limitaciones.	VI	Son tierras no arables con severas limitaciones para el riego, aptas para su aprovechamiento con pastos y especies forestales, ocasionalmente pueden incluirse cultivos permanentes.
Agropecuaria o Forestal con ligeras a muy severas limitaciones	VI - IV	Transición entre las clases IV y VII
	VI- VII	
Aprovechamiento forestal	VII	Son tierras no arables, que presentan fuertes limitaciones para el laboreo, especialmente por la pendiente. Las condiciones de esta clase se reducen al aprovechamiento forestal, la inclusión de otras actividades degrada sus condiciones físicas.
Agropecuaria o forestal con Severas limitaciones; Aprovechamiento forestal.	VII- VI	Transición entre las clases VI y VII
Conservación	VIII	Deben mantenerse con páramo, vegetación arbustiva, arbórea o cualquier cobertura natural que proteja de la erosión, mantenga la vida silvestre y fuentes de agua. Son tierras con las más severas limitaciones; corresponden generalmente a pendientes superiores al 70%. Independiente de sus limitaciones solas o combinadas no presentan condiciones para su utilización con actividades agrícolas o pecuarias.
Agropecuaria o forestal con Severas limitaciones; Aprovechamiento forestal y Conservación	VIII-VI	Transición entre las clases VI y VIII
Aprovechamiento Forestal; Conservación	VIII - VII	Transición entre las clases VII y VIII

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Archidona. 2015

En éste mismo análisis se asocian *cuatro* variables estratégicas a las zonas definidas por la capacidad del uso de la tierra, éstas son: *conflicto de uso de suelo, pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) y acceso a riego* (Ver Tabla No 3.7). Estas variable están relacionadas con las prioridades de desarrollo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017: sustentabilidad ambiental, cambio de la matriz productiva y erradicación de la pobreza.

Tabla No 3.7. Variables estratégicas del cantón Archidona

Unidades CUT	Cobertura Vegetal	Conflictos de Uso de Suelos	Pobreza por NBI	Tamaños de UPA's	Acceso a riego
Clase IV	Bosque 34.06% ; Tierra agropecuaria 60.19%; Vegetación arbustiva 0.78%	Bien utilizado 33.3%; Sobreutilizado 7.12%; Subutilizado 53.01%	Alta	50 has.	No existe
Clase IV-VI	Bosque 61.16%; Tierra agropecuaria 37.86%; Vegetación arbustiva 0.33%	Bien utilizado 56.52%; Sobreutilizado 7.56%; Subutilizado 35.12%.	Alta	50 has.	No existe
Clase VI	Bosque 74.40%; Tierra agropecuaria 25.09%; Vegetación arbustiva 0.07%	Bien utilizado 44.74%; Sobreutilizado 24.20%; Subutilizado 30.87%	Alta	50 has.	No existe
Clase VI - IV	Bosque 7.52%; Tierra agropecuaria 88.47%; Vegetación arbustiva 0.07%	Bien utilizado 0%; Sobreutilizado 22.45%; Subutilizado 77.33%	Alta	50 has.	No existe
Clase VI-	Bosque 40.81%;	Bien utilizado 38%;			No existe

VII	Tierra agropecuaria 58.38%; Vegetación arbustiva 0.25%	Sobreutilizado 9.75%; subutilizado 52%			
Clase VII	Bosque 73.80%; Tierra agropecuaria 25.45%; Vegetación arbustiva 0.50%	Bien utilizado 33.87%; Sobreutilizado 32.34%; Subutilizado 33.74%	Alta	50 has.	No existe
Clase VII - VI	Bosque 97.72%; Tierra agropecuaria 0.99%; Vegetación arbustiva 0%	Bien utilizado 18.66%; Sobreutilizado 0%; Subutilizado 81.34%	Alta	50 has.	No existe

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Archidona. 2015

Para la elaboración de las categorías de ordenamiento territorial menciona su PDOT (2015), “*se trabajó de manera articulada con los GADs Municipales y GAD Provincial de Napo, con los cuales se homogenizaron seis (6) categorías bajo los mismos parámetros de análisis*” (p.375). De la ejecución de estos talleres, el equipo consultor tomó en consideración dos categorías más de importancia para la gestión Municipal, la categoría de áreas urbanas y de cobertura hídrica, dándonos un total de *ocho* categorías. Las mismas que se presentan en la Tabla No 3.8.:

Tabla No 3.8. Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal de Archidona

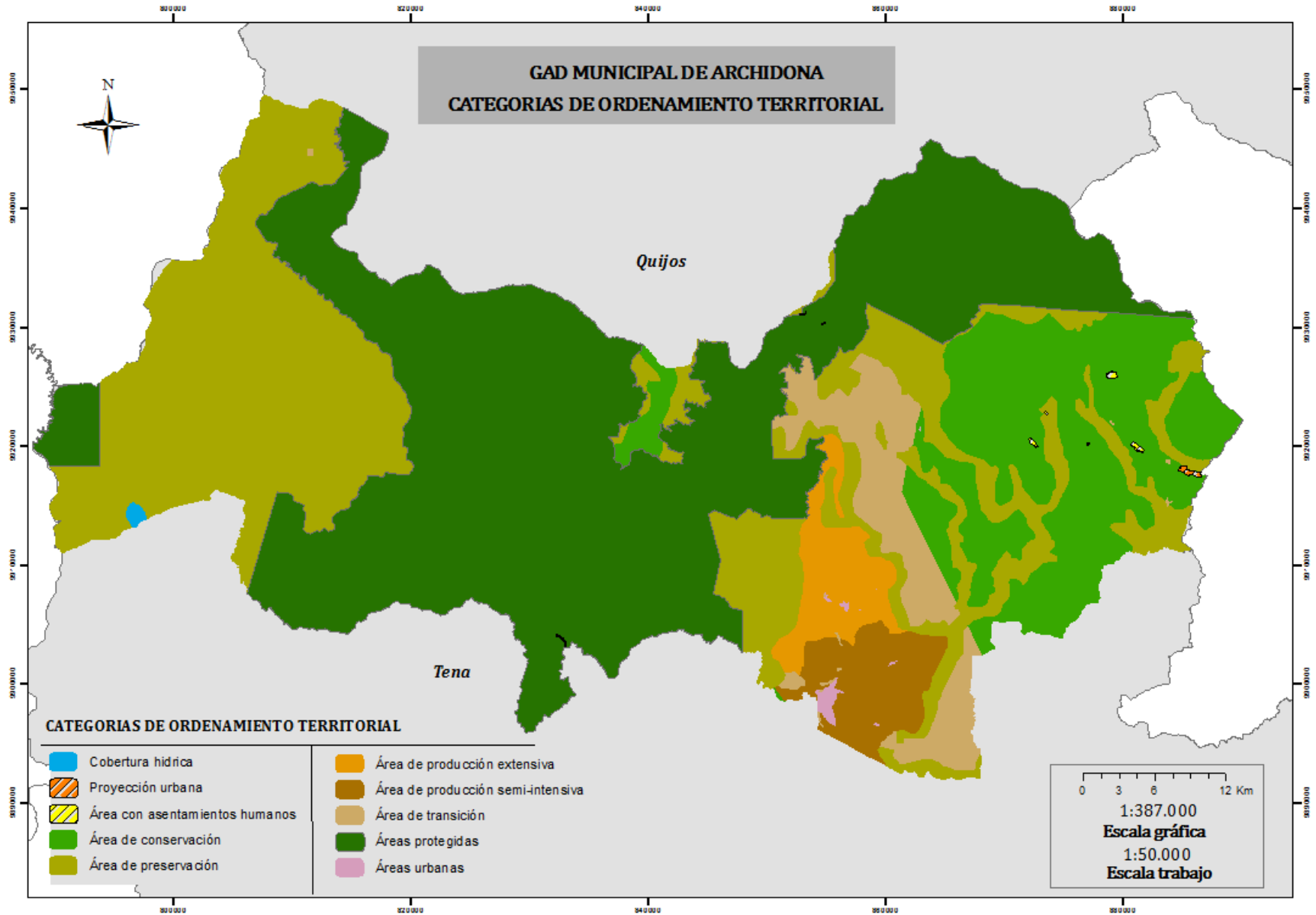
	Categorías de ordenamiento territorial	Descripción
1	Área de Conservación Forestal con mínimos usos agrícolas	Área de conservación forestal con mínimos usos agrícolas destinada al aprovechamiento del bosque a través de actividades extractivas sostenibles sin remoción de la cobertura vegetal o establecimiento de estructuras permanentes y recuperación de áreas sobre utilizadas.
2	Área de Preservación Área estricta de la cobertura vegetal	Área de preservación estricta de la cobertura vegetal (mayor a 30%), mantenimiento de pastos naturales y producción hidrológica destinada a garantizar el mantenimiento de los recursos naturales, los ecosistemas frágiles y la producción de los servicios ambientales que se producen en ellos, en especial el agua de abastecimiento humano.
3	Área de Producción Extensiva Agroforestal con posibilidades de cierta intensificación	Área de producción extensiva agroforestal con posibilidades de cierta intensificación destinada a garantizar el sustento comunitario en base a agricultura rotativa y ganadería extensiva (en pequeñas áreas aptas), comercializando sus excedentes en el comercio local. Cuenta además como alternativa económica el manejo forestal extensivo.
	Área de Producción Semi-Intensiva Agropecuaria permanente de tipo semi-intensivo con rendimientos sostenibles pero con limitaciones	Área de producción semi-intensiva agropecuaria permanente de tipo semiintensivo con rendimientos sostenibles pero con limitaciones destinada al comercio local de productos de ciclo corto, perennes y agroforestería con periodos de descanso para mantener su fertilidad en base a un sistema de producción mercantil de pequeños productores y manejo forestal intensivo.
4	Áreas Protegidas De propiedad estatal: Son zonas que pueden denominarse como invariantes del territorio, ya que han sido ordenadas y delimitadas con	Áreas protegidas de propiedad estatal destinada a la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales.

	anterioridad a la elaboración del presente Plan	
5	Área de Transición	Área de propiedad mayormente comunitaria. Son zonas que han pasado de área de producción extensiva a áreas de aprovechamiento Forestal.
6	Áreas Urbanas Provee de Bienes y servicios, y administración pública,	Destinada a la concentración del sector público, y a la comercialización de bienes y servicios.
7	Áreas de cobertura hídrica: Producción hidrológica	Destinada a la provisión de recursos hídricos y conservación de la vida acuática

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Archidona. 2015

Adicional a ello, tras las entrevistas realizadas al equipo de planificación y ordenamiento territorial, indican que para el año 2016 se modificaron las categorías en sus objetos espaciales, tal como se presenta en la figura No 3.5, se vinculó una categoría más denominada: *área con asentamientos humanos*. Según el *Anexo D* y para términos de éste análisis se describe la determinación de las categorías (general, específica y normativa) según la última publicación oficial del PDOT.

Figura No 3.5 Representación cartográfica del COT del GAD Municipal de Archidona



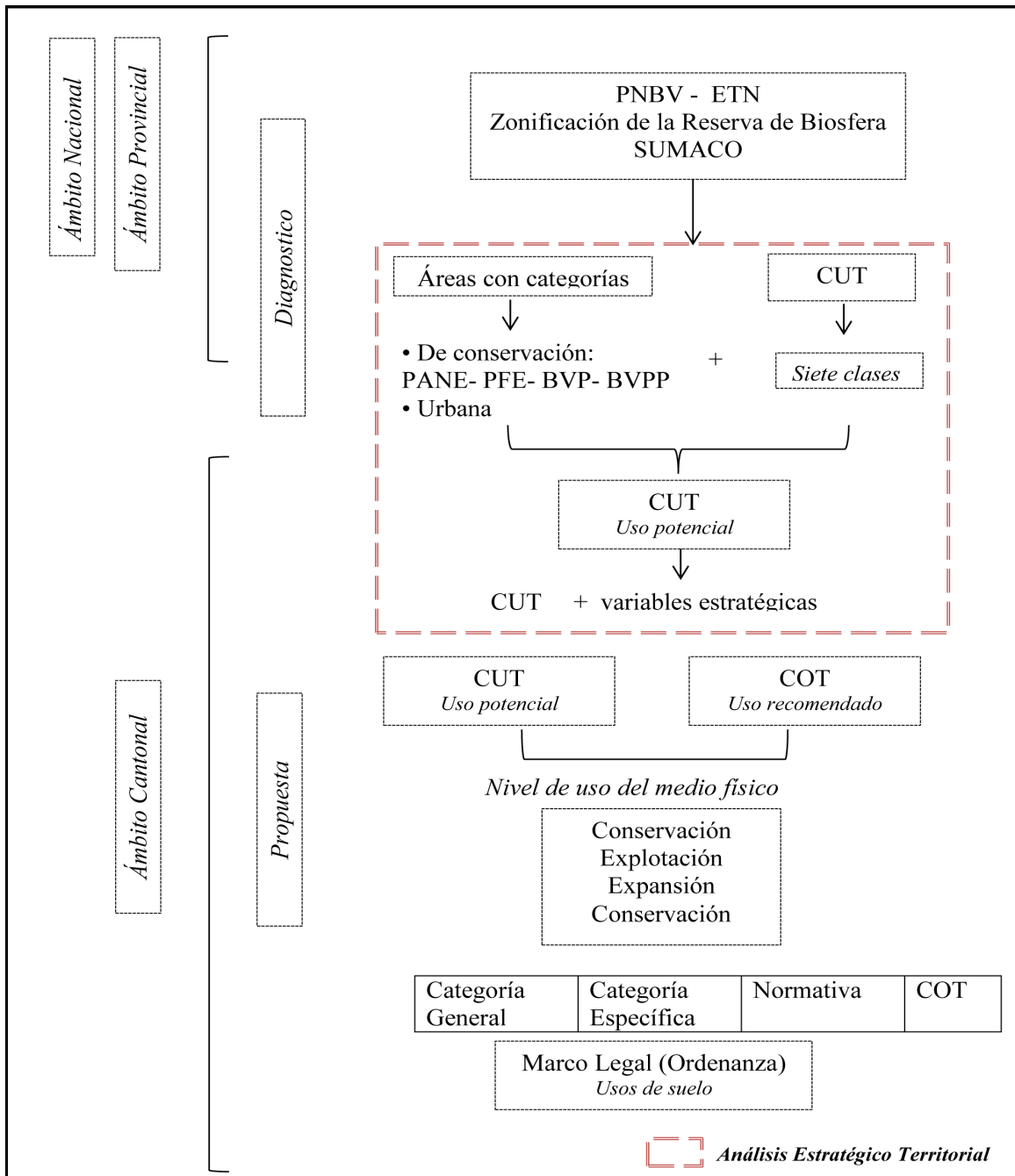
Fuente: Elaboración Propia

3.2.4 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de TENA

La síntesis metodológica para la generación de las categorías de ordenamiento territorial del cantón Tena, aquí descrita, se elaboró principalmente con insumos técnicos que no figuran en el PDOT y que fueron facilitados por el especialista geógrafo de la Unidad de Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Tena.

Según la referencia oficial del documento (PDOT), en su fase de diagnóstico no cita ningún análisis sobre las zonas homogéneas por capacidad de uso de la tierra, solo se refiere a la cartografía de estas unidades. En la fase de propuesta contrariamente se describe las zonas identificadas según las clases por capacidad de uso de la tierra, integrando a esta información las variables estratégicas por cada una de las unidades definidas según el CUT, en este caso se determinó siete clases; en consecuencia, de estas unidades y con el análisis pertinente se determina nueve categorías de ordenamiento territorial. La síntesis metodológica se presenta en la figura No 3.6

Figura No 3.6. Metodología para determinación de las categorías de ordenamiento territorial en el cantón Tena



Fuente: Elaboración propia

Considerando todos los elementos previamente expuestos, la metodología inicialmente se vincula a los lineamientos y la información del ámbito nacional, en lo que concierne al Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), y principalmente sobre la base de la Estrategia Territorial Nacional. Otro elemento clave es la consideración en el ámbito provincial de la zonificación de la *Reserva de la Biosfera Sumaco*, la misma que está localizada en más del 50% del territorio de la provincia de Napo.

Para la delimitación geográfica de las unidades por CUT, inicialmente partió de la exclusión de áreas que tiene algún status de conservación, esto corresponde al 48,75% y las áreas urbanas que representa el 0,39% del total del territorio del cantón. Las áreas con categorías de conservación se presentan en la Tabla No 3.9

Tabla No 3.9. Territorio cantonal con categorías de conservación

ÁREAS DE CONSERVACIÓN	EXTENSIÓN (Ha)	%
PANE	145641.08	37.43
Patrimonio Forestal del Estado	26352,42	6,76
Bosques y vegetación protectores	16026.42	4,09
Bosques y vegetación protectores privados	2076,09	0,53
<i>Total</i>	190096,01	48,75

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Tena. 2015

Una vez que se descarta la información de estas áreas, se emplea la metodología para la evaluación de la capacidad de uso de las tierras propuesta por el IEE, es decir que observa las condiciones físico-naturales y antrópicas que existen en la región amazónica ecuatoriana.

En la etapa de selección y definición de las variables para la generación de capacidad de uso de la tierra; se seleccionó los siguientes criterios: tipo de suelo, clima, geomorfología y riesgos naturales para determinar la capacidad de uso del suelo. En razón de cada criterio se desagrega las variables de pendiente, textura superficial, profundidad efectiva, pedregosidad, fertilidad, salinidad, toxicidad y drenaje. Tal como se presenta en la Tabla No 3.10 los tres primeros criterios influyen en mayor medida en el establecimiento y manejo de los sistemas de producción agropecuaria.

Tabla No 3.10. Criterios biofísicos para generación de capacidad de uso de la tierra

CRITERIOS	VARIABLES
Suelo	Tipo Profundidad Textura Pedregosidad Fertilidad Toxicidad Drenaje
Geomorfología	Paisaje Pendiente
Clima	Precipitación Rango de humedad Zonas de temperatura
Riesgos naturales (limitantes)	Movimientos en masa Inundaciones

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Tena. 2015

Por cada una de las variables se describen los rangos de valoración con sus respectivas fuentes oficiales de información, ver *Anexo A*. Tras el análisis temático, se generó un cruce de variables en un Sistema de Información Geográfica (SIG) a partir del cual se definen VII *clases* según se presenta en la Tabla No 3.11. Las categorías y los análisis fueron elaborados por el equipo técnico del GAD Municipal con la información geográfica de ámbito local; la escala de trabajo es 1:25.000.

Tabla No 3.11. Clases por capacidad de uso de la tierra

CUT	Características y Limitantes	Uso Potencial	Uso Recomendado
I	Suelos de fertilidad media a alta, Textura variable, desde arenosa hasta arcillosa, Pedregosidad baja Profundidad moderada a profunda Susceptibles a inundaciones de temporada por intensas precipitaciones Mediana susceptibilidad a movimientos en masa.	En estos suelos se puede realizar la mayoría de cultivos estacionales adaptados a la zona, tales como maíz, arroz, café, yuca, cultivos de subsistencia, pastizales.	Uso agropecuario permanente semi-intensivo, pero con fuertes limitaciones para el arado, la mecanización y el pastoreo intensivo; cultivos anuales en rotación con barbecho mejorado y/o abono verde, cultivos perennes y agroforestería, manejo forestal intensivo.
II	Suelos de fertilidad media Textura variable, desde arenosa hasta arcillosa, Pedregosidad media Profundidad moderada a profunda	En estos suelos se puede realizar la mayoría de cultivos estacionales adaptados a la zona, tales como maíz, arroz, café, yuca, cultivos de subsistencia, pastizales con limitaciones de área e intensidad	Agricultura rotativa con periodos de descanso largo; ganadería extensiva; manejo agroforestal y silvopastoril intensivo
III	Suelos de textura media a gruesa medianamente ácidos fertilidad natural muy baja a media susceptibles a inundaciones ocasionales y de corta duración	Su uso es limitado por los peligros de inundación y la fragilidad del suelo, quedando una gama reducida de cultivos (arroz, pastos, maíz, yuca).	Sistemas agroforestales intensivos y manejo silvo pastoril en pequeñas extensiones; manejo forestal en las zonas accesibles; protección del medio natural
IV	Suelos de fertilidad natural de muy baja a baja, generalmente ácidos, textura arcillosa, suelos orgánicos a menudo con aluminio tóxico alto, suelos frágiles	Su uso se restringe a una gama limitada de cultivos de la zona como maíz, café, plátano, pastos, yuca en pequeñas zonas aptas. Se recomienda un manejo silvo-pastoril	Extracción de productos silvestres, protección de la cobertura vegetal.
V	Suelos de fertilidad natural de muy baja a baja, generalmente ácidos, textura arcillosa, suelos orgánicos a menudo con aluminio tóxico alto, Suelos frágiles	Los suelos de esta clase solo permiten un uso muy restringido y con una productividad baja (maíz, pastos), con fuertes limitantes climáticas y condiciones	No aptas para ningún uso agropecuario ni forestal.

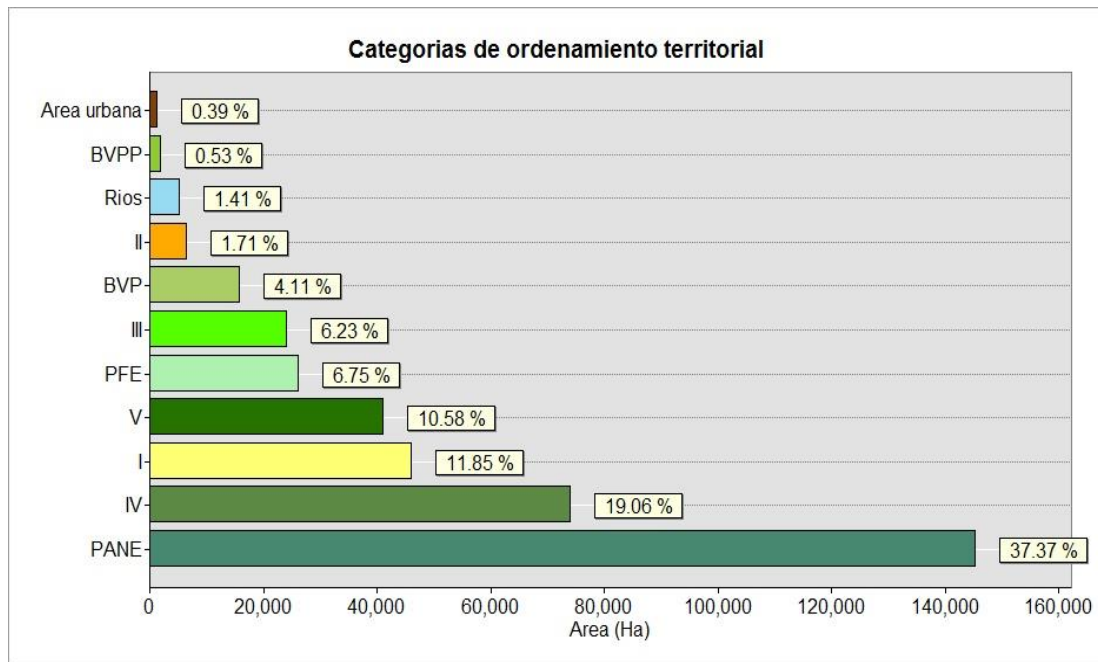
		del suelo,	
VI	Suelos con pendientes superiores al 40% en más del 60% de la superficie, peligro de erosión permanente y generalizado en movimientos en masa, suelos profundos o muy superficiales, drenaje excesivo a nulo, pantanos de altura o de llanura, inundación y encharcamiento permanente, textura gruesa o muy fina, fertilidad media a baja.	No son aptos para uso agropecuario por acumulación de limitantes fuertes	
VII	Afloramientos rocosos		

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Tena. 2014

Siguiendo la ruta metodológica de la Senplades, se procede con la inclusión de las variables estratégicas por cada una de las zonas definidas por la capacidad de uso de la tierra; el número de variables consideradas por el GAD fueron *ocho*. Las variables son: conflicto de uso de suelo, población total, densidad poblacional, porcentaje de servicios bajos deficitarios, tasa de educación, nivel de instrucción, porcentaje de viviendas con hacinamiento, Habitantes de la PEA ocupados por rama de actividad Porcentaje de la PEA que no es remunerada.

En la fase de propuesta del PDOT se describe el mapa temático de las categorías de ordenamiento territorial y los elementos que preceden este contenido. Los resultados muestran que las categorías de ordenamiento territorial con nivel de uso del medio físico para conservación corresponden al 79.81% y la determinada para la explotación equivale al 13.56% del territorio cantonal; la categoría (I) es la que ocupa el 11.85% y la categoría (II) el 1.71%. Tal como se muestra en la Figura No 3.7:









Figura No 3.7. Porcentajes por categorías de ordenamiento territorial del cantón Tena



Fuente: PDOT del GAD Municipal de Tena. 2015

Con respecto a lo antes mencionado se establece a partir de los niveles de uso del medio físico conservación, explotación y expansión, las *nueve* categorías de ordenamiento territorial, las mismas que se presenta en la Tabla No 3.12

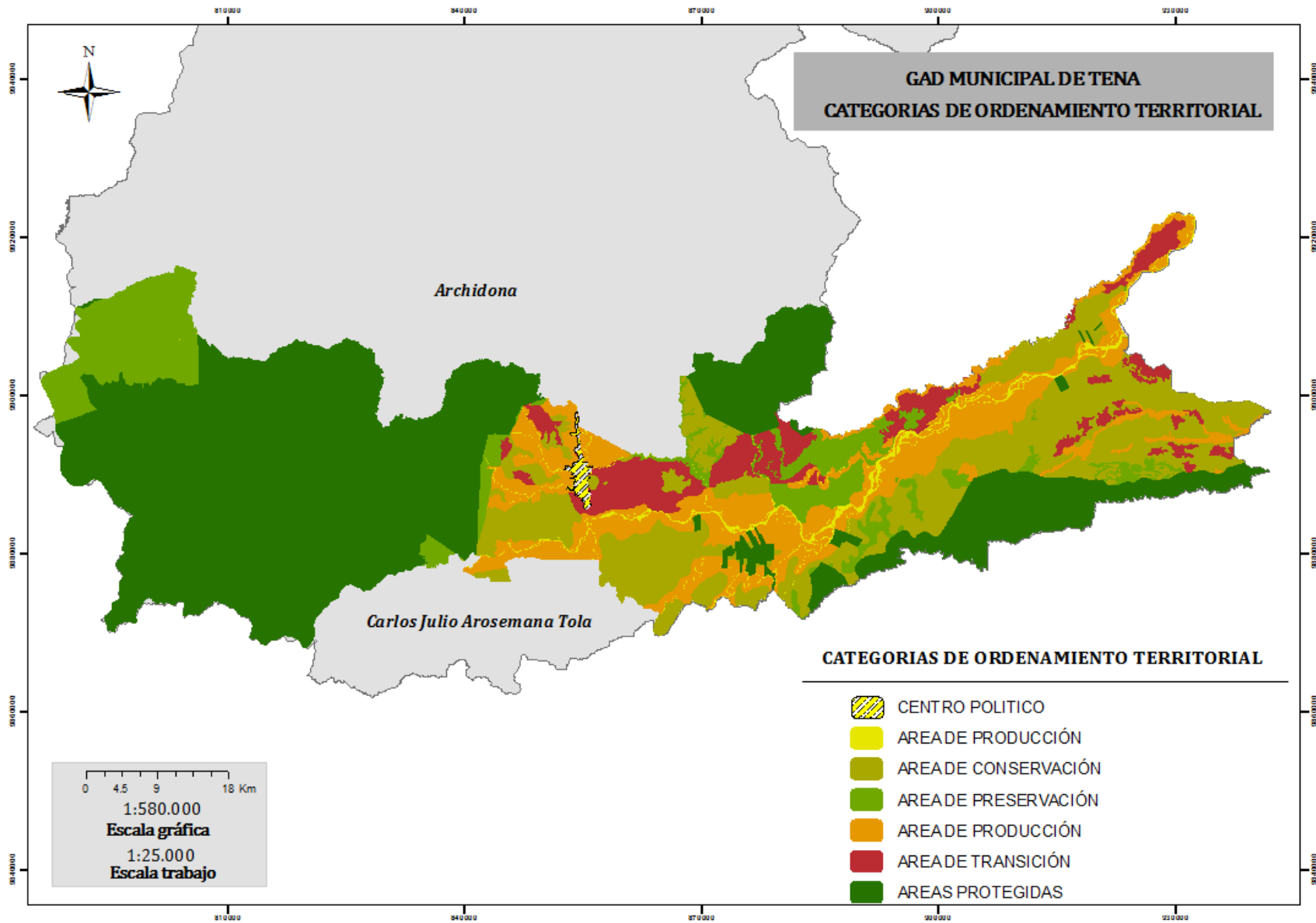
Tabla No 3.12 Categorías de ordenamiento territorial GAD Municipal de Tena

Nivel de uso del medio físico	Categorías de ordenamiento territorial	Extensión (ha)	%
CONSERVACIÓN	 Áreas protegidas	189803.30	48.76
	 Áreas de preservación (estricta)	41169.70	10.58
	 Áreas de conservación (activa)	74189.52	19.06
	 Área de transición	24233.76	6,23
<i>Subtotal</i>		329396.28	78.4
EXPLOTACIÓN	 Área de producción extensiva	6671.55	1,71
	 Área de producción semi-intensiva	46119,37	11,85
<i>Subtotal</i>		6671.55	13.56
EXPANSIÓN	 Área urbana	1507.34	0,39
CONSERVACIÓN	 Cobertura hídrica	5473.28	1,41

Fuente: PDOT del GAD Municipal de Tena. 2014

Finalmente se asocia los niveles de uso del medio físico, con la *categoría general*, *categoría específica*, *normativa general* y la *categoría de ordenamiento territorial*; esto se especifica en el *Anexo B*. La representación cartográfica de los resultados descritos se presenta en la figura No 3.8.

Figura No 3.8 Representación cartográfica del COT del GAD Municipal de Tena



Fuente: Elaboración Propia

El procesamiento de información través de un sistema de información geográfica es un componente importante para obtener un análisis del ordenamiento de un territorio. Si bien éste proceso no se encuentra detallado en el documento, se realizó una deducción del geo-procesamiento para la definición de las unidades geográficas (COT), a partir de los elementos previamente descritos. *El Anexo C* incluye el geo-procesamiento detallado. El resultado final fue elaborado con una escala de trabajo 1: 25.000; sin embargo las fuentes de la información y las escalas de análisis de cada variable aquí mencionadas no se encuentran totalmente detalladas.

3.2.5 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de CARLOS JULIO AROSEMENA TOLA

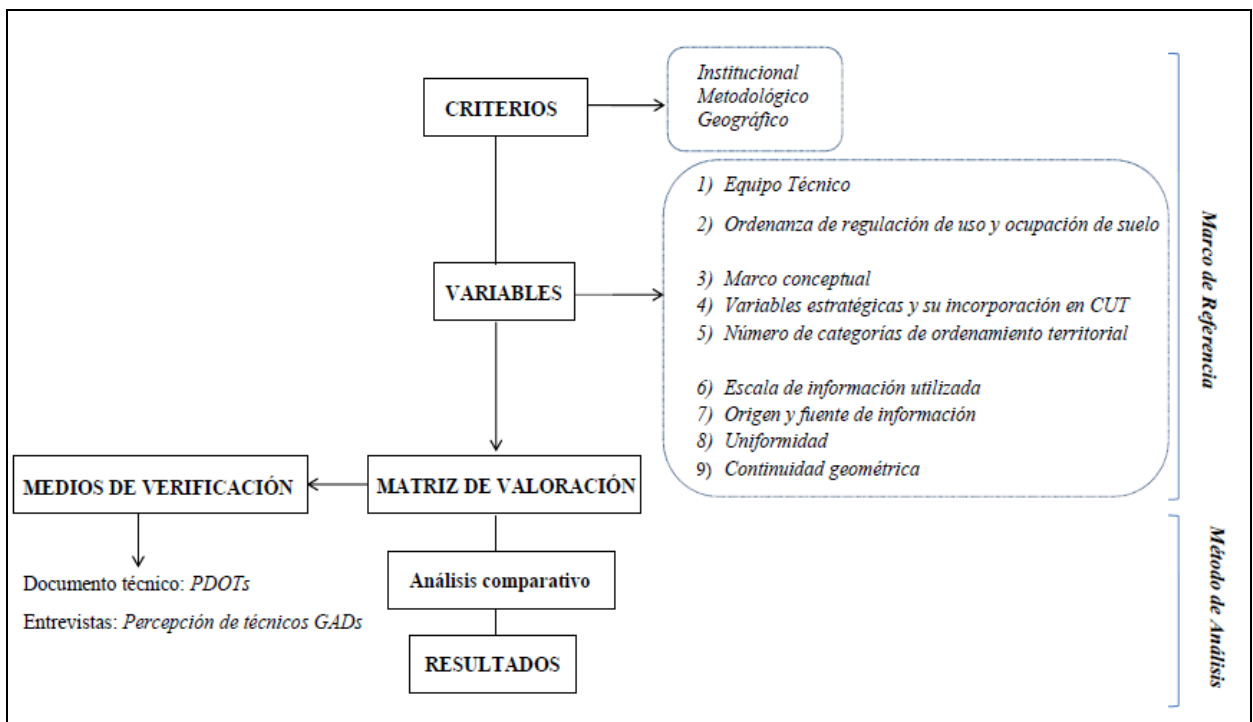
Para en análisis de la definición de las categorías de ordenamiento territorial del cantón Carlos Julio Arosemena Tola no es factible; debido a que el PDOT no dispone de métodos ni procedimientos técnicos que sustenten una propuesta de ordenamiento territorial y por ende sus categorías. El documento presenta la formulación del diagnóstico de acuerdo a los sistemas que la guía metodológica sugiere, más en la fase de propuesta y modelo de gestión no existe información de estos contenidos; por ende la construcción de la síntesis metodológica no es posible.

3.3. Conflictos encontrados en su aplicación

Con el objetivo de identificar y comparar los principales conflictos en la aplicación del ordenamiento territorial en los cantones de la provincia de Napo; se propone un método de evaluación que integra criterios y variables (a través de una matriz de valoración) que califica el nivel técnico deseado para la generación de las categorías y por ende para su aplicación en el ordenamiento territorial de la provincia de Napo.

Los parámetros de evaluación por cada variable no se consideraron según un marco normativo; expresan el alcance técnico de cada cantón tomando como referencia los lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento territorial, la guía metodológica de la Senplades y algunas referencias técnicas justificadas según las distintas fuentes de información investigadas. La secuencia metódica de la evaluación se presenta en la figura No 3.9

Figura No 3.9. Método de evaluación



Fuente: Elaboración propia

Al tener procesos técnicos diversos y poco articulados entre ellos, éste método integrar y homogeniza los resultados de análisis por cada cantón. El resultado de esta evaluación también permitió identificar elementos orientadores que guían la homologación de criterios y por ende la formulación de las nuevas categorías de ordenamiento territorial.

3.3.1. Determinación de los criterios de análisis y evaluación

Los criterios¹¹ de evaluación son: *institucional, metodológico y geográfico*; éstos se consideraron tomando en cuenta *a)* los lineamientos metodológicos de la guía técnica de la Senplades, *b)* la caracterización metodológica de los cinco PDOTS y *c)* las situación institucional bajo las cuales se generaron los procesos de ordenamiento territorial en los GADs. A raíz de ello se desagregan un total de nueve variables de análisis, el conjunto de estos elementos permite relacionar el alcance que cada GAD tiene en la generación de sus categorías de ordenamiento territorial.

El criterio de institucionalidad se refiere, por una parte, a las capacidades técnicas que el gobierno local disponía para la generación del PDOT, considerando el personal técnico local o externo que apoyo en el proceso; del otro lado se incluye el alcance legal con respecto a la asignación de usos y gestión del territorio con las categorías de ordenamiento territorial.

El criterio metodológico hace referencia al análisis de los argumentos técnicos y metodológicos tomados en cuenta para la generación de las categorías por CUT, el análisis estratégico territorial, y por consecuente la generación del COT.

¹¹ Los criterios hacen referencia a resultados a obtener, “*en la manera en cómo éstos son formulados deberán dar origen a un veredicto en el grado de conformidad en una situación real*” (CATIE, 2006).

El criterio de análisis geográfico se sujeta a aspectos de tipo espacial como el origen, escala de la información, relaciones espaciales entre los diferentes polígonos adyacentes y uniformidad que tienen los COT.

3.3.2. Selección de variables y método de valoración

Tras la identificación de los criterios, para cada uno de ellos se expone las variables que caracterizan o que definen al criterio en su conjunto. Las variables permiten medir la aplicación de la ordenación del territorio cantonal. La asociación entre los criterios y las variables definidas se presenta en la Tabla No 3.13.

Tabla No 3.13. Criterios asociados a variables

Variables	Criterios		
	Institucional	Metodológico	Análisis Geográfico
	Equipo técnico	Marco conceptual	Escalas de información utilizada
	Ordenanza de regulación de uso y ocupación de suelo	Variables estratégicas y su incorporación en el CUT	Origen y fuente de información geográfica
		Número de categorías de OT	Uniformidad
			Continuidad geométrica

Fuente: Elaboración propia

Las variables se evalúan a través de colores que van desde el color rojo (que representa la situación más desfavorable), hasta el color verde (que representa la mejor situación posible a obtener). Con un nivel intermedio de color naranja y el color gris que significa que no se dispone de información. Los colores mencionados, a su vez tienen una variación numérica, en la Tabla No 3.14 se aprecian los colores y su variación:

Tabla No 3.14 Nivel de cumplimiento (según la valoración por cada criterio)

0	1	2	3
Sin información	Malo o Deficiente	Aceptable	Muy Bueno

Fuente: Elaboración propia

Por cada variable se establece parámetros¹² considerados a partir de información como: entrevistas realizadas a actores del proceso, experiencia y conocimiento de la realidad local, apreciación técnica del autor y documentación técnica debidamente citada.

3.3.3. Valoración

A continuación se indica cada una de las variables identificadas y su respectivo análisis de valoración.

Criterio Institucional

1) Equipo técnico

Valora las capacidades que disponía un GAD Municipal para la construcción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, esto se aprecia en la medida que dispone de un equipo técnico local permanente versus la contratación de un equipo consultor, que generalmente está lejano a la realidad local del territorio y no garantiza la sostenibilidad de un proceso localmente. El técnico especialista se establece con un valor intermedio porque representa la disposición de capacidades técnicas, pero no equipara el entorno que puede tener un equipo completo (ver Tabla No 3.15)

¹²Los parámetros puede ser monitoreados y evaluados y sirven de base para el reporte o la sistematización de un tema a evaluar. (Lammerts van Bueren y Blom 1997).

Tabla No 3.15. Valoración equipo técnico

Escala	Valoración
0	Sin equipo
1	Equipo consultor
2	Técnico especialista
3	Equipo técnico especializado del GAD

Fuente: Elaboración propia

2) Ordenanza de regulación de uso y ocupación del suelo

Indica el alcance legal de la definición de las categorías de ordenamiento territorial, a nivel de ordenanzas que regulan el uso y ocupación del suelo de conformidad con el art 466 (COOTAD). A partir de las categorías de ordenamiento territorial se establecerán el régimen de usos específicos clasificados según usos, tales como: principal, complementario, restringido y prohibido. El objetivo es establecer y regular el uso y ocupación del suelo a través de las categorías propuestas por el gobierno municipal¹³, así como las forma en que pueden desarrollarse en ellas las diferentes actividades humanas existentes o a ser introducidas (Gómez, 2008). (ver Tabla No 3.16).

Tabla No 3.16. Valoración de ordenanza

Escala	Valoración
0	No dispone
1	Dispone (en aprobación)
2	Dispone (aprobada)
3	Disponible y aplicándose

Fuente: Elaboración propia

¹³ El Art. 55 literal b) del Código de Organización territorial, Autonomía y Descentralización; el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal tiene la competencia exclusiva de regular y ejercer el control del uso y ocupación del suelo.

Criterio Metodológico

3) Marco conceptual (Conceptos Claves)

Hace referencia al conocimiento aplicado de conceptos claves tales como: *zonificación, capacidad del uso de la tierra, categorías de ordenamiento territorial*. Si bien este análisis resulta ser muy subjetivo al criterio de quien lo evalúa, es posible apreciar un conocimiento relativo a los conceptos con la lectura del documento (PDOT). La coherencia de los contenidos con los resultados descritos permite relacionar el alcance de la comprensión de los conceptos. Es decir el análisis va más allá de representar o transcribir datos según el cumplimiento de un requisito, como se evidencia en algunos casos. (ver Tabla No 3.17).

Tabla No 3.17 Valoración marco conceptual

Escala	Valoración
0	Ningún conocimiento
1	Poco conocimiento
2	Parcial conocimiento
3	Se evidencia conocimiento

Fuente: Elaboración propia

4) Variables estratégicas y su incorporación en el CUT

La generación de una zonificación por capacidad de usos de la tierra, analiza la potencialidad del territorio a partir del CUT y las zonas obtenidas se integran con las variables estratégicas; las cuales guiarán las fases de propuesta y modelo de gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial según la guía metodológica de SENPLADES (2014). Aquí se valora el alcance del análisis en términos de generación de zonas por CUT y el análisis integral con las variables estratégicas socioeconómicas definidas en el diagnóstico.(ver Tabla No 3.18)

Tabla No 3.18 Valoración variables estratégicas y su incorporación en el CUT

Escala	Valoración
0	No realiza análisis
1	Análisis de variables estratégicas sin vinculación en el CUT
2	Análisis de variables estratégicas con su vinculación en el CUT
3	Análisis de zonificación integral (variables estratégicas asociadas al CUT)

Fuente: Elaboración propia

5) Número de categorías de ordenamiento territorial

El número de categorías de ordenamiento territorial debe estar sujeto a la dinámica del territorio; aquí se establecen valores sugeridos por el autor, considerando rangos con un número manejable de áreas para establecer normativas. Por otra parte, considerando que El PDOT Provincial (2015) señala que Napo es una provincia con más del 71% de su territorio con alguna categoría de conservación; el área restante (29%) se encuentra entre las clases IV-VIII, las mismas que tienen limitaciones para la agricultura y tiene potencial uso para la conservación y protección¹⁴. Esto permite sugerir un limitado número de zonas. (ver Tabla No 3.19).

Tabla No 3.19 Valoración número de categorías

Escala	Valoración
0	Sin información
1	≥ 19
2	11 – 19
3	1 – 10

Fuente: Elaboración propia

¹⁴ Resultado de geo-procesamiento de la cobertura de capacidad de uso de la tierra del proyecto MAGAP-SIGTIERRAS (2015).

Geográfico

6) Escalas de información

Considerando que el análisis por capacidad de uso de la tierra es la base para la propuesta de zonificación, y sobre la cual se establecen las categorías de ordenamiento territorial, a nivel cantonal se recomiendan trabajar con una escala geográfica para el análisis en el territorio a 1:25.000. En algunos casos se aceptan escalas a 1: 50.000¹⁵ según lo expresa la guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias (2011). Para respaldo se ha tomado en cuenta, las recomendación del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana [IIAP] (2007); quien menciona que en este nivel de zonificación para gobiernos locales para que se facilite el diseño e implementación de políticas públicas locales en áreas específicas, el detalle de análisis a escalas de información temática pueden variar entre 1: 25 000 o 1:50 000. (ver Tabla No 3.20).

Tabla No 3.20 Valoración escalas de la información

Escala	Valoración
0	Sin información
1	> 1: 100.000
2	≥ 50.000 - 1: 100.000
3	≤ 1: 25.000

Fuente: Elaboración propia

¹⁵Los lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento territorial mencionan (Capítulo II - art. 7) Los gobiernos autónomos descentralizados deberán utilizar la información geográfica y estadística disponible en el Sistema Nacional de Información de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y otras fuentes oficiales de información, considerando los niveles de información:

- Provincial: escala de 1:100.000 a 1:50.000 para la información geográfica, y desagregación provincial y cantonal para la información estadística.
- Cantonal / Distrito Metropolitano / Parroquial: escala a 1:50.000 o mayor detalle para la información geográfica, y desagregación cantonal, distrito metropolitano y parroquial para la información estadística.

7) Origen y fuentes de información geográfica

El origen de la información geográfica permite entender la importancia del uso y manejo de la información por parte de los gobiernos locales. En muchos casos la omisión de esto refleja el alcance técnico poco apropiado para la aplicación de una metodología, además permite relacionar si existió la generación de información a nivel local o se trabajó en referencia con información a escalas nacionales (ver Tabla No 3.21).

Tabla No 3.21. Valoración fuentes de información geográfica

Escala	Valoración
0	No existe referencias técnicas de información
1	Poca referencia
2	Mediana referencia
3	Referencias adecuadas de información

Fuente: Elaboración propia

8) Uniformidad que tienen las categorías de ordenamiento territorial

La obtención de zonas por la capacidad de uso de la tierra varían en función de las variables utilizadas y la escala de información de análisis; los resultados deben establecer zonas homogénea que definen el grado de limitaciones de uso. En esta variable (independiente del método de geo-procesamiento utilizado) se analiza la uniformidad de las zonas identificadas en cada cantón, que finamente definen las categorías de ordenamiento territorial (ver Tabla No 3.22).

Tabla No 3.22. Valoración uniformidad que tienen los COT

Escala	Valoración
0	zonas no uniformes
1	zonas poco uniformes
2	zonas parcialmente uniformes
3	zonas uniformes

Fuente: Elaboración propia

9) Continuidad geométrica

Hace referencia a la información geográfica (*tipo shapefile*) de las categorías de ordenamiento territorial que tienen relación espacial entre los diferentes elementos de los polígonos adyacentes o colindantes. En el proceso técnico al momento de ser creadas, debe tomar en cuenta el empate de las categorías entre un cantón y otro, obedeciendo a que el límite político administrativo no determina un cambio en las condiciones del territorio; por el contrario esto implica que el punto de empate se intersecte y coincida con el borde del polígono del límite contiguo. (ver Tabla No 3.23).

Tabla No 3.23 Valoración de continuidad geométrica

Escala	Valoración
0	Ninguna continuidad
1	Tiene poca relación espacial (cantón colindante)
2	Tiene parcialmente una relación espacial (cantón colindante)
3	Tiene relación espacial (cantón colindante)

Fuente: Elaboración propia

3.3.4. Método comparativo

El método comparativo “*es un procedimiento de la comparación sistemática de casos de análisis que en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis. Cuenta con una larga tradición en la metodología de las ciencias sociales*” (Nohlen, 2002, p.2). Para llegar al análisis comparativo de la aplicación de la ordenación del territorio en la provincia de Napo, primero se valoró a cada uno de los cantones según las consideraciones de evaluación previamente descritas.

Los resultados se representan en una matriz de valoración (ver Tabla No 3.24), la misma que permite observar y relacionar los criterios/variables de cada unidad territorial, en este caso por cantón y sus cantones vecinos. La calificación por cada cantón se realizó acorde a los diferentes medios de verificación.

Tabla No 3.24. Matriz de valoración (ejem: *Criterio 1. Institucional*)

Criterio/Variable	Unidad territorial de análisis	
	El Chaco	Quijos
<i>C1. Institucional</i>		
Equipo técnico		
Alcance legal		
Subvalor		

Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, por cada criterio versus el cantón se generó un dato promedio, éste permitió interpretar y valorar cada criterio en su conjunto. Aquí se consideró en el rango de Muy Alto: valores de 3.0 – 2.1, aceptable: valores de 1 - 2, malo o deficiente: valores de 0 – 0.9. Los rangos se presentan en la Tabla No 3.25.

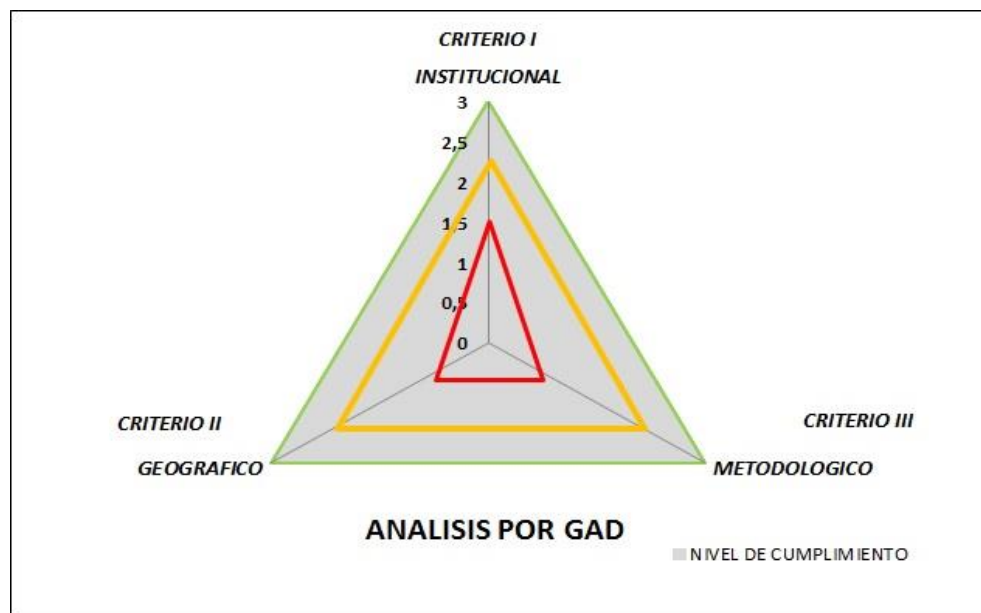
Tabla No 3.25. Nivel de cumplimiento

Escala	Valoración
0 – 0.9	Malo o Deficiente cumplimiento
1 - 2	Aceptable
2.1 - 3	Muy alto cumplimiento

Fuente: Elaboración propia

De esta forma se representa en una gráfica (ver figura No 3.10) la puntuación final por cada cantón, cuyo más alto o bajo nivel de cumplimiento refleja el alcance técnico favorable según las variables analizadas.

Figura No 3.10. Representación gráfica de los resultados por cantón



Fuente: Elaboración propia

Finalmente en función de éstos resultados se genera una comparación entre cantones, para contrastar por criterio los puntos débiles y fuertes, del nivel de aplicación del ordenamiento territorial en los PDOTs de los cantones de la provincia de Napo.

3.4. Resultado del análisis comparativo

La calificación para cada uno de los cantones se elaboró en función de la valoración descrita en los ítems anteriores; tomando como referencia los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, las entrevistas e información recopilada de los actores, y conocimiento y la participación directa del autor en la dinámica de la provincia. Los resultados de la valoración por cantón se presentan en la Tabla No 3.26

Tabla No 3.26 Resultados de la valoración por los cinco cantones de la provincia

Criterio/Variables	Unidad territorial de análisis (cantón)				
	Quijos	El Chaco	Archidona	Tena	C.J.A. Tola
<i>C1. Institucional</i>					
Equipo técnico	2	2	1	3	0
Alcance legal	2	0	0	2	0
Subvalor	2	1	0,5	2,5	0
<i>C2. Metodológico</i>					
Marco conceptual	2	1	2	3	1
Variables estratégicas y su incorporación en el CUT	1	2	2	3	0
Número de categorías de ordenamiento territorial	1	1	3	3	0
Subvalor	1,33	1,33	2,33	3	0,33
<i>C3. Geográfico</i>					
Escalas de información	2	2	2	3	0
Origen y fuente de la información	1	2	2	3	1
Uniformidad	0	2	3	3	0
Continuidad geométrica	0	0	3	3	0
Subvalor (promedio/criterio)	0,75	1,5	2,5	3	0,25
Total (Promedio) :	1,22	1,33	2	2,88	0,22

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se realiza una breve descripción de los datos obtenidos¹⁶:

En el contexto institucional

- a) Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Quijos y El Chaco fueron elaborados por los técnicos de la dirección de Planificación y Ambiente; en ambos casos disponían de arquitectos, ingenieros geógrafos y ambientales que apoyaron al proceso. El cantón Archidona contrato un equipo consultor, y sólo el cantón Tena disponía de un equipo consolidado en la dirección de planificación y ordenamiento territorial, con una amplia experiencia en la temática, se encuentra conformado por un Ingeniero geógrafo, arquitecto y técnica en ciencias sociales. El equipo lideró la actualización del PDOT con las diferentes direcciones del GAD.

- b) El alcance normativo en la ordenanza de uso y ocupación del suelo fue elaborado previa aprobación del PDOT por el Municipio de Quijos y actualmente el municipio de Tena¹⁷ se encuentra en proceso de revisión para aprobación final. El resto de cantones no ha generado este proceso. El alcance de esta normativa tiene por objeto la regulación en forma amplia de los usos y actividades humanas, y la protección de los recursos naturales y del ambiente.

¹⁶En el caso del cantón Carlos Julio Arosemena Tola no se dispone de la información necesaria para el análisis, los datos arrojan una calificación muy baja o deficiente.

¹⁷ Documento en versión borrador: Proyecto de ordenanza que regula el uso y ocupación del suelo rural en el cantón tena de conformidad con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial (pdot). SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN PFYOT-GADM TENA-NOVIEMBRE 2016-ORDENANZA USO DEL SUELO RURAL.

En el contexto Metodológico

- a) En el marco conceptual, ésta variable tiene por objeto analizar (de manera subjetiva) la aplicación de conceptos claves que vinculan la planificación y el ordenamiento territorial; teniendo como punto de partida y relación los contenidos de la guía metodológica facilitada por la Senplades. Como resultado el GAD Municipal de Tena evidencia una correlación adecuada con cada uno de los análisis y resultados que se muestran en las diferentes fases del plan, esto demuestra el conocimiento y la aplicación de los conceptos en cuanto a ordenamiento territorial se refiere. En contraste, los otros cantones que tienen una valoración entre 2 y 1, se los valora con poco o parcial conocimiento; puesto que si bien existen información que responde a resultados, existen datos incompletos sobre cómo se generó el análisis de variables estratégicas y por ende como se obtuvo la información de las categorías de ordenamiento territorial.
- b) La generación de la zonificación, desde las directrices que la guía propone; se define a partir de la definición de variables estratégicas y su incorporación al análisis de las potencialidades (CUT) del cantón. En este sentido, los resultados a nivel provincial demuestran que se utilizó diferente cartografía y escalas de información con respecto al CUT; adicional a ello no se aplicó o consensuó una metodología y por ende no existe una homogeneidad en la asignación de las clases por cada cantón. Del otro lado, solo el Municipio de Tena efectúa un análisis integral de las variables estratégicas asociadas al CUT; los otros Municipios como en el caso de Archidona y El Chaco solo vinculan el análisis de sus unidades con las cinco variables sugeridas por Senplades y en el caso de Quijos y Carlos Julio Arosemena Tola no presentan este relación de datos.
- c) El número de categorías de ordenamiento territorial tal como se cita en la descripción de la variable, se evalúa considerando la relación del número mínimo

existente con respecto al número máximo; por tal motivo los valores de referencia *malos* son los del cantón Quijos y El Chaco que presentan más de 12 y 17 categorías respectivamente. En el caso del cantón Archidona y Tena tiene un número *manejable de* categorías entre el rango de 8-9, que permiten articular y establecer normativas y políticas locales adecuadas.

En el contexto del análisis geográfico

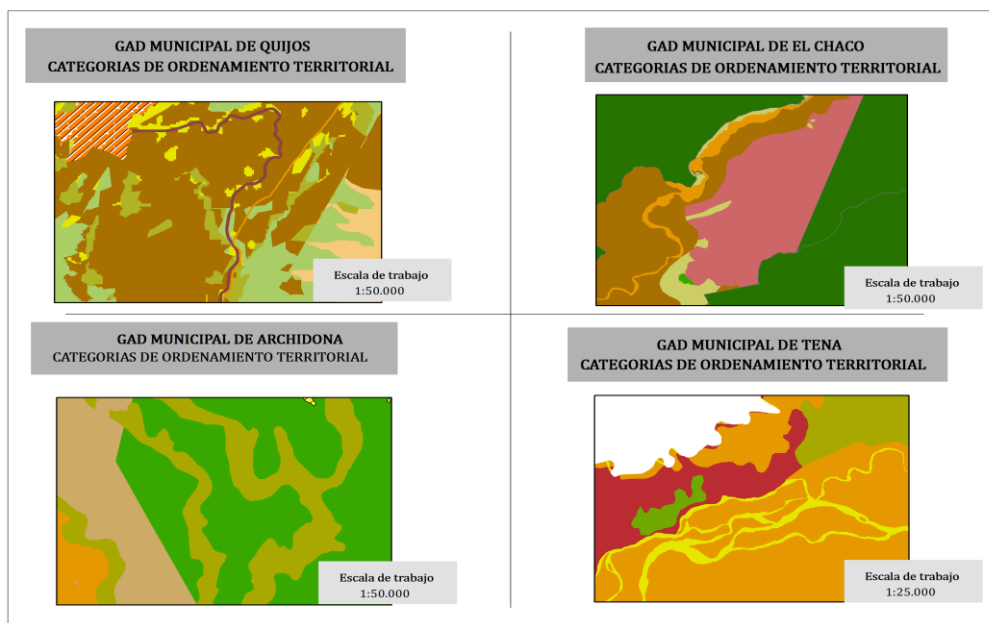
- a) Las escalas de trabajo de la información es un elemento importante que determina la definición de áreas más cercanas o no a la realidad del territorio. En el caso de Tena se ha generado el CUT y por ende el COT a una escala de trabajo 1:25.000; lo cual sugiere que existe información y análisis de variables a una escala más local. Por otra parte, los otros cantones con excepción de Carlos Julio Arosemena Tola tienen un análisis con escalas de 1:50.000, lo que quiere decir que la información de origen proviene de escalas nacionales y no se generó nueva información. Esto se corrobora debido a que la Senplades en el inicio de la actualización facilitó un “*set de datos*” de tipo geográfico y estadístico a nivel de todo el país.

- b) Las fuentes de información geográfica expresadas en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, generalmente carecen de una citación adecuada de los datos usados, y por ende la cartografía no dispone de un metadato. En el caso del cantón Tena, gracias a la información facilitada por el técnico responsable del área de geomática¹⁸, fue posible tener un referente de información. Por el contrario, en los otros cantones si bien existe la citación de algunas fuentes, no en todos los análisis se encuentra la referencia adecuada.

¹⁸ Entrevista realizada al Ing. Israel Gutiérrez, técnico de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Tena. Junio 2016.

- c) La definición espacial de las categorías de ordenamiento territorial, en el caso de los cantones de Archidona, Tena y El Chaco presenta una delimitación de zonas de carácter uniforme; mientras que en el caso del cantón Quijos la delimitación es muy heterogénea y compleja. Las zonas por cantón se presenta en la figura No 3.11.

Figura No 3.11. Delimitación geográfica de las categorías de ordenamiento territorial¹⁹



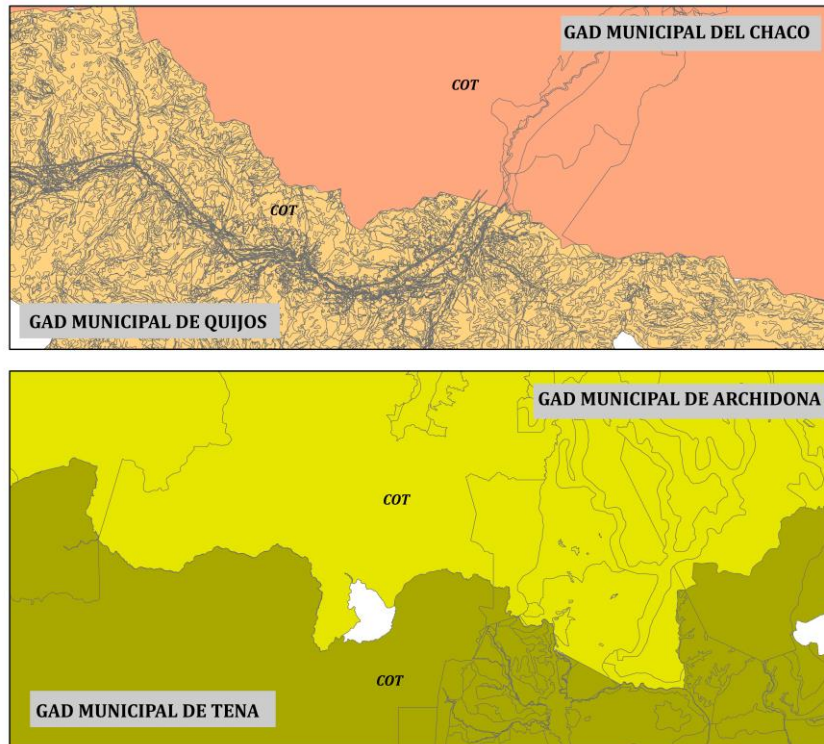
Fuente: Elaboración propia

- d) Las relaciones espaciales entre los elementos de los polígonos de las categorías de ordenamiento territorial, solo entre los cantones de Tena y Archidona tienen características geográficas y una relación contigua; mientras que el resto de

¹⁹ Como se explicó previamente, el GAD de Carlos Julio Arosemana Tola no dispone de una propuesta de ordenamiento territorial.

cantones no tiene ninguna relación con sus cantones vecinos en su caracterización y por ende en su geometría (ver figura No 3.12.).

Figura No 3.12. Relación de continuidad entre los COT cantonales



Fuente: Elaboración propia

3.5. Convergencias y divergencias de las categorías de ordenamiento territorial de los cantones de la Provincia de Napo

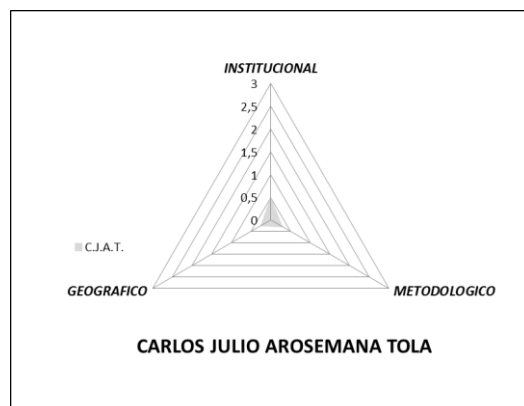
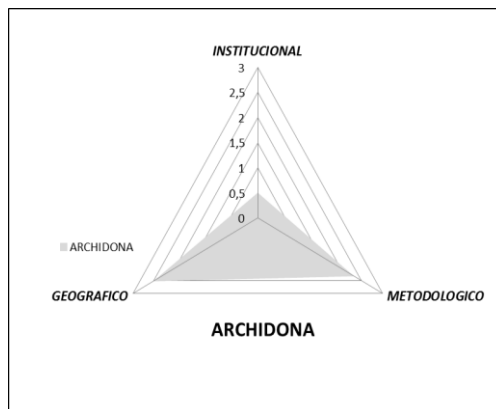
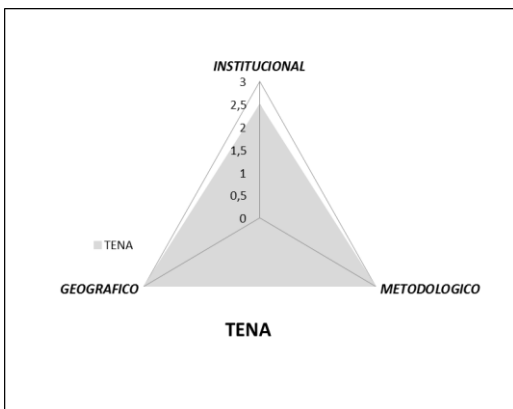
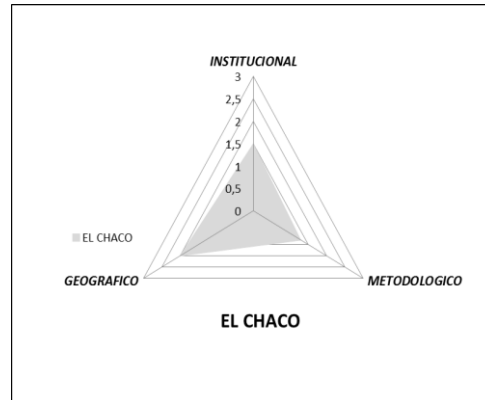
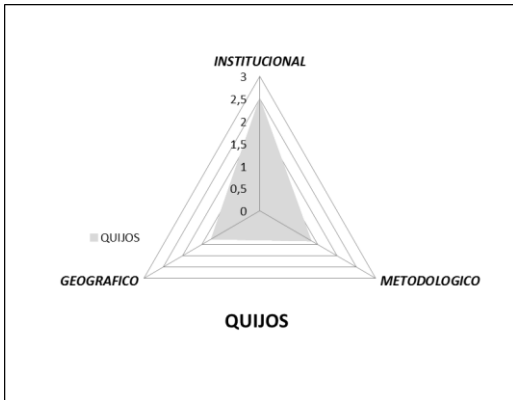
La convergencia para el presente análisis expresa (en los tres contextos evaluados) las circunstancias en común que favorecieron la aplicación del ordenamiento territorial en los cantones de la provincia; mientras que, la divergencia representa las condiciones de incompatibilidad o desacuerdo.

En términos generales el alcance de cumplimiento acorde a las variables evaluadas, los resultados del cantón Carlos Julio Arosemena Tola manifiestan un deficiente cumplimiento en los tres contextos de análisis propuestos (*puntuación 0,22*), a diferencia de su cantón vecino el Tena, que por el contrario tiene un alto cumplimiento (*puntuación 2,88*). Del otro lado los cantones de Quijos, El Chaco y Archidona presenta una puntuación de *1,22 - 1,33 - 2* respectivamente, considerada como aceptable.

Por otro lado, al realizar la desagregación por criterio existe un contraste en el cumplimiento de las condiciones de institucional, ya que Carlos Julio Arosemena Tola tienen un deficiente desempeño (*0,5*), Tena y Quijos tiene un desempeño muy alto (*2,5*) y el Chaco y Archidona se encuentra en un rango aceptable (*1,5*). Mientras que las condiciones de desempeño en los ámbitos metodológicos y geográficos muestran una relación más pareja. Los cantones de Quijos y El Chaco tienen un cumplimiento aceptable mientras que Archidona y Tena están en los rangos de alto cumplimiento con una puntuación de (*2,3 y 3*) respectivamente; el caso de Carlos Julio Arosemena Tola esta siempre valorado en un cumplimiento deficiente.

La relación de los elementos descritos en los tres contextos de análisis se presentan en la figura No 3.13

Figura No 3.13 Resultados del nivel de cumplimiento en los tres contextos por cada cantón



Fuente: Elaboración propia

Finalmente del total de variables analizadas y representadas, a continuación se deduce los puntos de convergencia y divergencia:

A. No existen equipos técnicos locales permanentes (especialista SIG/ordenamiento territorial) con capacidades para sostener procesos de ordenamiento territorial, a corto y mediano plazo; en consecuencia con los nuevos marcos normativos e instrumentos técnicos que genera el Estado Ecuatoriano y que el propio equipo puede desarrollar a escala local.

B. Los cuatro PDOTs actualizados de los GADs cantonales, menos el GAD de Carlos Julio Arosemena Tola, cumplen con todos los contenidos que dispone la *Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Elaborada en Octubre del 2014.*

C. Los cinco cantones de la provincia de Napo tienen cada uno, más del 50% de su territorio, áreas con algún estatus de conservación; lo cual determina consideraciones especiales de manejo, en razón de las oportunidades y el potencial de sus recursos naturales que cada una de las jurisdicciones territoriales dispone.

D. Considerando la importancia estratégica que tiene el territorio a nivel nacional en el marco de las áreas naturales protegidas, manejo de los recursos naturales y los proyectos estratégicos nacionales, tales como: las Hidroeléctricas Coca Codo Sinclair, Hidrovictoria, Quijos. Existe información de tipo social, económica, ambiental, riesgos, entre otras; que ha sido generada por diferentes organismos del estado, gobiernos locales y organizaciones internacionales que no es de conocimiento público y no ha tenido la relevancia del análisis espacial que debería; es por ello que no existe una referencia técnica adecuada de la información geográfica disponible en la provincia (inexistencia de un sistema de información local provincial).

E. El Instituto Espacial Ecuatoriano ha establecido insumos metodológicos para la generación de zonas por capacidad de uso de la tierra (CUT), a partir de lo cual se establecen las categorías de ordenamiento territorial. Sin embargo cada cantón aplicó diferentes variables y escalas de información, lo que resultó en una disparidad de categorías por cantón.

F. Durante el proceso técnico para la generación de las categorías de ordenamiento territorial, existió una desarticulación institucional entre los GADs de la provincia. Esto se refleja principalmente por el número, las diferentes definiciones por cada categoría y la discontinuidad de los polígonos entre cantones. El cantón de Tena y Archidona presentan algunas coincidencias, tal como se presenta en la Tabla No 3.27, mientras que los cantones Quijos y El Chaco por el número de categorías no existe ninguna correspondencia entre ellos.

Tabla No 3.27. Categorías de ordenamiento territorial que tienen puntos de coincidencia

GAD Municipal	Categorías de ordenamiento territorial						
<i>Tena</i>	c1	c2	c3	c4	c5	c6	c7
<i>Archidona</i>	c1	c2	c3	c4	c5	c6	c7

Categorías de ordenamiento territorial	
c1	Área de conservación
c2	Área de preservación
c3	Áreas de producción semi-intensiva
c4	Áreas de producción extensiva
c5	Áreas Protegidas
c6	Áreas urbanas
c7	Cobertura hídrica

G. De los cinco cantones solo la propuesta de ordenamiento territorial del GAD del Cantón Tena preestablece el análisis y el alcance que tiene la zonificación de la Reserva de la Biosfera Sumaco.

Capítulo IV
Propuesta para la homologación de criterios de ordenamiento territorial para la
Provincia de Napo

En el Capítulo IV se describe la construcción de la propuesta metodológica de ordenamiento territorial, considerando las principales debilidades y limitaciones del proceso de elaboración de los PDOT de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales generados en el año 2015 (expuesto en el capítulo III). Es así que se establecieron variables, criterios e indicadores orientados a generar un consenso en el alcance y contenido de los aspectos técnicos, para lograr un nivel apropiado de aplicación del ordenamiento territorial en la provincia de Napo. Los resultados del geoprocesamiento de la información del Proyecto del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y la unidad ejecutora del Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS) presentado en el 2015, en cooperación con el Instituto Espacial Ecuatoriano (IEE); generan lineamientos técnicos que guían la homologación de los criterios de ordenamiento territorial en la provincia. Con el desarrollo respectivo de estos ítems se aborda los objetivos específicos:

“Definir las variables, indicadores y la metodología para la homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo”.

“Valorar con los gobiernos locales la propuesta de homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo”.

4.1 Variables para la homologación del ordenamiento territorial en la provincia

Con los datos y el análisis obtenido en la evaluación que precede este capítulo, se identifica elementos orientadores que guían la definición y el establecimiento de variables e indicadores para la homologación de criterios del ordenamiento territorial en la provincia de Napo.

Considerando estos resultados, se analiza y establece desde la misma perspectiva de evaluación, tres variables de importancia en los procesos de planificación y ordenamiento territorial:

- a) Institucional*
- b) Gobernanza territorial*
- c) Técnico*

Desde el contexto institucional, tal como se cita en el Acuerdo Ministerial N° SNP-0089-2014 (artículo 5), corresponde la institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. Para ello deberán ejecutar las siguientes acciones:

- 1. Designar un equipo técnico institucional para los procesos de planificación y ordenamiento territorial.*
- 2. Crear, consolidar y fortalecer un sistema de información local, en base a la normativa y estándares de información emitidos por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.*
- 3. Conformar y fortalecer los espacios de participación ciudadana.*

En el contexto de la gobernanza territorial, entendido como aquellos espacios de participación, concertación y decisión dirigidos a alcanzar un proceso de desarrollo

territorial equitativo de los habitantes conservando y manejando de forma sostenible los recursos naturales de la provincia. Para ello se consideran los arreglos institucionales y el marco legal que promueven la coordinación y articulación técnica y política (Grupo Técnico de Trabajo en Gobernanza Ambiental en Napo, 2013).

Finalmente en el contexto técnico corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados obligatoriamente iniciar un proceso de planificación con enfoque territorial y participativo a través de la elaboración y consecuente ejecución de sus PDOT; con respecto a esto el art. 43 del COPFP, manifiesta: *“Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales ...”*

En este mismo aspecto, el artículo 44 del COPFP observa los siguientes criterios generales sobre los PDOTs.

- 1. Los planes de ordenamiento territorial provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal.*
- 2. Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto.*
- 3. Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales.*

A partir de la definición de estas variables se construye respectivamente los criterios e indicadores, los mismos que definen directrices metodológicas para homologar el ordenamiento territorial en la provincia de Napo.

4.2 Criterios para la homologación del ordenamiento territorial en la provincia

De conformidad con los lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento territorial Acuerdo Ministerial N° SNP-D-0089-2014 (artículo 12) sección II de la propuesta, expresa que para la construcción de las categorías de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales deberá observar obligatoriamente los usos del suelo establecidos por el nivel municipal o metropolitano. Dado que se utilizaron diversos criterios, métodos y procedimientos técnicos en la formulación de los COT (en el nivel cantonal) es necesario establecer directrices provinciales que orienten la construcción de un ordenamiento territorial en concordancia con los usos de suelo actuales y potenciales de cada cantón, sin olvidar la especificidad de cada territorio.

En este sentido, para orientar estas directrices provinciales, se plantea los siguientes criterios, según se presenta en la Tabla No 4.1.

Tabla No 4.1. Criterios para homologación de categorías de ordenamiento territorial

<i>a) Criterios de institucionalidad y b) gobernanza</i>	C1. Equipo técnico institucional para los proceso de planificación y ordenamiento territorial
	C2. Establecer, consolidar y fortalecer los sistemas de información locales
	C3. Conformar y fortalecer los mecanismos de participación.
<i>c) Criterios técnicos (complementariedad entre los PDOTs)</i>	C4. Diagnostico provincial integral: Priorización e integración de los problemas y potencialidades
	C5. Análisis estratégico territorial a través de la Zonificación Ecológica Económica
	C6. Visión integrada del territorio provincial

Fuente: Elaboración propia

De manera general estos criterios están orientados a generar un consenso del alcance y contenido de los aspectos técnicos, para obtener un nivel óptimo de aplicación del ordenamiento territorial en la provincia de Napo. Se sustentan sobre los lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento territorial dispuestos por la Senplades.

4.2.1 Definición de criterios e indicadores

a) Criterios de institucionalidad

C1. Equipo técnico institucional para los proceso de planificación y ordenamiento territorial

Este criterio está orientado a determinar la designación permanente de un equipo técnico local en las instituciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Provinciales y Cantonales); que pueda fortalecer, monitorear y sostener los procesos contemplados en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. A través de este criterio se sugiere los siguientes indicadores:

- i. Disponibilidad permanente de un equipo conformado por personal calificado con experiencia y experticia en temas de planificación y ordenamiento territorial,
- ii. Fortalecimiento de capacidades técnicas del equipo, con preparación continúa.

b) Criterios de gobernanza territorial

C2. Establecer, consolidar y fortalecer un sistema de información local

Este criterio está enfocado en establecer mecanismos y acciones para la gestión y manejo adecuado de la información, en el nivel cantonal y articulado adecuadamente al nivel provincial. La generación y gestión de la información son elementos básicos para apoyar

la toma de decisiones de uso y manejo del territorio y los recursos naturales (Grupo Técnico de Trabajo en Gobernanza Ambiental en Napo, 2013). La generación de información relevante y de calidad requiere del esfuerzo concertado de todos los actores involucrados en el contexto de gobernanza ambiental para que ésta se encuentre accesible y actualizada. Este criterio sugiere los siguientes indicadores:

i. Establecimiento de sistemas de información geográfica cantonal articulado al nivel provincial, con escalas 1:25.000 / 1:50.000 respectivamente, en periodos de tiempo continuos y actualizados.

ii. Normativa o reglamentos que institucionalicen los procesos de generación y uso de información, a nivel de usuarios internos (GADs) y externos (población en general).

C3. Conformar y fortalecer los mecanismos de participación

La participación ciudadana se establece como un lineamiento clave para alcanzar el desarrollo dentro de procesos inclusivos, equitativos y transparentes de planificación (SENPLADES et al. 2010). En este sentido, éste criterio plantea la necesidad de coordinación y articulación institucional, intersectorial y con actores relacionados en la toma de decisiones en territorio; a través de un trabajo provincial en torno a mesas temáticas (Grupo Técnico de Trabajo en Gobernanza Ambiental en Napo, 2013). Este criterio sugiere el siguiente indicador:

i. Mesa técnica de ordenamiento territorial. A través de la mesa se busca definir e implementar mecanismos de articulación que faciliten la integración de estrategias con una visión territorial entre los distintos actores de la provincia.

c) Criterios técnicos (complementariedad entre los PDOTs)

C4. Diagnóstico provincial integral: priorización e integración de los problemas y potencialidades

Este criterio tiene como finalidad, de acuerdo a la información obtenida en cada uno de los diagnósticos generados por cantón, establecer un análisis integral de los problemas y potencialidades, relacionadas con la seguridad y soberanía alimentaria, erradicación de la pobreza, cambio de la matriz productiva para el pleno empleo y trabajo digno, y sustentabilidad ambiental (SENPLADES, 2014). El diagnóstico integral permitirá tener una delimitación y priorización desde un contexto provincial de las principales necesidades, limitaciones y potenciales territoriales considerando las dinámicas y especificidades de cada cantón.

i. Matriz de priorización de problemas y potencialidades territoriales de la provincia. Para cada componente, se priorizará un listado de problemas y potencialidades determinados a partir del análisis integral territorial.

C5. Análisis estratégico territorial a través de la ZEE

La zonificación ecológica económica es una herramienta para el ordenamiento territorial que integra y evalúa las condiciones biofísicas y socio-económico que existen en el territorio. Este criterio a partir de los resultados que se puedan obtener del proceso de zonificación (se describe en el sub- capítulo 4.3.1), plantea la definición de zonas y unidades de manejo, las mismas que expresan en sus diferentes niveles, las distintas alternativas de uso sostenible que se propone para el territorio provincial. Los indicadores que sustentan el análisis estratégico son:

i) Análisis de variables estratégicas (socio-económicas) y su incorporación a las zonas homogéneas.

- ii) Análisis de variables estratégicas (biofísicas) y su incorporación a las zonas homogéneas.

Evaluación de los principales variables del análisis estratégico territorial

El diagnóstico por componentes contenido en cada uno de los de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los cinco GADs Municipales de la provincia; está en su mayoría ampliamente descrito en cada uno de los documentos; sin embargo, más allá de un diagnóstico descriptivo todavía no se ve reflejado un análisis integral/estratégico territorial que permita entender al territorio como un sistema.

Para definir un apropiado *modelo territorial actual* requiere de un análisis integral de las distintas interrelaciones que existen en el territorio (GAD Municipal de Fco. de Orellana, 2014). En estos términos, la guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (2014) plantea la integración de las potencialidades del uso de la tierra con respecto a variables estratégicas de tipo socio-económico, esto entendido como análisis estratégico territorial. Con proyección a la definición de las categorías de ordenamiento territorial la definición geográfica de las zonas ecológicas económicas, constituye un instrumento clave para el análisis integral territorial. Siendo la variable cobertura y uso de suelo de importancia se sistematiza los principales hallazgos.

El Proyecto de Cartografía MAGAP-SIGTIERRAS (2015) escala 1:25.000 ha generado información de mapas temáticos para el territorio nacional continental vinculado a geomorfología, cobertura y uso de suelo, formas de uso y producción, suelos y accesibilidad, entre otros; para la provincia de Napo se encuentra disponible la información de todas las áreas con intervención antrópica y las áreas dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador (PANE).

Las variables estratégicas de éste proyecto de importancia en el análisis son:

iii) Capacidad de uso de la tierra (CUT)









iv) Cobertura y uso de suelo

A continuación se describen los resultados del geo-procesamiento.

a) Capacidad de Uso de la Tierra (CUT) - SIGTIERRAS²⁰

La capacidad de uso de la tierra generada se describe como el potencial natural que tiene el suelo para el uso agro-productivo, sin considerar las mejoras realizadas por los seres humanos. Las variables utilizadas son: geomorfológicas, edáficas y climáticas. (MAGAP-SIGTIERRAS, 2015. p.9); las clases aquí definidas a escala 1:25.000, se presenta en la Tabla No 4.2.

Tabla No 4.2. Clasificación de la capacidad de uso de las tierras

Clasificación de la capacidad de uso de las tierras:	
	I: Tierras sin limitaciones
	II: Tierras con ligeras limitaciones
	III: Tierras con limitaciones más acentuadas
	IV: Tierras con limitaciones moderadas
	V: Tierras con limitaciones especiales con limitaciones fuertes a muy fuertes
	VI: Tierras con limitaciones fuertes para pastos y bosques
	VII: Tierras con limitaciones muy fuertes para pastos y bosques
	VIII: Tierras con muy severas limitaciones para cualquier uso

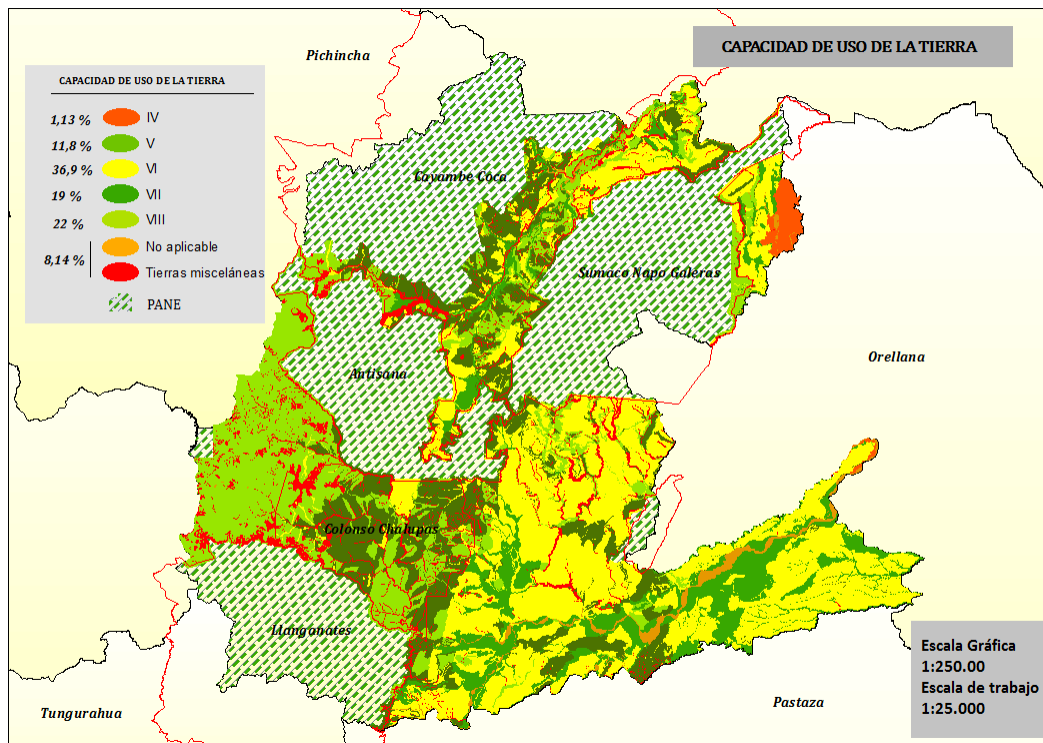
Fuente: Proyecto MAGAP-SIGTIERRAS. 2015

Sobre la base de ésta información se realizó el respectivo geo-procesamiento, los resultados indican que la provincia dispone el 36,9% de su territorio (sin área dentro del PANE) bajo categoría VI, seguido del 22% con áreas según clase VIII, el 19% con clase

²⁰ En el Ecuador la metodología para la generación de las clases por capacidad de uso de la tierra, han sido adaptada por el IEE en la región Costa y Sierra, y por SIGTIERRAS en la Amazonía. Esto quiere decir que no hay una unificación de variables en la metodología utilizada.

VII, y el 1,3 % con clase IV, tal como se presenta en la figura No 4.1. La información indica que la mayoría del territorio intervenido (aproximadamente el 79%) corresponde a clases que se caracterizan por tener limitaciones muy fuertes por pendiente, suelo, humedad, regímenes de humedad y temperatura del suelo y con recomendaciones de uso para aprovechamiento forestal o con fines de conservaciones – no arables. Del otro lado, el 11,8 % se encuentra bajo clase V, la misma que se describe como una categoría con limitaciones fuerte a muy fuertes no muy recomendables para la agricultura. En general, el territorio provincial esta entre las clases V- VI-VII- VIII, esto representa que existe poca capacidad para las actividades agropecuarias debido a las fuerte a muy fuertes limitaciones biofísicas del área.

Figura No 4.1. Capacidad de uso de la tierra de la provincia de Napo



Fuente: Proyecto MAGAP-SIGTIERRAS. 2015

Elaboración propia

En términos generales, el territorio provincial posee fuertes restricciones y limitaciones para las actividades agropecuarias, siendo de uso no adecuado para cultivos; y por el contrario tiene una disposición o vocación para actividades con fines de manejo y conservación.

b) Cobertura y uso de la tierra

El mapa de cobertura y uso de la tierra (*nivel II*) determina áreas con predominancia de vegetación nativa, con poca intervención antrópica; y por otro lado la cobertura antrópica está representada por áreas modificadas a través de cultivos, extracción de recursos naturales o áreas de tipo urbano o infraestructura según menciona el MAGAP-SIGTIERRAS (2015).

Tabla No 4.3. Superficie y porcentaje por cobertura y uso de la tierra de la provincia

Cobertura y uso de suelo	Área km2	Porcentaje %
Área poblada	33,65	0,45
Cultivos	86,22	1,15
Plantación forestal	4,624	0,06
Infraestructura antrópica	16,01	0,21
Mosaico agropecuario	0,46	0,006
Pastizal	622,33	8,31
Otras ²¹	6726,12	89,81
Total	7489,44	100

Fuente: Proyecto MAGAP-SIGTIERRAS. 2015

Elaboración propia

Según la Tabla No 4.3 la provincia tiene en su mayoría una superficie de 6726,12 km² con cobertura natural de bosque nativo, erial, páramo, vegetación herbácea y arbustiva, lo que corresponde al 89% del total del área analizada. Según estos datos, es posible corroborar lo que describe el PDOT de la provincia (2015) que *“el aumento de vegetación arbustiva y herbácea de 2400 ha al año que podría explicarse por la conversión de pastos y rastrojos, por el aumento de área en chacra. Esto quiere decir que el área en chacra en muchos análisis se clasifica como área de vegetación arbustiva y herbácea, por su alto número de árboles dentro del sistema productivo”* (PDOT, 2015 p.26).

Los siguientes porcentajes de uso del suelo en la provincia corresponden a valores más bajos el 8,31% de áreas con pastizales y el 1,15% áreas con cultivos. Para tener una perspectiva más clara sobre aquellas categorías que dinamizan la economía de la

²¹ Hace referencia a las categorías de tipo: vegetación herbácea y arbustiva, erial, paramo, bosque nativo.

provincia, se desagrega la información por categoría de cultivos y pastizales según se presenta en la Tabla No 4.4.

Tabla No 4.4. Superficie y porcentaje por categoría de cultivos y pastizales

Categoría	Tipos	Superficie (km2)	%
Cultivos	Ciclo corto: (yuca, arroz, maíz duro, maní, frejol, tomate riñon)	13,90	16,12
	Permanente (cacao, café)	54,72	63,46
	Semipermanente (caña de azúcar , orito, plátano, naranjilla, tomate de árbol, granilla, maracuyá, otras frutas)	17,60	20,41
	<i>Subtotal</i>	86,22	100,00
Pastizales	pasto cultivado	508,64	81,73
	pasto cultivado con presencia de arboles	113,70	18,27
	<i>Subtotal</i>	622,33	100,00

Fuente: Proyecto MAGAP-SIGTIERRAS. 2015

Elaboración propia

Según los datos por provincia, la categoría de cultivo tiene un 63,46 % de la superficie destinada a cultivos de ciclo permanente (café y cacao), el 20,41% son cultivos semipermanentes y el restante (16,12%) son de ciclo corto. En el caso de la categoría de pastizales el 81,7% está destinado a pastos cultivados y el 18,27% a pastos cultivados con presencia de árboles. Por otra parte, en el ámbito de análisis por cantones, todos los cantones tienen su mayoría del territorio con cobertura natural, en particular el cantón de Carlos Julio Arosemena Tola que dispone de un 96%, igual que el cantón Archidona con el 96% con respecto a su área. La categoría de pastizales es el uso con mayor influencia en la parte alta y baja de la provincia, teniendo El Chaco 9,9%, Quijos 6,9%, Tena 5%, Archidona con el 4,04% y Carlos Julio Arosemena Tola con el 3% . El resto de categorías de cobertura y uso no llegan al 1%, solo el cantón de Tena en la categoría de cultivos (entendido como sistema de producción agrícola dispone un valor de 1,7%). En la Tabla No 4.5 se presenta el total de los valores en cuanto a superficie de área y porcentaje por cantón según las categorías de cobertura y uso de la tierra del mapa.

Tabla No 4.5. Superficie y porcentaje por cobertura y uso de la tierra por cantón

Cantón	Cobertura y uso de la tierra	Area km2	% por cantón
<i>El Chaco</i>	Area poblada	2,861	0,210
	Cultivo	1,795	0,132
	Plantación forestal	1,010	0,074
	Infraestructura antrópica	6,140	0,451
	Pastizal	135,474	9,951
	Bosque nativo y otras.	1214,194	89,182
<i>Quijos</i>	Area poblada	1,646	0,102
	Cultivo	0,425	0,026
	Plantación forestal	0,567	0,035
	Infraestructura antrópica	2,991	0,186
	Pastizal	112,176	6,961
	Mosaico agropecuario	0,117	0,007
	Bosque nativo y otras.	1493,488	92,682
<i>Archidona</i>	Area poblada	7,655	0,195
	Cultivos	2,778	0,071
	Plantación forestal	0,330	0,008
	Infraestructura antrópica	2,287	0,058
	Pastizal	158,701	4,043
	Bosque nativo y otras.	3753,919	95,625
<i>Tena</i>	Area poblada	20,356	0,434
	Cultivo	77,964	1,661
	Plantación forestal	2,774	0,059
	Infraestructura antrópica	4,450	0,095
	Pastizal	216,045	4,603
	Bosque nativo y otras	4371,862	93,148
<i>Carlos Julio Arosemena Tola</i>	Area poblada	1,399	0,115
	Cultivo	4,475	0,367
	Mosaico	0,351	0,029
	Infraestructura antrópica	1,142	0,094
	Pastizal	37,693	3,092
	Bosque nativo y otras	1174,062	96,304

Fuente: SIGTIERRAS. 2015

Elaboración propia

C6. Visión integrada del territorio provincial

Este criterio responden en primera instancia al principio de complementariedad²², lo que obliga la necesidad de articular/integrar la propuesta de desarrollo para el territorio provincial. Según la CEPAL (2014) la visión del desarrollo es entendida como una propuesta de ideas que se plantea como eje de respuesta a las brechas del modelo en relación al diagnóstico. La formulación y el compromiso con la propuesta deben venir de un acuerdo y una negociación pactada.

En este sentido, se debe conciliar una visión integradora que incorpore y responda a las propuestas planteadas por los cinco GADs cantonales, respondiendo a:

- a) Las relaciones culturales en el territorio.
- b) El manejo y uso adecuado de los recursos naturales y las áreas protegidas.
- c) La producción económica sostenible sobre la base de los recursos naturales.
- d) Erradicación de la pobreza
- e) Seguridad y soberanía alimentaria

Los indicadores sugeridos son:

- i. Formulación de una visión integradora, realista y consistente.

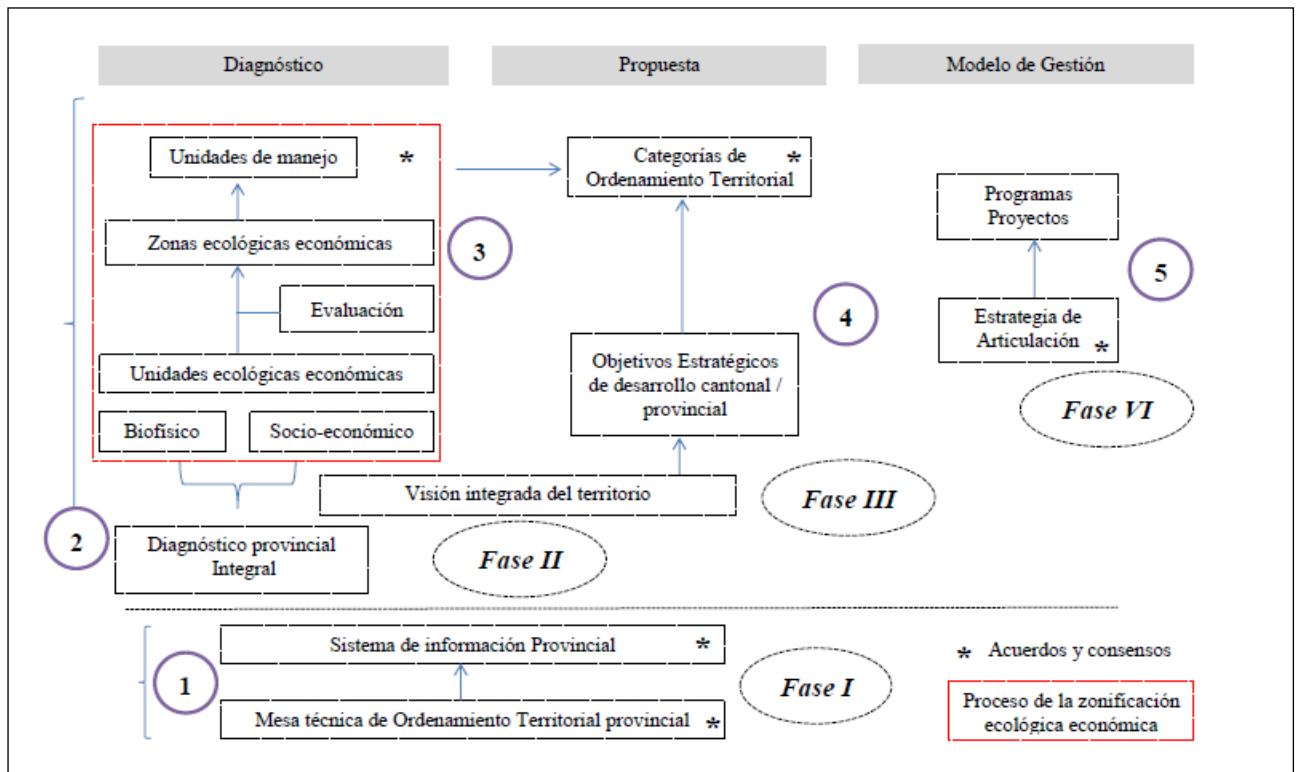
4.3. Metodología para la homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo

Considerando los criterios previamente descritos, a continuación se detalla cada una de las fases de la metodología a seguir para homologar la aplicación del ordenamiento

²² Que, el artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece en el literal e) el principio de complementariedad en función del cual los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

territorial en la provincia de Napo. Es importante considerar dos aspectos en el proceso metodológico: a) Cada una de las fases se fortalece asegurando el cumplimiento de los indicadores por cada criterio, y b) Cada una de las fases descritas se desarrolla en el marco de los componentes básicos que contienen un PDOT. Si bien el proceso requiere de acuerdos y mecanismos de articulación, existen algunos pasos específicos que deben ser obligatoriamente formulados entre los niveles cantonales y el provincial, como un solo mecanismo de consenso. (ver Figura No 4.2),

Figura No 4.2. Fases de la propuesta metodológica



Fuente: Elaboración propia

A continuación se describe las fases metodológicas:

Fase I. Acuerdos y mecanismos de articulación

El primer paso es el fortalecimiento institucional a partir de la construcción de una mesa técnica de ordenamiento territorial provincial y el sistema de información provincial, el mismo que debe estar articulado a los sistemas de información cantonal que están

disponibles o en ejecución. El contenido de la información geográfica y estadística que generan las instituciones debe establecer un sistema de indicadores para los procesos de monitoreo y evaluación.

Fase II. Generación y análisis de información

El *segundo paso* (en la fase de diagnóstico) a través de los problemas priorizados y las potencialidades del territorio provincial identificadas, por cada uno de los GADs cantonales se establece un diagnóstico integral. La provincia tiene vocación para la protección y conservación de su territorio (78,38%) y limitaciones fuertes para la agricultura en el resto de su territorio; lo que sugiere que el análisis para la definición de las zonas en el 28,38% del territorio (que no tienen alguna categoría de manejo) debe considerar una producción sostenible con manejo especial.

El *tercer paso* corresponde a la elaboración de la ZEE, esto responde a un proceso metodológico de un análisis más amplio, que brinda como resultado la definición de zonas homogéneas (unidades ecológicas económicas) a partir de las cuales se evalúa su potencialidad y vocación para definir zonas ecológicas económicas y unidades de manejo.

Las zonas propuestas son:

- a) *zonas de producción y manejo sustentable de los recursos*, cuyos sistemas de aprovechamiento, mejoramiento y manejo se orientan a los sistemas agrícolas, agroforestales y forestales.
- b) *zonas de protección, conservación y restauración* cuyos sistemas de resguardo y manejo se orientan a los sistemas forestales, investigación y turismo.
- c) *zonas de uso y tratamiento especial*, cuyo sistema de manejo están enfocado al manejo de áreas con consideraciones especiales [Proyectos Estratégicos Nacionales (PEN), Industria, entre otras]
- d) *áreas poblacionales*

De estas zonas se desagrega las unidades de manejo, considerando los análisis de evaluación según la metodología.

Fase III. Propuesta

El *cuarto paso (definir el alcance y la visión del desarrollo territorial para la provincia)* se establece la visión integrada del territorio respondiendo a la dinámica territorial en sus diferentes cantones; de la cual se desagregan los objetivos estratégicos de desarrollo acorde a la competencia de cada GAD. Finalmente sobre la base de estos elementos técnicos se define las categorías de ordenamiento territorial.

Fase VI. Gestión Territorial

Finalmente *como quinto paso* y para fortalecer los gobernanza territorial, se debe consolidar una estrategia de articulación en cada uno de los GADs (según sus competencias) que afiancen los modelos de gestión territorial con los diferentes actores que intervienen en territorio. La estrategia debe suponer:

- a) Problema o potencialidades de competencia concurrente/no competencia del GAD
- b) Estrategia
- c) Acciones a implementarse
- d) Instituciones involucradas

4.3.1 Zonificación Ecológica Económica como base para el ordenamiento territorial en la Provincia de Napo

Como motivo de la necesidad de integrar adecuadamente los procesos técnicos a la dinámica de los territorios; en la provincia de Napo a través del Gobierno Provincial se ejecuta el proyecto “*Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, los bosques, el suelo y el agua como medio para lograr el buen vivir / Sumak Kawsay en la provincia de*

Napo” (*GEF-Napo*)²³. El proyecto a través del *componente 1*²⁴ según se cita en el PRODOC GEF-NAPO (2014) busca por medio de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial la incorporación de estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables para el manejo integrado del territorio en sus tres niveles de gobierno. Para ello el proyecto prevé realizar el mapa de la *Zonificación Ecológica Económica*²⁵ (ZEE) escala 1:25.000 para la provincia.

Acorde a este antecedente y considerando que la definición geográfica y la caracterización del mapa de zonificación ecológica económica de la provincia responde a un análisis más complejo, aquí se expone el marco teórico que guía el geo-procesamiento para la definición de las zonas ecológicas económicas de la provincia con proyección a la definición de las categorías de ordenamiento territorial.

La base conceptual para el desarrollo de la propuesta metodológica de la zonificación ecológica económica, parte del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en el cual los países miembros a través de reuniones mantenidas en Manaus (1994), y Santa Fe de Bogotá (1996), establecen este instrumento como una herramienta para el uso adecuado de los recursos naturales en la Amazonia, y fundamental para sustentar técnicamente los procesos de ordenamiento territorial de los países amazónicos según expresa la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica [OTCA] (1998). Sobre la base de este tratado, del cual Ecuador es suscriptor, en el año 2001 se elabora la macro

²³ Proyecto que cuenta con el financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Napo (GADPN) como socio principal de ejecución y el Ministerio de Ambiente de Ecuador — Regional 2 como principal co-ejecutor, con el apoyo de FAO como agencia de implementación.

²⁴ El objetivo del proyecto es promover la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de suelos, bosque y agua; a través de la inversión estratégica de los recursos públicos, la gobernanza ambiental participativa, mecanismos de incentivos, ecoturismo comunitario y bio-comercio en la provincia (PRODOC-Proyecto GEF –NAPO, 2014).

²⁵ El estudio será ejecutado a partir del mes de agosto del presente año.

zonificación ecológica amazonia realizado en la amazonia ecuatoriana para las seis provincias de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) por el Instituto para el Eco-desarrollo Regional Amazónico (ECORAE).

La Zonificación Ecológica Económica (ZEE) se define como un proceso amplio e inclusivo de zonificación basado tanto en criterios ecológicos como económicos. Como lo menciona el Tratado de Cooperación Amazónica (1998), *“Consiste en la identificación, definición y caracterización de áreas o zonas que corresponden a las distintas condiciones ecológicas dentro de un marco geográfico determinado y su correspondiente evaluación, en términos de su aptitud física, ecológica y su viabilidad económica y social; para apoyar ciertos tipos específicos de utilización de los recursos”* (p. 5).

El alcance de la zonificación es promover un diagnóstico y una evaluación integral del territorio, en base a la definición de unidades relativamente uniformes, caracterizadas sobre factores físicos, bióticos y socio-económicas (IIAP, 2003) y evaluadas en relación a su uso potencial sostenido o su tolerancia a las intervenciones del hombre (IERA, 2001).

Según La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el 2014 señala que la evaluación por modelos basados en un enfoque de usos potenciales, *“se refiere a las características positivas de cada territorio para enfrentar diferentes escenarios de desarrollo futuro. Este enfoque es la base para la definición de las vocaciones territoriales, esto es, las aptitudes geográficas, económicas, productivas o sociales en que una actividad puede encontrar una ventaja, y que paralelamente responden a los intereses y deseos de la población.”*(p.34).

La identificación de las zonas ecológicas económicas (en sus diferentes niveles) permitirá fortalecer los objetivos y políticas de desarrollo para el manejo y conservación de los

recursos naturales, en concordancia con la visión integrada que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la provincia han identificado en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Sobre la base del estudio realizado por el Instituto para el Eco-desarrollo Regional Amazónico (2001), se establecen los siguientes objetivos de la zonificación ecológica económica para la provincia de Napo, estos son:

- Proveer de información ambiental, social y económica lo más cercana a la realidad, que permita reconocer la estructura y calidad ambiental de la provincia y su importancia para preservar, proteger y conservar los ecosistemas, en beneficio del manejo sostenible de los recursos naturales.
- Definir zonas homogéneas con un análisis integral caracterizadas por el medio biológico, físico y socio-económico, para una posterior evaluación según criterios de valor e integración de sub-modelos.
- Orientar la definición y el establecimiento de políticas públicas en el marco de las categorías de ordenamiento territorial identificadas, como base para la definición, implementación y monitoreo de planes, programas y proyectos para el desarrollo sostenible provincial de manera articulada entre los diferentes niveles de gobierno.
- Construir una propuesta consensuada de zonas ecológicas económicas y sus unidades de manejo provincial, con el fin de actualizar y homogenizar las categorías de ordenamiento territorial.
- Caracterizar las unidades de manejo definidas en la zonificación ecológica económica, considerando las recomendaciones de uso y manejo.

En complemento, según Couto (1994), los objetivos de la Zonificación Ecológica Económica son:

- Facilitar la negociación y el consenso entre los diferentes sectores sobre la ocupación y uso adecuado del territorio.
- Ofrecer información integrada, producto de la Zonificación Ecológica Económica para una adecuada gestión territorial.

4.3.2 Propuesta del esquema metodológico de la ZEE

Las directrices metodológicas para la formulación de la zonificación ecológica económica, aquí descrita, se basó principalmente en las experiencias de la región amazónica, particularmente la de Perú²⁶; la pautas que guían estos proceso están en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica.

La propuesta involucra *V etapas* de trabajo, las mismas que sintetizan y describen el geo-procesamiento y los análisis temáticos necesarios para definir las zonas ecológicas económicas. Las etapas de formulación se presentan en la Tabla No 4.6.

²⁶ El Gobierno de Perú ha declarado como interés nacional al Ordenamiento Territorial sobre la base de la ZEE (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM), sobre ello se han establecido diferentes instrumentos técnicos y legales que sustenta los proceso de la zonificación ecológica económica en el Perú.

Tabla No 4.6. Esquema metodológico

<i>Etapa</i>		<i>Descripción</i>
I	<i>Preliminar</i>	Esta etapa comprende la revisión del marco legal vigente ²⁷ , plan metodológico consensuado con los diferentes actores y la definición de los objetivos y alcance técnico para la formulación de ZEE
II	<i>Sistematización y generación de información</i>	Esta etapa comprende recopilación, levantamiento y sistematización de las principales variables que responden a la metodología (información geográfica escala 1:25.000). La síntesis de esta información permitirá caracterizar las unidades desde su: medio físico, biológico y socioeconómico.
III	<i>Análisis de las UEE</i>	Esta etapa consiste en la integración de las variables, a partir de la cual se identifica unidades relativamente homogéneas. Estas unidades son producto de la relación del medio físico y biológico, sobre la cual se analiza los aspectos socio-económicos que existe actualmente en el territorio. Estas unidades se definen como ecológicas económicas (UEE).
IV	<i>Evaluación y determinación de las zonas ecológicas económicas</i>	Esta etapa comprende la evaluación de las unidades ecológicas económicas (UEE) a través de modelos, que integran criterios para priorizar la importancia de cada zona representada cartográficamente. El análisis integrado de variables permite identificar las potencialidades y limitaciones ²⁸ del territorio para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Gobierno Regional de Lambayeque, 2013)
V	<i>Validación</i>	Esta etapa final comprende la validación técnica de las zonas ecológicas económicas a través de un proceso de participación en diferentes niveles. Como resultado se obtiene el mapa de la Zonificación Ecológica Económica.

Fuente: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP. 2007

Elaboración propia

En términos generales, el procedimiento para la obtención de las zonas ecológicas económicas tiene un fundamento técnico basado en la información de tipo geográfica (principalmente) y estadística que es recopilada, sistematizada y analizada en la fase de

²⁷ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, COOTAD y COFPF.

²⁸ Definición de unidades de manejo considerando recomendaciones y alternativas de usos.

diagnóstico; el alcance de éste análisis responde a la calidad y disponibilidad de la información.

4.4. Lineamientos y presentación de propuesta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Napo

En los procesos de planificación y ordenamiento territorial, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) se observarán de manera obligatoria las siguientes directrices²⁹:

- *La articulación con el Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021) y la Estrategia Territorial Nacional.*
- *La articulación y coordinación intergubernamental horizontal y vertical.*
- *La participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial.*

En consecuencia, la articulación, coordinación y socialización se convierten en un compromiso de obligatorio cumplimiento con la sociedad y los distintos niveles de gobierno; principalmente los criterios de conformidad que se necesita entre los gobiernos locales para fortalecer los procesos técnicos, mecanismos de participación y decisión política.

Por tal razón, para fortalecer y valorar con los gobiernos locales la propuesta de homologación de criterios de ordenamiento territorial para la Provincia de Napo; se debe trabajar sobre la base de dos espacios:

²⁹ Acuerdo Ministerial N° SNPD-0089-2014 (Art.3)

- a) Mesa técnica de Ordenamiento Territorial
- b) Consejo de Planificación Provincial

La mesa técnica de Ordenamiento Territorial es un mecanismo de coordinación institucional; en la práctica se ha puesto en marcha través de la Dirección de Planificación del Gobierno Provincial de Napo, quien ha generado este mecanismo como un espacio de trabajo técnico y de consenso en torno a los procesos de planificación y ordenamiento territorial de la provincia. La finalidad es seguir generando estas reuniones técnicas con el fin de articular la propuesta de homologación de ordenamiento territorial en la provincia.

Por lo que se refiere al Consejo de Planificación Provincial, actualmente está creado mediante ordenanza reformativa del GAD Provincial de Napo, con fecha 11 de mayo del 2017, resolución N°402. Según la misma en su artículo 5, el Consejo de Planificación Provincial se constituye por acto normativo y estará integrado por:

1. El Prefecto/Prefecta, quien convocará al Consejo de Planificación Provincial, y lo presidirá con voto dirimente.
2. Un representante legislativo provincial, elegido de entre sus miembros.
3. La o el Director de Planificación del Gobierno Provincial, o s delegado que tendrá de carácter permanente.
4. Res servidoras/es públicas/os del Gobierno Provincial, vinculados con el desarrollo y ejecución de la competencias exclusivas provinciales, designados por el Prefecto o Prefecta.
5. Tres representantes delegados de la sociedad civil; del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del GAD Napo.
6. Un representante del nivel de gobierno cantonal, designado por el Consorcio d Municipios e Napo, de entre los alcaldes de la Provincia.

7. Un representante del nivel de gobierno parroquial, designado por el Consorcio de Gobiernos Parroquiales de Napo, de entre los Presidentes de los GADs Parroquiales de la Provincia.

En complemento, la ordenanza en su artículo 3 establece que son funciones del Consejo de Planificación Provincial:

- a) *Normar el funcionamiento del Consejo de Planificación Provincial, así como la vinculación de éste con los Consejos de Planificación de los otros niveles de gobierno.*
- b) *Articular y coordinar la planificación provincial con el Plan Nacional de Desarrollo y de los distintos niveles de gobierno y entre estos.*

Así mismo el artículo 29, inciso 2 menciona:

El Consejo de Planificación sesionará dos veces al año y/o las que sean necesarias. El Consejo de Planificación funcionará en la sede del Gobierno Provincial de Napo, excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio provincial, sobre todo y de ser posible, en forma rotativa en cada uno de los cantones que forman parte del territorio provincial.

Adicional a estos aspectos que estipula el marco normativo local, el COPFP en el artículo 29 del determina que:

Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:

2) Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;

Así pues, ambos espacios se deben fortalecer y a través de ellos socializar las directrices técnicas que guían la próxima actualización de los PDOTs con miras hacia una adecuada articulación y homologación de criterios de ordenamiento territorial.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- El ordenamiento territorial en esencia busca actuar sobre el orden territorial con el fin último de establecer nuevos modelos y escenarios de desarrollo, uso y ocupación del suelo; sin embargo tal como lo establece Buruaga (1980) puede resultar un concepto complejo de definir y esencialmente es un reflejo o imagen del grado de desarrollo de una determinada sociedad.
- El ordenamiento territorial en el Ecuador es un proceso en construcción y con distintos niveles de ejecución según la realidad y dinámica de los gobiernos locales. El marco legal ha sido elaborado en el lapso de los últimos 10 años, por lo cual la implementación del mismo es incipiente. En términos generales en la provincia de Napo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial presentan una amplia y consistente información en los componentes de diagnóstico, propuesta y gestión; no obstante la aplicación del ordenamiento territorial como instrumento de gestión, no responden aún a la gestión institucional de los GADs. Los gobiernos locales tienen escaso personal técnico especializado en la materia; y los procesos de capacitación son limitados a herramientas concretas y se vuelven en algunos casos mecánicos y poco interactivos con la realidad del territorio.

- La sistematización metodológica elaborada de cada uno de los PDOTs de los cinco GAD Municipales fue esquematizada de la lectura del documento del PDOT, entrevistas mantenida con los actuales técnicos de la Dirección de Planificación y Ordenamiento y conocimiento de la dinámica local por parte del autor; sin embargo estos insumos técnicos no fueron lo necesario para concebir una análisis técnico adecuado, es decir los documentos en su mayoría incluye los resultados del proceso sin mostrar información básica que sustente la información. Solo en el caso del Cantón Tena se pudo realizar una explicación más exhaustiva de la metodología, porque el técnico responsable facilitó instrumentos técnicos adicionales a los que se citan en el PDOT.
- La información que disponen los PDOTs no es consecuente con la información que se carga en el SIGAD, esto debido a que los GADs por premura de tiempo no lograron llegar al cumplimiento de los tiempos establecidos. Así mismo, se evidencia que después de la aprobación de los PDOTs a través de una resolución, se incorporaron análisis por CUT y se incluyeron o modificaron las categorías de ordenamiento territorial; como menciona el PDOT de Archidona se realizó un proceso para la homologación de las categorías, una vez que los documentos fueron aprobados.
- La formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial bajo los lineamientos y los métodos sugeridos por la guía de Senplades, en cierta medida implicó más una obligatoriedad que una orientación; debido a que la evaluación de los contenidos reportados a través del SIGAD, valora el alcance de cumplimiento en concordancia con dichos lineamientos.
- Los procesos técnicos para la generación de las categorías de ordenamiento territorial de los cuatro GADs de la provincia de Napo (se excluye al GAD de Carlos Julio Arosemana Tola), son muy débiles en su argumentación técnica y no presentan una propuesta integral de ordenamiento territorial para la provincia. Los resultados muestran que la definición

de las categorías se generó rigurosamente en relación al cumplimiento de los métodos sugeridos por la Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (2014). En complemento cada GAD elaboró su propuesta en razón de sus insumos y capacidades técnicas, lo que resultó en una desarticulación entre los dos niveles de gobierno al homogenizar las categorías de ordenamiento territorial.

- El total del territorio provincial tienen el 71,38% con algún status de conservación por el estado (PANE, Bosque y vegetación protectores, patrimonio forestal del estado, bosques y vegetación protectores), el 0,24 % área urbana y el restante 28,38% corresponde a área rural. En efecto, Napo se caracteriza por tener un 78 % de su superficie con presencia de ecosistemas de páramos y bosques húmedos de montaña; mismos que representan un alto valor ecológico para la conservación de la diversidad amazónica y el aseguramiento de los servicios ecosistémicos que brindan a la población. Contradictoriamente, la provincia cuenta con una población rural que tiene niveles de pobreza que se sitúan entre los más altos del país. El 77,1% de la población se encuentra en situación de pobreza, mientras que el 42,8% se encuentra en situación de extrema pobreza (INEC, 2010). Las actividades agropecuarias y la extracción de madera constituyen la principal fuente de ingreso en las poblaciones rurales, y al mismo tiempo constituyen uno de los factores que ponen en riesgo la conservación de su biodiversidad y los recursos naturales (PDOT, 2015).

- El Instituto Espacial Ecuatoriano (ex Clirsen) a través del proyecto “*Generación de geoinformación para la gestión del territorio a nivel nacional escala 1:25.000*” inició en el año 2011 en las diferentes provincias del país, la generación de información geográfica que representa variables biofísicas. En el marco de éste proyecto la metodología utilizada por el IEE para la evaluación de tierras por su capacidad de uso (CUT), consideró el Sistema Americano. Este sistema determina según su capacidad los

usos y las limitaciones en ocho clases. Las clases I – II y III se consideran respectivamente como muy buena, buena y moderadamente buena para cultivos intensivos de diversos productos y cultivos en rotación; ésta última con ciertas limitaciones por pendiente moderada, erosión y con suelos lentamente permeables. Las clases IV – V presentan condiciones para vegetación permanente como pastos o cultivos arbóreos pero con prácticas de manejo adecuadas. La clase VI - VII presenta muchas y serias limitaciones o riesgos para pastos, montes y cultivos. Finalmente, la clase VIII no son aptas para montes o pastizales, siendo su uso recomendable para aprovechamiento forestal, protección o conservación. La provincia tiene su territorio entre las clases IV-VIII de las cuales, el 1,3% corresponde a la clase IV, el 11,8% clase V, el 36,9% clase IV, el 19% clase VII y el 22% clase VIII, la mayoría del territorio tiene limitaciones fuertes a muy fuertes las actividades agropecuarias.

- Según la información geográfica disponible del proyecto MAGAP-SIGTIERRAS (2015), la provincia tiene una superficie de 6726,12 km² (89%) con cobertura natural de bosque nativo, erial, páramo, vegetación herbácea y arbustiva; mientras que aquellas categorías que dinamizan la economía de la provincia cultivos y pastizales representa el 8,31% y el 1,15% respectivamente. La mayoría de cultivos son permanentes (café y cacao) mientras que los pastos son cultivados, esto sugiere que en la actualidad aun en la provincia existe una agricultura de subsistencia tradicional como principal actividad económica de la provincia. La población de Napo es en su mayoría es agricultora con 15.733 personas, de un total de 39.794 de la población ocupada, representando el 39.54%.

- La zonificación ecológica económica es un instrumento que provee información de las distintas posibilidades (según limitaciones y potenciales) de usos que el territorio provincial dispone. El resultado de la definición espacial y caracterización de las zonas ecológicas económicas y sus unidades de manejo, es un insumo técnico importante en

apoyo a la homologación de categorías y fortalecimiento de los procesos de planificación y ordenamiento territorial para la provincia de Napo.

Recomendaciones

Napo es considerada una provincia de importancia ecológica y cultural porque cuenta con ecosistemas de montaña, constituidos por páramos y bosques nublados o bosques húmedos de montaña, como los más representativos con el 90 % del territorio; del mismo modo los ecosistemas acuáticos, sus ríos, lagos y lagunas constituyen un recurso con alto valor ambiental, social y económico para su población; éstos cubren el 0,42 % de la superficie provincial. Por otro lado, al tener el 60% de la población autoidentificada como indígena, la ocupación del territorio presenta dinámicas muy particulares.

Con estas consideraciones, el ordenamiento territorial en la provincia de Napo debe garantizar la conservación, el manejo y uso adecuado de sus recursos naturales, incorporando estrategias en la planificación territorial con base en un enfoque de género, ecosistémico, de gobernanza e intercultural. Las estrategias deben encaminarse hacia la gestión y uso del suelo, a través del desarrollo e implementación de alternativas de sistemas de producción sostenible, fomento del turismo comunitario, biocomercio, acuerdos para la conservación, entre otras.

En las actuales disposiciones constitucionales, se menciona que los diferentes niveles de gobierno, deberán articular, coordinar y complementar su planificación y ordenamiento territorial en razón de sus competencias. El plan de desarrollo y ordenamiento territorial es el instrumento clave, en razón del cual se debe conciliar e integrar la propuesta de desarrollo de los cantones y la provincia. Los procesos deben articularse adecuadamente a políticas, programas, proyectos y estándares de información a nivel local, que faciliten la integración adecuada de los sistemas de información cantonal al nivel provincial. La adecuada gestión y uso de la información debe permitir el monitoreo periódico de los

indicadores establecidos en el PDOT, mejorando los procesos de planificación, implementación y toma de decisión.

Bibliografía

Asamblea Nacional del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. Registro Oficial No. 449. Decreto Legislativo 0, de 20 de octubre de 2008. Actualizado al 30 de enero 2012.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Segundo Suplemento No. 306, de 22 de octubre del 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No. 175. Actualizado al 11 de mayo 2011.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Registro Oficial Suplemento No. 303, de 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador (2014). Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Registro Oficial Suplemento No. 166, de 21 de enero 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Registro oficial Suplemento N° 790, de 05 de julio del 2016.

CATIE (2006). Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. Uso de principios, criterios e indicadores para monitorear y evaluar las acciones y efectos de políticas en el manejo de los recursos naturales. San José: Informe técnico / CATIE no. 347.

CEPAL (2014). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Chile: Publicación de las Naciones Unidas ISSN: 1994-7364, Serie Desarrollo Territorial.

Clirsen et al. (1990). Manual para estudios de suelos. Quito, EC.p. 36-44.

Consejo Nacional de Planificación (2016). Informe del proceso de acompañamiento y reporte de la formulación y/o actualización del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Napo.

Consejo Nacional de Planificación (2016). Informe del proceso de acompañamiento y reporte de la formulación y/o actualización del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Archidona.

Consejo Nacional de Planificación (2016). Informe del proceso de acompañamiento y reporte de la formulación y/o actualización del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Carlos Julio Arosemena Tola.

Consejo Nacional de Planificación (2016). Informe del proceso de acompañamiento y reporte de la formulación y/o actualización del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del El Chaco.

Consejo Nacional de Planificación (2016). Informe del proceso de acompañamiento y reporte de la formulación y/o actualización del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Quijos.

Consejo Nacional de Planificación (2016). Informe del proceso de acompañamiento y reporte de la formulación y/o actualización del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Tena.

Couto, W. (1994). Zonificación ecológica económica: Instrumento para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Recursos de la Amazonía. Iquitos: PNUD. Proyecto RLA/92/G32.

FAO (1997). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Servicio de Recursos, Manejo y Conservación de suelos. Roma: Dirección de Fomento de Tierras y Aguas.

Gómez, D. (2008). Ordenación Territorial. Madrid-Barcelona-México.: Ediciones Mundi-Prensa - 2da edición.

Gómez, D. (2014). Ordenación Territorial. Madrid: Mundi- Prensa - 3era edición.

Gobierno Municipal del Cantón Archidona (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Chaco (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Carlos Julio Arosemena Tola (2015). Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del Cantón Carlos Julio Arosemena Tola.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Quijos (2014). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Quijos – Encaminando al futuro 2014 – 2022.

Gobierno Municipal del Cantón Tena (2014). Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Gobierno Provincial de Napo (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Napo 2019.

Gobierno Provincial de Napo (2016). Informe para el servicio de apoyo técnico cartográfico para la actualización de las categorías de ordenamiento territorial de napo.

Gobierno Municipal de Fco. De Orellana (2014). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Napo 2014-2019.

Gobierno Regional de Lambayeque (2013). Zonificación Ecológica Económica base para el ordenamiento territorial del Departamento de Lambayeque. Lambayeque.

Grupo Técnico de Trabajo en Gobernanza Ambiental en Napo (2013). Propuesta de Modelo de Gobernanza Ambiental para la Provincia de Napo. Proyecto “Fortalecimiento de la gobernanza ambiental en la planificación territorial en Napo”. Tena: CONDESAN/Programa BioCAN, MAE, GADPN, GIZ.

IEE (2013). Instituto Espacial Ecuatoriano. Memoria Técnica del cantón Balao, Proyecto: Generación de Geo-información para la Gestión del Territorio a nivel Nacional Escala 1:25.000. Quito. Recuperado de:

http://app.sni.gob.ec/snmlink/sni/PDOT/ZONA5/NIVEL_DEL_PDOT_CANTONAL/GU

AYAS/BALAO/IEE/MEMORIAS TECNICAS/mt balao capacidad uso de las tierras .pdf. Pag. 4. Fecha de revisión: 08.01.17.

IERA (2001). Instituto para el Eco-desarrollo Regional Amazónico. Zonificación Ecológica Económica de la Amazonía Ecuatoriana. Quito.

IIAP (2007). Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana. Manual para la zonificación ecológica económica a nivel macro y meso. Proyecto: Diversidad Biológica de la Amazonía Peruana (p. 35). Iquitos.

ICAA (2013). Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina. Guía de trabajo: Desarrollo de Capacidades para interpretar la información geográfica y fortalecer la validación de la Zonificación Ecológica Económica. Ucayali.

IIAP (1997). Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana. Visión de Desarrollo de la Amazonía Peruana al 2022. Recuperado de: <http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/CDinvestigacion/iiap/iiap3/iiap3-01.htm#TopOfPage>. Fecha de revisión: 15.01.17.

LÓPEZ, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 2, p. 297-312, ago. ISSN 2179-0892.

MAGAP-SIGTIERRAS (2015). Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca - Programa Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica. Proyecto de cartografía temática del Ecuador. Quito.

MAGAP (2014). Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC) 2014. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-agropecuarias-2/>. Fecha de revisión: 15.10.17.

Massiris, A. (1993). Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial. Santa Fe de Bogotá: Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria, año 2, núm. 2, enero/marzo.

Nohlen, D. (2002). Diccionario método comparativo. Recuperado de: https://www.rzuser.uni-heidelberg.de/~k95/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf . Fecha de revisión: 06.01.17.

Lammerts, B., Blom, E. (1997). Hierarchical Framework for the formulation of sustainable forest management standards. Principles criteria indicators (p. 82). Wageningen: NL, The Tropenbos Foundation.

PRODOC GEF-NAPO (2014). Proyecto: Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, los bosques, el suelo y el agua como medio para lograr el buen vivir / Sumac Kawsa en la provincia de Napo .Gobierno Provincial de Napo.

Sáenz, De B. (1980). *Ciudad y territorio* (p. 18) núm. 1.

SAFA (2014). Evaluación de la Sustentabilidad para la Agricultura y la Alimentación. Informe de evaluación ambiental estratégica - Programa Integral Sistema Cacique Guaymallén. Provincia de Mendoza.

SENPLADES et al. (2010). Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.

SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE (2010). Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial: Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (p.35). Quito.

SENPLADES (2011). Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.

SENPLADES (2012). *Reseña histórica*. Recuperado de:
<http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>. Fecha de revisión: 20.12.16.

SENPLADES (2013). Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017.

SENPLADES (2014). Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

SENPLADES (2014). Lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento territorial. Quito.

SENPLADES (2015). Memoria técnica capacidad de uso de la tierras.

SENPLADES (2016). Plan integral para la Amazonía.

TCA (1998). Tratado de Cooperación Amazónica. Zonificación Ecológica Económica para la Amazonía. Caracas.

Universidad del Pacífico (2013). Estudio de caracterización y valoración de los servicios ecosistémicos en Napo. Convenio de Donación 004-A-2013 USAID.

Vacas, O. Medina, D. Íñiguez, J. & Navarrete, H. (2007). Los kichwas del alto Napo y sus plantas medicinales. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Escuela de Ciencias Biológicas y Herbario QCA de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (p.11). Quito.

Anexos

Anexo A. Selección de las variables para Capacidad de Uso de la Tierra

Pendiente

Cuadro 1: Clases de pendientes (%).

Pendiente (%)	Tipo de pendiente	Forma del relieve
0-5	Muy suave	Plana
5-12	Suave	Ligeramente ondulada
12-25	Media	Irregular
25-50	Fuerte	Fuerte
50-70	Muy fuerte	Escarpada
>70	Abrupta	Montañosa

Fuente: MAG-DINAREN. 2003

Textura superficial

Cuadro 2: Clases de textura superficial.

Textura superficial	Denominación
fina	francoarcilloso (> a 35%), arcilloso arcilloarenoso, arcillolimoso
media	franco, limoso, francoarcilloso (< 35% de arcilla), francoarcilloarenoso, francoarcillolimoso
Moderadamente gruesa	franco arenoso (fino a grueso) franco limoso

Fuente: MAG-DINAREN. 2003

Profundidad efectiva

Cuadro 3: Clases de profundidad efectiva.

Profundidad (cm)	Denominación
0-20	Superficiales
20-50	Poco profundos
50-100	Moderadamente profundos

Fuente: CLIRSEN-MAGAP (SIGAGRO). 2011

Pedregosidad

Cuadro 4: Clases de pedregosidad.

Pedregosidad (%)	Denominación
10-30	Presencia de piedras en el perfil
>30	Presencia de piedras en el perfil

Fuente: MAG-DINAREN, 2003

Fertilidad

Cuadro 4: Clases de fertilidad.

Fertilidad (%)
Muybaja
Baja
Mediana
alta

Fuente: MAG-DINAREN, 2003

Toxicidad

Cuadro 5: Clases de toxicidad

Toxicidad (Aluminio)
Sin o casinula
Sin o nula
Ligera
Media
Alta

Fuente: MAG-DINAREN, 2003

Drenaje

Cuadro 6: Clases de drenaje

Drenaje
Mal drenado-imperfecto
Moderado
Bueno

Fuente: MAG-DINAREN, 2003

Rango de humedad

Cuadro 7: Rangos de humedad

RANGOS DE HUMEDAD
Perudico
Udico
Ustico

Fuente: MAG-DINAREN, 2003

Zonas de temperatura

Cuadro 8: zonas de temperatura

ZONAS DE TEMPERATURA
Isohipertermico
Isotérmico
isomesico
isofrigido

Fuente: MAG-DINAREN, 2003

Geomorfología

Cuadro 9: Geomorfología

GEOMORFOLOGÍA
Eriales (rocassobresalientes)
Colinas bajas
Colinas altas
Colinas medias
Colinas muyaltas
Encañonamientos abruptos, escarpes, relieves muy disectados
Terrazaaluvialalta
Terrazaaluvial media
Valle
Valle aluvial

Fuente: PPGS, 2003

Tipos de suelo

ORDEN	SUBORDEN	GRAN GRUPO
Entisol	Fluvent	Tropofluvent
Histosol	Hemist	Tropohemist (cryaquept)
Inceptisol	Tropept	Dystropept(haplortox)
	Tropept	Dystropept
	Andept	Cryandept
	Andept	Hydrandept
	Aquept	Tropaquept
	Hemist	Tropohemist(cryaquept)

Fuente: MAG-DINAREN, 2003

Riesgos Naturales

Zonas propensas a inundaciones (desbordamiento de los ríos o fuertes precipitaciones)

- Alta susceptibilidad a movimientos en masa
- Mediana susceptibilidad a movimientos en masa

Anexo B. Determinación de las categorías de ordenamiento territorial Tena

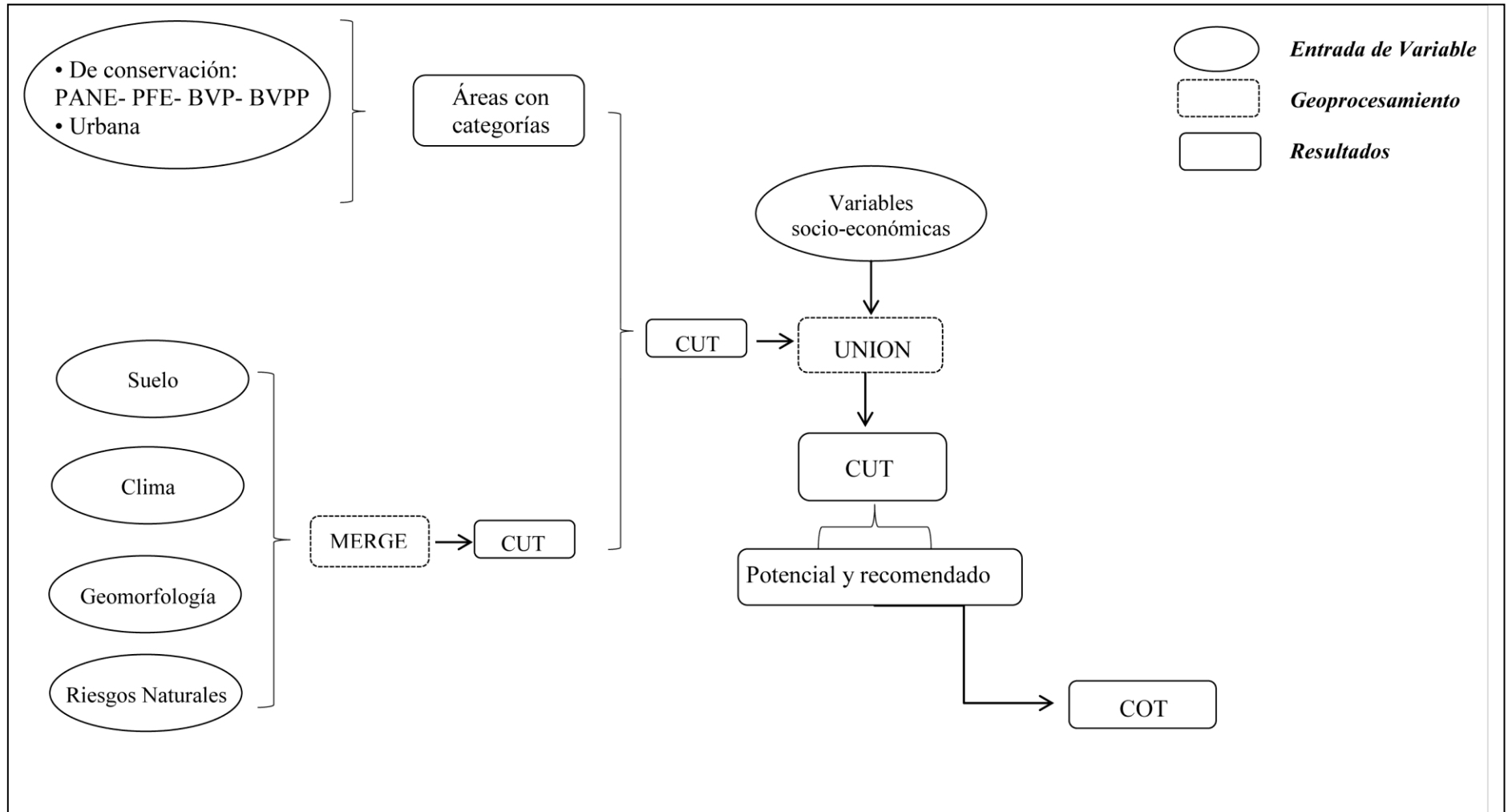
NIVEL DE USO DEL MEDIO FÍSICO	CATEGORÍA GENERAL	CATEGORÍA ESPECÍFICA	NORMATIVA GENERAL	COT
CONSERVACIÓN	Área transición COT III	Agroforestal asociada sin intensificación	para mantener la soberanía alimentaria familiar y comunitaria en forma integrada con parcelas agroforestales, sistemas tradicionales y actividades silvopastoriles de bajas cargas animales conjuntamente con el mantenimiento del bosque en los relieves accidentados	área de transición agroforestal asociada sin intensificación destinada para mantener la soberanía alimentaria familiar y comunitaria en forma integrada con parcelas agroforestales, sistemas tradicionales y actividades silvopastoriles de bajas cargas animales conjuntamente con el mantenimiento del bosque en relieves accidentados
	Área de conservación COT IV	Forestal con mínimos usos agropecuarios	Destinada al aprovechamiento del bosque a través de actividades extractivas sostenibles sin remoción de la cobertura vegetal o establecimiento de estructuras permanentes y recuperación de áreas	área de conservación forestal con mínimos usos agropecuarios destinada al aprovechamiento del bosque a través de actividades extractivas sostenibles sin

		sobre utilizadas	remoción de la cobertura vegetal o establecimiento de estructuras permanentes, En estas áreas se promoverá la recuperación de áreas sobre utilizadas
Área de preservación COT V	De la cobertura vegetal con mantenimiento de pastos naturales, y producción hidrológica	para garantizar el mantenimiento de los recursos naturales, los ecosistemas frágiles los corredores ecológicos y la producción de los servicios ambientales que se producen en ellos en especial el agua de abastecimiento para las ciudades por lo que excluye a cualquier modificación de los bosques naturales	área de preservación natural cobertura vegetal y producción hidrológica destinada a garantizar el mantenimiento de los recursos naturales, los corredores ecológicos, los ecosistemas frágiles y la producción de los servicios ambientales que se producen en ellos en especial el agua de abastecimiento para las ciudades por lo que excluye a cualquier modificación de los bosques naturales. El aprovechamiento de recursos

				naturales para energías renovables se presenta como una alternativa estratégica de desarrollo
APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN	Áreas de producción Semi-intensiva COT I	agropecuaria permanente de tipo semi-intensivo con rendimientos sostenibles pero con limitaciones	destinada al comercio local de productos de ciclo corto, perennes y agroforesteria con periodos de descanso para mantener su fertilidad en base a un sistema de producción mercantil de pequeños productores y manejo forestal intensivo como alternativa de sostenimiento	área de producción agropecuaria permanente de tipo semi-intensivo con rendimientos sostenibles pero con limitaciones destinada al comercio local de productos de ciclo corto, perennes y agroforesteria con periodos de descanso para mantener su fertilidad en base a un sistema de producción mercantil de pequeños productores y manejo forestal intensivo como alternativa de sostenimiento
			para garantizar el sustento comunitario en base a agricultura rotativa y ganadería	

	Áreas de producción extensiva COT II	agroforestal con posibilidades para cierta intensificación	extensiva en pequeñas áreas aptas comercializando sus excedentes en el comercio local teniendo como alternativa económica el manejo forestal intensivo extensivo	área de producción extensiva de tipo agroforestal con posibilidades para cierta intensificación para garantizar el sustento comunitario en base a agricultura rotativa y ganadería extensiva en pequeñas áreas aptas comercializando sus excedentes en el comercio local teniendo como alternativa económica el manejo forestal intensivo extensivo
--	--------------------------------------	--	--	---

Anexo C. Geo-procesamiento para generación del COT



Anexo D. Determinación de las categorías de ordenamiento territorial Archidona

CATEGORÍA GENERAL	CATEGORÍA ESPECIFICA	NORMATIVA GENERAL	COT	EXTENSIÓN (HA)
Área de Conservación	Forestal con mínimos usos agrícolas	Destinada al aprovechamiento del bosque a través de actividades extractivas sostenibles sin remoción de la cobertura vegetal o establecimiento de estructuras permanentes y recuperación de áreas sobre utilizadas	Área de conservación forestal con mínimos usos agrícolas destinada al aprovechamiento del bosque a través de actividades extractivas sostenibles sin remoción de la cobertura vegetal o establecimiento de estructuras permanentes y recuperación de área	44374,69
Área de Preservación	Preservación estricta de la cobertura vegetal, mantenimiento de pastos naturales y producción hidrológica	Destinada a garantizar el mantenimiento de los recursos naturales, los ecosistemas frágiles y la producción de los servicios ambientales que se producen en ellos en especial el aguade abastecimiento humano	Área de preservación estricta de la cobertura vegetal, mantenimiento de pastos naturales y producción hidrológica destinada a garantizar el mantenimiento de los recursos naturales, los ecosistemas frágiles y la producción de los	91579,86

			servicios ambientales	
Área de producción extensiva	Agroforestal con posibilidades de cierta intensificación	Destinada a garantizar el sustento comunitario en base a agricultura rotativa y ganadería extensiva en pequeñas áreas aptas comercializando sus excedentes en el comercio local teniendo como alternativa económica el manejo forestal extensivo	Área de producción extensiva agroforestal con posibilidades de cierta intensificación destinada a garantizar el sustento comunitario en base a agricultura rotativa y ganadería extensiva en pequeñas áreas aptas comercializando sus excedentes en el comercio	8371,91
Área de producción semi-intensiva	agropecuaria permanente de tipo semi-intensivo con rendimientos sostenibles pero con limitaciones	Destinada al comercio local de productos de ciclo corto, perennes y agroforestería con periodos de descanso para mantener su fertilidad en base a un sistema de producción mercantil de pequeños productores y manejo forestal intensivo como alternativa de	Área de producción semi-intensiva agropecuaria permanente de tipo semi intensivo con rendimientos sostenibles pero con limitaciones destinada al comercio local de productos de ciclo corto, perennes y agroforestería con periodos de descanso para mantener*	9025,11

Área de Transición	Con ligeras limitaciones	Para producción agroforestal y agrícola de baja intensidad.	Área de transición con ligeras limitaciones para producción agroforestal, y agrícola de baja intensidad.	14727,35
Áreas Protegidas	Propiedad estatal	Destinada a la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales	Áreas protegidas de propiedad estatal destinada a la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales	133352,80
Áreas urbanas	Administración pública.	Destinada a la gestión de interés público y a la provisión bienes y servicios	Áreas urbanas de administración pública destinadas a la gestión de interés público, y a la provisión bienes y servicios	412,95

Cobertura Hídrica	Producción hidrológica	Destinada a la provisión de recursos hídricos y conservación de la vida acuática	Cobertura hídrica de producción hidrológica destinada a la provisión de recursos hídricos y conservación de la vida acuática	245,29
----------------------	---------------------------	---	---	--------

Anexo E. Determinación de las categorías de ordenamiento territorial El Chaco

CATEGORIA GENERAL	CATEGORIA ESPECIFICA	IMPLEMENTACION DE LA POLITICA
área de conservación	apto para manejo forestal sostenible	Articular con organizaciones y ministerios la optimización y aprovechamiento sostenible de las zonas factibles para su conservación
	apto para protección limitaciones muy fuertes	
	limitaciones fuertes a muy fuertes	
área de conservación y protección	bosque protector	Cambiar la matriz productiva del cantón de agro-producción a ecoturismo, garantizando la conservación del PANE.
área de educación ambiental, recreación y turismo	apto para manejo forestal sostenible	Articular y facilitar programas de educación ambiental y manejo de recursos naturales con ministerios, proyectos estratégicos y organizaciones Aprovechar la potencialidad del PANE para mejorar la calidad de vida y el desarrollo ecológico del cantón.
	apto para protección limitaciones muy fuertes	
	bosque protector	
	parques nacionales	
área de protección y avance de la frontera agropecuaria	parques nacionales	Facilitar y coordinar el fomento a la regeneración natural y recuperación del área protegida
	proteccion hídrica	Articular y/o solicitar la competencia al GAD provincial por ser un cantón eminentemente agropecuario, potenciando la capacidad de gestión para el desarrollo productivo, generando pleno empleo y trabajo digno.
área de protección	parques nacionales	Articular actividades de protección y conservación a través de herramientas de co-manejo y participación en áreas definidas por el ministerio del ambiente
área de protección & yacimientos mineros	parques nacionales	Coordinar actividades de protección y conservación de los recursos renovables y no renovables dentro de áreas protegidas
área de protección hídrica	bosque protector	Controlar el manejo de los recursos naturales en el corredor ecológico en coordinación con los ministerios y proyectos estratégicos
	parques nacionales	
área de protección recursos minerales	bosque protector	Articular y coordinar el manejo de los recursos mineros dentro del bosque protector
área de protección y avance de la frontera ganadera	bosque protector parques nacionales	Facilitar y coordinar actividades de conservación y manejo agro silvo pastoril en áreas definidas por el MAE en coordinación con el gobierno provincial, gobiernos parroquiales y

		organizaciones sociales / aprovechar las capacidades regionales y territoriales en actividades productivas, procurando el pleno empleo.
área de uso agropecuario y forestal	Factible actividades agro-forestales sostenibles	Fomento de prácticas no asistencialistas para la producción procurando el involucramiento de la sociedad sin excepciones
área minera de material pétreo	apto para protección limitaciones muy fuertes	Aplicar normativa técnica y jurídica con lineamientos específicos del MAE
área protección hídrica	apto para manejo forestal sostenible	Controlar el manejo de los recursos naturales en el corredor ecológico.
	apto para protección limitaciones muy fuertes	
	limitaciones fuertes a muy fuertes	
área recursos no metales	apto para manejo forestal sostenible	Coordinar actividades de protección y conservación de los recursos renovables y no renovables
	limitaciones fuertes a muy fuertes	
área urbana centros poblados	apto para manejo forestal sostenible	Controlar el uso y ocupación del suelo garantizando el acceso equitativo a su uso y propiedad
		Conceder a la sociedad civil la oportunidad de participar e influir en los procesos de decisión, reflexión y solución de problemas sociales en el cantón.
		Garantizar el derecho, que implica orientar todo el proceso de decisión, reflexión y solución en función de los sistemas de valores integrados en las normas sobre derechos humanos.
		Generar espacios de reflexión, diálogo y socialización de experiencias, historia e imaginarios en la sociedad civil poseedora de cultura y patrimonio.
		Establecer con y desde nuestra comunidad kichwa de oyacachi formas de conservación de sus manifestaciones culturales.
		Reducir el gasto corriente, sin menoscabo de la eficiencia y calidad en el servicio.
		Establecer un proceso continuo de capacitación orientado a la eficiencia laboral.
		Involucrar a la ciudadanía en la socialización de la normativa urbana.
		Garantizar la interconectividad y la dotación de infraestructura adecuada, de calidad e incluyente.
		Garantizar la movilidad local integral que privilegie el uso y acceso al transporte alternativo; y, que regule y renueve el parque automotor, con

		<p>el fin de reducir los niveles de contaminación.</p> <p>Proveer y controlar el servicio público de agua potable y alcantarillado, garantizando el acceso sostenible al agua para consumo humano con estándares de calidad.</p> <p>Facilitar un modelo de transporte público eficiente para la movilidad ordenada de las personas.</p> <p>Establecer un modelo de trabajo que dinamice procesos administrativos orientados a proporcionar servicios de calidad.</p>
área uso agrícola	apto para manejo forestal sostenible	Coordinar y facilitar la implementación de planes de uso y manejo de fincas integrales con un fuerte componente de recuperación del ecosistema en coordinación con los GAD parroquiales, provincial, MAGAP, MAE
	apto para protección limitaciones muy fuertes	
	limitaciones fuertes a muy fuertes	
área uso ganadero	apto para manejo forestal sostenible	Coordinar y facilitar la implementación de programas agro silvo pastoriles de recuperación vegetal natural con los GAD parroquiales, provinciales y MAGAP
	apto para protección limitaciones muy fuertes	
	limitaciones fuertes a muy fuertes	
áreas de conservación & intervención urbana	bosque protector	Generar modelos urbanísticos que promuevan asentamientos humanos ecológicos, considerando zonas de riesgo dentro del área protegida
	parques nacionales	Manejar una gestión integral de desechos, especialmente sólidos.