



**La ordenación del territorio en Ecuador.  
Evaluación del plan de desarrollo  
y ordenamiento territorial**

**La ordenación del territorio en Ecuador.  
Evaluación del plan de desarrollo  
y ordenamiento territorial**

---

*Autores:*

Héctor Danilo Hugo Ullauri  
Silvia Corina Alcívar Macías  
Felipe Bustamante Alarcón  
Irma Pilar Zambrano

La ordenación del territorio en Ecuador.  
Evaluación del plan de desarrollo  
y ordenamiento territorial

Autores:

Héctor Danilo Hugo Ullauri  
Silvia Corina Alcívar Macías  
Felipe Bustamante Alarcón  
Irma Pilar Zambrano

Docentes  
Universidad de Guayaquil, Facultad de  
Arquitectura y Urbanismo, Cda. Universitaria  
"Salvador Allende", Guayaquil, Ecuador



Primera edición: junio 2018  
© Ediciones Grupo Compás 2018  
ISBN: 978-9942-33-010-9

Diseño de portada y diagramación:  
Equipo Editorial Grupo Compás

Este texto ha sido sometido a un proceso de  
evaluación por pares externos  
con base en la normativa del editorial

Quedan rigurosamente prohibidas, bajo las  
sanciones en las leyes, la producción o  
almacenamiento total o parcial de la presente  
publicación, incluyendo el diseño de la portada,  
así como la transmisión de la misma por  
cualquiera de sus medios, tanto si es electrónico,  
como químico, mecánico, óptico, de grabación  
o bien de fotocopia, sin la autorización de los  
titulares del copyright.

Cita.

Hector, H, Silvia, A, Felipe, B, Irma P (2018) La ordenación del territorio en Ecuador.  
Evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial , Editorial Grupo  
Compás, Guayaquil Ecuador, 63 pag

## **PRÓLOGO**

El autor en este libro busca la presentación correspondiente al ordenamiento territorial en Ecuador, mismo que establece la obligatoriedad de aprobar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno al inicio de la gestión, una vez por mandato.

El campo de investigación corresponde al PDOT del GAD parroquial de Virgen de Fátima, el cual es un documento meramente informativo, con estrategias de articulación y planes, programas y proyectos, dirigidos a las pequeñas localidades en base a un análisis general del territorio.

El objetivo principal fue evaluar la ley de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo de Ecuador, a través del caso de estudio plan de desarrollo y ordenamiento territorial del GAD parroquial de Virgen de Fátima, para ello se caracterizó la planificación territorial en Ecuador, prestando atención tanto a la legislación de partida como a los instrumentos de planificación que se derivan de la misma, luego diagnosticó el plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial vigente de Virgen de Fátima (PDOTVF), y la regulación normativa e instrumental que estructura la Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo (LOOTUGS). Finalmente se emitieron líneas de mejora desde un análisis territorial del caso de estudio, para potenciar la viabilidad que permita ejecutar efectivamente los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los objetivos responden a un alto interés social, para gestionar la solución de las necesidades insatisfechas de los asentamientos humanos, sobre todo en zonas rurales, donde la planificación poco o nada genera.

El interés científico radica en generar una propuesta que se aplique en condiciones similares en el territorio nacional.

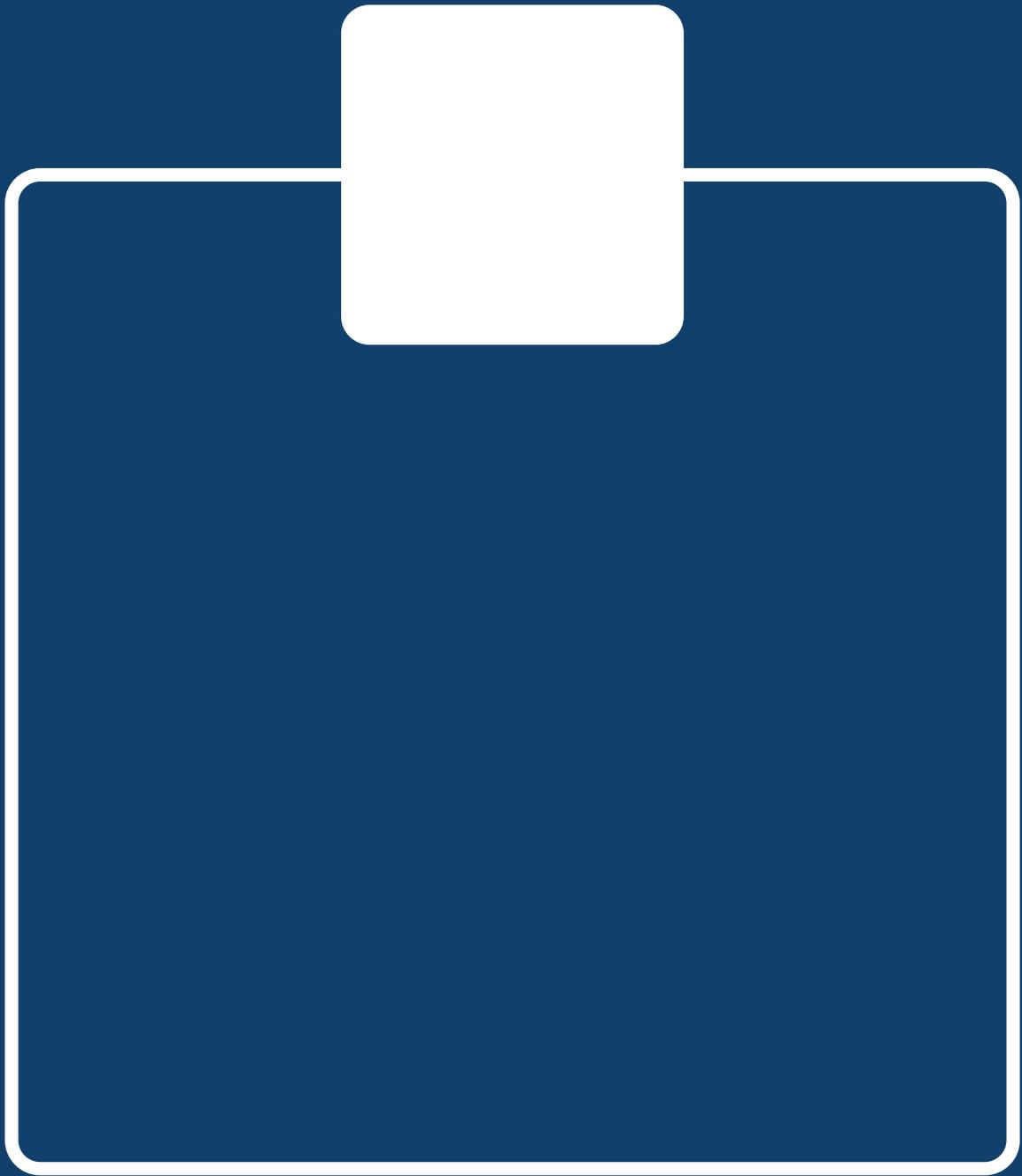
La metodología aplicada, es estudio de caso, en la cual planteamos el problema y objetivos, posteriormente la revisión de literatura existente sobre el tema, se triangula las fuentes de información de medios digitales, entrevistas, y documentos oficiales, posterior a ello se realizó la transcripción de los datos, y un análisis global y profundo, la valoración global y la propuesta de mejora.

Los resultados del análisis al PDOT, arroja deficiencias en cuanto a la articulación de los planes, programas y proyectos con el medio físico los cuales desconocen el sistema territorial y se limita a promulgar estrategias territoriales que dependen de otras instancias de gobierno.

Por ello la salida, nace a partir de la ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo; es mediante la aplicación del plan de uso y gestión de suelo, la definición de los polígonos de intervención y la aplicación de instrumentos complementarios que se logrará regular los usos de suelo, la edificabilidad, las estrategias de articulación con otros ministerios y se contribuirá efectivamente en la solución de las inequidades territoriales.

## ÍNDICE

Prólogo _____	2
Índice _____	4
Concepto de planificación y ordenamiento territorial _____	13
El sistema territorial _____	13
El Modelo Territorial _____	15
La planificación territorial _____	15
Instrumentos de la planificación y ordenamiento territorial _____	20
Ámbito de estudio _____	23
Componente social cultural _____	27
Componente económico _____	29
Componente político-institucional _____	30
Componente asentamientos humanos _____	31
Componente movilidad, conectividad y energía _____	34
Modelo territorial actual _____	35
Parroquia Virgen de Fátima, antecedentes históricos _____	35
Análisis de la ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo. _____	43
Información de la investigación _____	57
Bibliografía _____	63



Con la elaboración del presente proyecto, se pretende identificar los ajustes necesarios que deben realizarse en el marco normativo e instrumental, para dar continuidad al proceso de ordenamiento territorial. Es indispensable, caracterizar y regular los contenidos y alcances de los planes de ordenamiento territorial, y, por otro, definir el proceso de ejecución de los planes de ordenación urbanística, subordinados a los de ordenamiento territorial, pero diferentes por cuanto permiten identificar y asignar usos del suelo al territorio y posibilitar su ulterior gestión.

Desde la vigencia de la Constitución del 2008, la Asamblea Nacional ha aprobado dos leyes fundamentales para desarrollar algunos temas relacionados con la formulación de planes de ordenamiento territorial y su aplicación descentralizada. Gracias a ellos, se ha empezado a desarrollar, en los gobiernos autónomos descentralizados, una cultura del ordenamiento territorial estrechamente coordinada con la planificación del desarrollo. Sin embargo, también es cierto que fueron avances parciales, fragmentarios, dispersos y no siempre bien articulados entre sí.

Ecuador carecía de una ley específica sobre ordenación territorial, carencia que no fue compensada por los instrumentos legales que la sustituyeron. Esto conllevó, por ejemplo, en algunas provincias, a que se ordene el uso de suelo en el medio rural en el plan provincial, pero también en los planes cantonales e incluso en los de las parroquiales rurales.

En los textos constitucionales es muy clara la idea de simultaneidad en cuanto a la redacción de estos instrumentos,

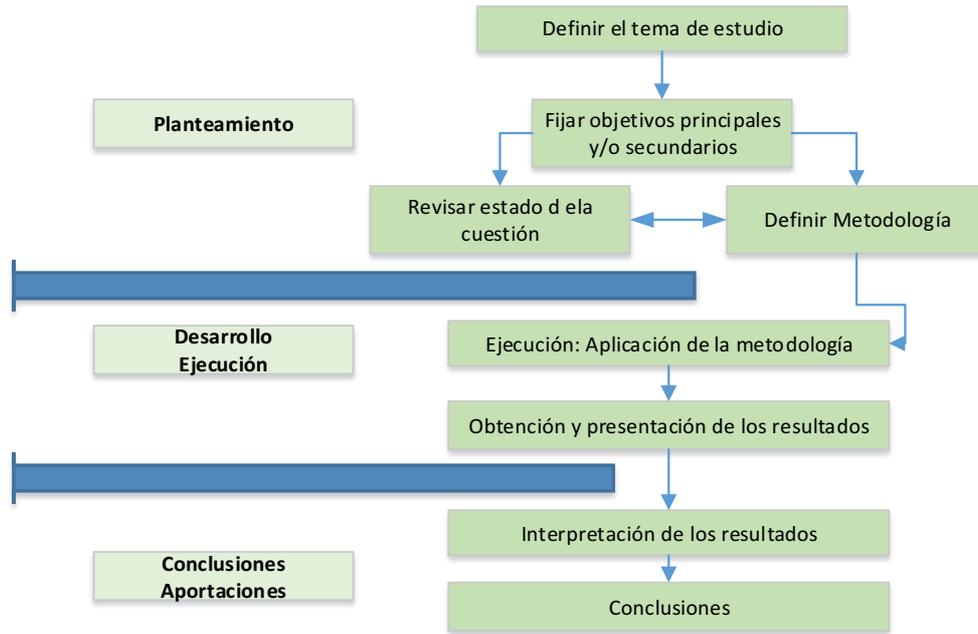
lo que es absolutamente pertinente desde el punto de vista metodológico además de la optimización de recursos y una razonable simplificación de los procedimientos de participación ciudadana, aprobación y difusión; lo mismo puede decirse del plan nacional de desarrollo y de la estrategia territorial nacional prevista por el COPFP.

Pero, por otra parte, será necesario contar con un esquema metodológico general para la formulación de los nuevos planes de uso y gestión de suelo y los planes complementarios derivada de esta, tal como el Plan parcial; sintonizados a la realidad ecuatoriana, con fases y componentes comunes y específicos con sus respectivas interdependencias.

Concluyendo, en Ecuador, los lineamientos metodológicos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) han sido impuestos a partir de estándares nacionales, y se confrontan con las restricciones técnicas y operativas para su ejecución por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

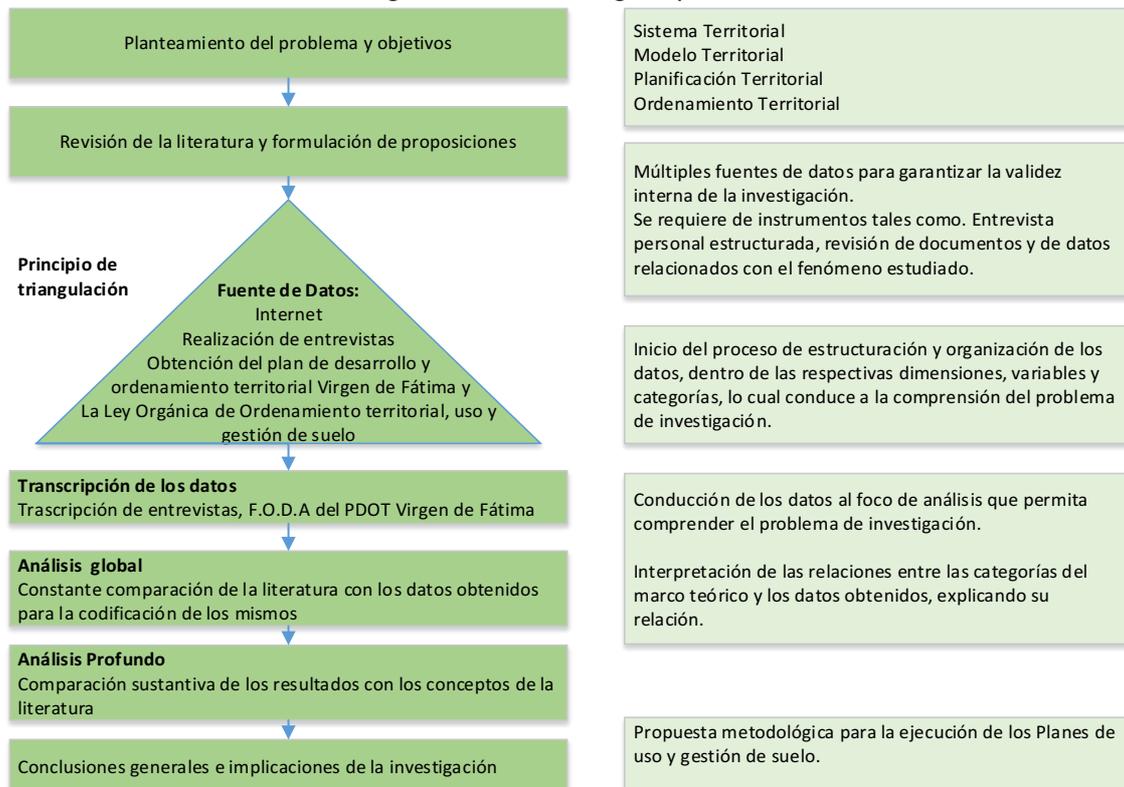
Es necesario entonces, analizar el PDOTVF y la ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, aprobado el 12 de mayo de 2016, con miras a contribuir el vacío del instrumento actual de ordenamiento territorial. Para lo cual se tomará como caso de estudio a la parroquia Virgen de Fátima.

Figura 1. Fases de ejecución de un proyecto



Fuente: Elaboración propia partir de (Universitat de Barcelona, 2017)

Figura 2. Metodología aplicada



Fuente: Elaboración propia a partir de (Martínez Carazo, 2006)

Para el desarrollo del presente trabajo, la sistematización de la información constará de cuatro grandes partes:

La primera, recoge el marco teórico y conceptual básico relacionado con el ordenamiento territorial.

En la segunda parte, se realizará un análisis sistemático y comparativo de la información recopilada sobre el marco normativo e instrumental de la ordenación del territorio en Ecuador, realizando una comparación con la Parroquia Virgen de Fátima.

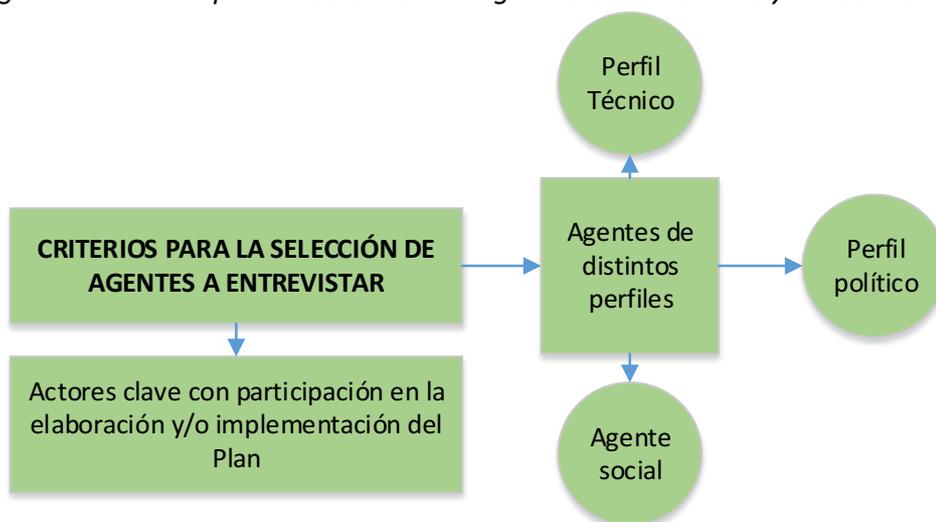
A continuación de lo anterior, se realizará una tercera parte de Análisis crítico de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión de suelo de Ecuador, aprobada el 12 de mayo de 2016 y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquial de Virgen de Fátima (PDOTVF).

Se trata del análisis de los principales componentes tanto de la Ley como del Plan, para luego lograr identificar las potencialidades y principalmente las deficiencias que les afectan para su implementación.

Incluirá entrevistas con actores clave en el Ordenamiento Territorial del país tales como: el Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) MSc. Antonio Rodríguez Jaramillo, y a nivel local como la presidenta del Gobierno autónomo descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima (GADPVF) Sra. Tanilly Márquez Cortez, y profesionales expertos que han participado en la formulación y seguimiento del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de Virgen de Fátima, como la Arq. María Verónica Rivadeneira Rodríguez, funcionaria zonal 5, del Ministerio de Desarrollo urbano y vivienda MIDUVI. El aporte de los mismos desde diferentes perspectivas, servirá para reforzar el análisis de la LOOTUS y el PDOTVF.

Este proceso implica una investigación de carácter cualitativo, el tamaño de la muestra no es importante desde una perspectiva probabilística en la que se da prioridad a la calidad frente a la cantidad de los datos. Para ello se usará un modelo de entrevista validado, citado de un artículo científico, como se presenta a continuación:

*Figura 3. Criterios para la selección de agentes entrevistados y modelo de entrevista*



#### **MODELO DE ENTREVISTA:**

- 1)Cuál fue su función en la elaboración del plan y/o en su seguimiento?
- 2) Qué entidades han estado a cargo de su realización técnica?  
Qué otros agentes estuvieron implicados en el proceso?
- 3) En el plan, cree que los objetivos y principios son acordes con las tendencias latinoamericanas?
- 4) En que grado cree que se están aplicando los objetivos y opciones estratégicas del plan?  
En que aspectos se ha avanzado más y en cuáles se han tenido mayores dificultades?
- 5) Cree que las propuestas del plan son lo suficientemente concretas para que se implementen sobre el territorio?
- 6) Cómo se realiza el seguimiento del grado de aplicación de los objetivos del plan?

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Elorrieta, Jorge, Cantos, & Sánchez, 2016)*

Para la elección de las palabras clave como para la realización de resultados se usará el software Atlas Ti, Microsoft Word y excel.

Finalmente, un apartado de líneas de mejora, partiendo del análisis del PDOTVF y de la LOOTUGS, que

corrija y potencialice el uso y gestión de suelo.

Dichas propuestas surgirán del análisis anterior enfocadas en la búsqueda del desarrollo sostenible del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esta última parte constará también de unas conclusiones generales sobre el trabajo realizado, definiendo a manera general unos retos a futuro a los cuales se enfrenta Ecuador en ordenamiento y desarrollo territorial.



## **CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EL SISTEMA TERRITORIAL**

De acuerdo a (Gómez Orea & Gómez Vallarino, 2013), el sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.

El sistema territorial es un aspecto inevitable en una comunidad o sociedad debido a que es la formación de las relaciones que siempre estarán presentes para que un medio donde se desempeñan las actividades de una población vaya surgiendo de manera progresiva.

*Figura 4. Elementos del sistema territorial*



*Fuente: Elaboración propia partir de (Gómez Orea & Gómez Vallarino, 2013)*

Los componentes para que el sistema territorial funcione, son la población y actividades; el medio físico; el marco legal e institucional, y el sistema de asentamientos y los canales de conexión. El funcionamiento de este sistema es organizado y gestionado por instituciones y además regulado por un marco legal vigente.

Domingo Gómez Orea señala que la comprensión del sistema territorial implica el reconocimiento de la relación entre la población y el medio físico, y del modelo de desarrollo que lo subyace. Esta aproximación tiene énfasis en los aspectos técnico-científicos y prospectivos del proceso de planificación, e incorpora metodologías participativas para el diálogo político y colectivo sobre el modelo de desarrollo.

El sistema territorial presenta además diferentes niveles: supranacional, nacional, regional, subregional o comarcal y el local - municipal, y en algunos casos el nivel particular (aldeas, cantones, y otros).

Ahora bien, entendiendo cuáles son los diferentes componentes de un sistema territorial y el papel que juega cada uno de ellos en el mismo, es importante identificar entonces qué tipo de dinámicas se desarrollan dentro del sistema y hacia dónde se dirige la tendencia de desarrollo del territorio, es decir, el modelo territorial.

## **EL MODELO TERRITORIAL**

De acuerdo a (Gómez Orea & Gómez Vallarino, 2013), el modelo territorial es una representación o imagen simplificada del sistema territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables de él.

El modelo territorial es aplicable a cualquier tipo de espacio y nivel de la jerarquía antes citada y a cualquier momento: al pasado, al presente o al futuro. En él las actividades son ubicuas, llenan todo el espacio, no hay recintos sin actividad porque son éstas quienes definen el carácter de cada zona: urbana, rural o infraestructural.

El sistema territorial y el modelo que lo representa, es la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, de tal manera que estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial.

## **LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

De acuerdo a (Willems & Diaz Navarrete, 1997), citado de (Adam & Gangopadhyay, 1997); la planificación territorial es un proceso estratégico orientado al futuro, cuyo objetivo es la toma de decisiones basado en criterios racionales. Además, es un proceso comprensivo, consistiendo en la integración de las reclamaciones de espacio por los diferentes sectores de gestión.

En todo sistema territorial hay algún tipo de planificación porque siempre hay alguien que reflexiona sobre la situación actual y su tendencia al futuro y sobre la forma de incidir sobre ella para reorientar su evolución hacia unos objetivos definidos, que eso es la planificación. El problema es que tal iniciativa no sea pública y, por tanto, orientada al interés general, sino privada y por quien tiene capacidad para hacerlo, y orientada por ello a intereses privados, con visión de corto plazo. Tomado de (Gómez Orea & Gómez Vallarino, 2013).

*Figura 5. Modalidades de intervención según escalas geográficas*

**A. UNA MODALIDAD DE PLANIFICACIÓN PROPIA DE CADA ESCALA**

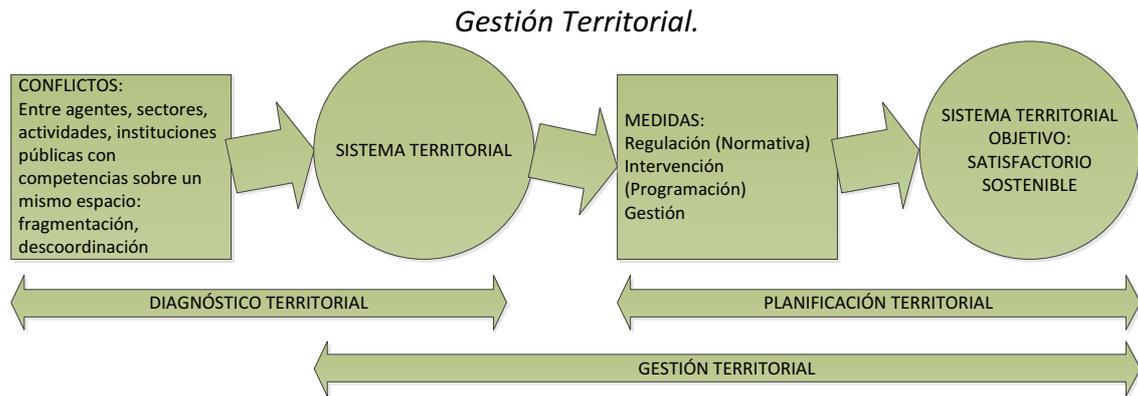


**B. PLURALIDAD DE MODALIDADES DE PLANIFICACIÓN A CADA ESCALA**



*Fuente: Elaboración propia a partir de Pujadas & Font(1998)*

*Figura 6. Las tres facetas de la ordenación territorial: Diagnóstico, Planificación y*



*Fuente: Elaboración propia a partir de (Gómez Orea & Gómez Vallarino, 2013)*

De esta manera se dan dos puntos: un modelo territorial a largo plazo o imagen objetivo a la que tender y un conjunto coherente de medidas de regulación, de intervención y de gestión para avanzar hacia él.

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Una de las definiciones más aceptadas sobre esta materia, es la que ha difundido la carta Europea de Ordenación del Territorio, firmada por la (Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), 1983), en la cual se entiende por Ordenamiento Territorial a la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".

En la "Carta Europea de la Ordenación del Territorio" se afirma que la ordenación del territorio debe ser democrática, es decir, debe ser realizada de modo que se asegure la participación de la población afectada.

La importancia del carácter democrático y de la participación pública en la ordenación del territorio ha sido recientemente reafirmada por la Napflion Declaration: Promoting Territorial Democracy in Spatial Planning en la 16th Sesión de la CEMAT (Consejo de Europa de Ministros en Ordenación Territorial) 2014, en la cual se pone de manifiesto la importancia de la participación pública para mejorar la calidad democrática de los procesos de planificación territorial, gestionar los intereses colectivos en el uso del suelo, alcanzar una visión compartida del territorio y mejorar la cohesión e inclusión social, lo que sería citando a (Jordan y Sabatini, 1988), “Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente”

La ordenación del territorio es una técnica administrativa porque la iniciativa sobre la elaboración de planes y su aprobación corresponde a la Administración Pública. Desde el punto de vista administrativo, la ordenación del territorio es una función pública que responde a la necesidad de controlar la incidencia de las actividades humanas sobre el territorio (Gómez Orea, 2002). Sin embargo, en la práctica existen muchas dificultades para la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, así como para conseguir que la participación pública sea efectiva.

La ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, vigente en la legislación ecuatoriana, define al ordenamiento territorial como 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. 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. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica. Tomado de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)

“Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. (...) La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio” (Schlotfeldt, 1998, p. 9).

En este sentido, podemos manifestar que la meta final de la política de ordenación del territorio es lograr un uso racional del territorio al servicio del interés general. Avanzamos conceptualmente a la construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido.

## INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los planes de Ordenamiento Territorial se convierten en instrumentos de concertación, entre intereses conflictivos, y de coordinación, entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango.

Cada país tiene (cuando lo tiene) su propio sistema de planes de ordenación territorial, cuya existencia, carácter y forma en que se aplican, se suele asociar al grado de desarrollo y comportamiento social.

Figura 7. Distinción entre el carácter vinculante e indicativo de la planificación física y la económica



Fuente: Elaboración propia a partir de (Pujadas & Font, 1998)

En el caso de la planificación económica, tiene solamente carácter vinculante para el sector público; sin embargo, para el sector privado, como es común en las sociedades capitalistas, posee una representación solamente indicativa. Diferente representación tiene la planificación territorial en el sector público y privado, para los cuales todas

las normativas y disposiciones señaladas bajo la óptica de este tipo de planificación son de obligado cumplimiento.

Entendido el carácter vinculante que tiene la planificación territorial para los dos sectores básicos que actúan sobre el territorio, pasamos a describir los tipos de instrumentos que existen en esta materia y sus ámbitos de acción:

**Tabla 1. Principales distinciones entre Planificación Territorial y Urbanística**

	Planificación territorial	Planificación urbanística
Ámbito o Escala	Regional/Subregional/Comarcal (departamental)	Municipal o Submunicipal
Objetivo básico	Elementos estructurantes del territorio	Usos pormenorizados del suelo
Determinaciones principales	Directrices generales	Clasificación y calificación del suelo
Nivel jerárquico que ocupa	Superior	Inferior
Planeamiento derivado	Planes territoriales parciales o planeamiento urbano	Planeamiento urbano parcial o especial

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Pujadas & Font, 1998)*

Se observan diversos tipos de Planes o instrumentos de planificación territorial, el contenido y las determinaciones de cada uno de los planes señalados, vienen determinados por la legislación específica de cada país. La tarea del profesional que se encuentre ante el desafío de formular un Plan de Ordenación Territorial, consiste en estudiar detalladamente dicha legislación

Figura 8. Jerarquía de los instrumentos de ordenamiento territorial Ecuador.

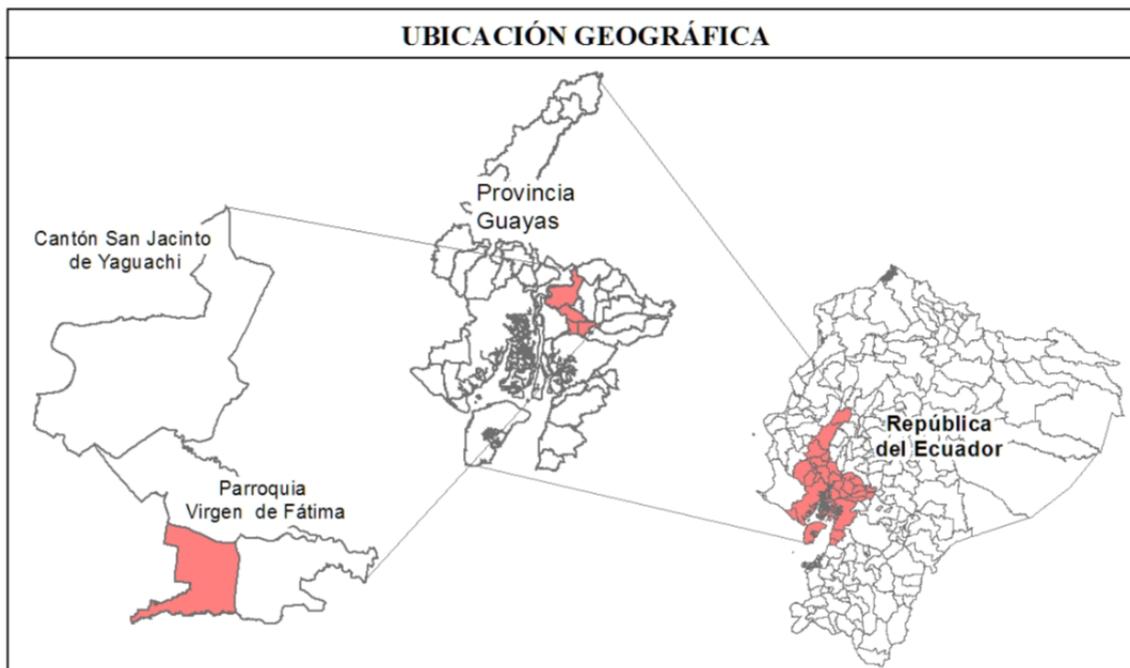


Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)

## ÁMBITO DE ESTUDIO

### Localización

Figura 9. Mapa de ubicación geográfica general



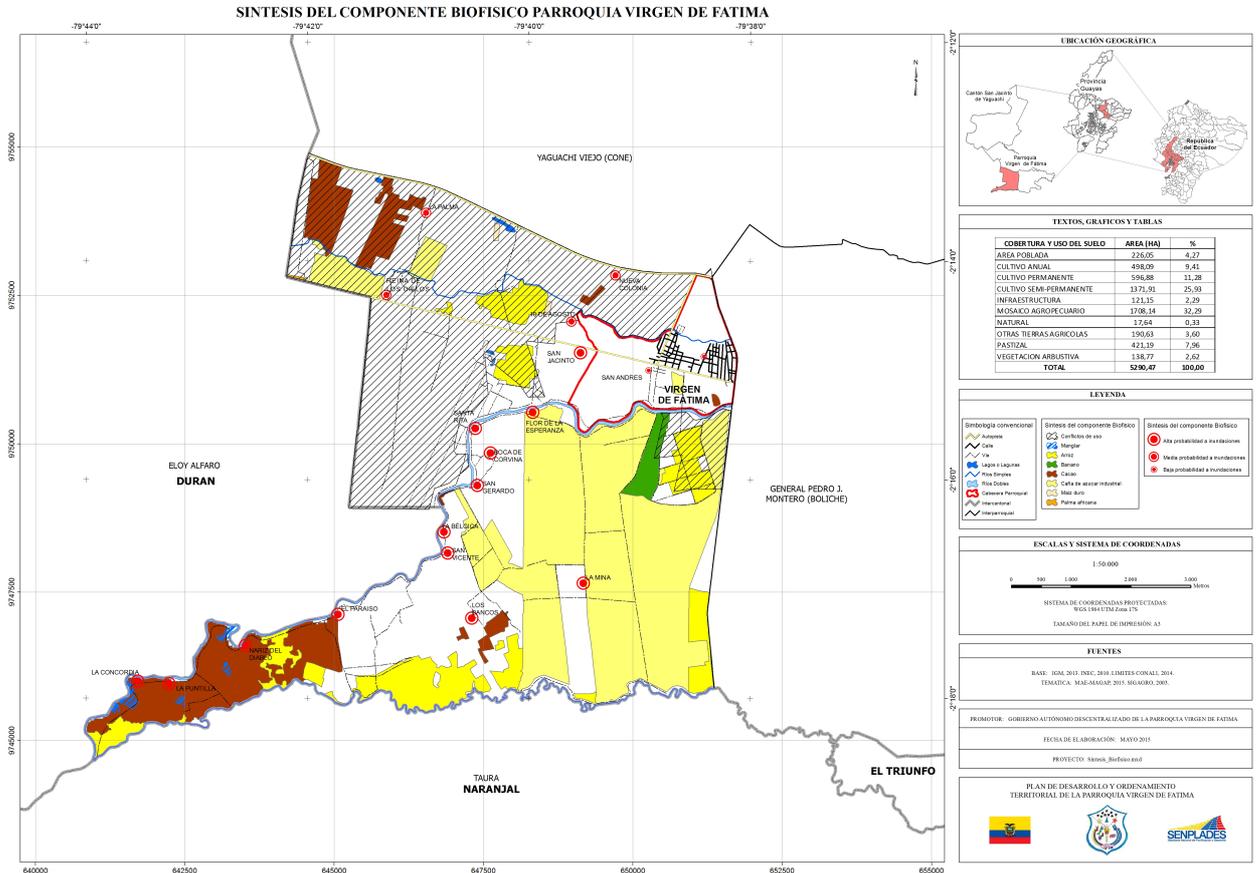
Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)

Virgen de Fátima, es una parroquia perteneciente a la provincia del Guayas, cantón Yaguachi, tiene 52,88 km<sup>2</sup> de superficie. Está situado al Sur del cantón Yaguachi. Limita al norte con la parroquia Yaguachi viejo (Cone), al Sur con la parroquia Taura, al Este con la parroquia Gral. Pedro J. Montero (Bolíche), y al Oeste con la parroquia Eloy Alfaro (Durán).



# Componente biofísico

Figura 11. Mapa síntesis del componente biofísico



Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)

*Tabla 2. Problemas y potencialidades componente biofísico*

<b>VARIABLE</b>	<b>POTENCIALIDAD</b>	<b>PROBLEMA</b>
<b>Suelos</b>	Presencia de 3 tipos de suelos, con dominancia de texturas medias y de mediana fertilidad.	Degradación de los suelos por las malas prácticas agrícolas.
<b>Cobertura y uso del suelo</b>	Suelos con condiciones propicias para la restitución de la vegetación natural riverense.	Baja biodiversidad en el territorio con más del 90% ocupado con cultivos; de los cuales el 25% lo cubre el monocultivo de la caña de azúcar.
<b>Clima</b>	Períodos con buenas precipitaciones que favorecen el desarrollo de los cultivos.	Zonas propensas a inundaciones por la presencia del fenómeno de El Niño.
<b>Recursos naturales degradados</b>	Existen condiciones naturales adecuadas para la recuperación de la vegetación riverense y conservación de los remanentes existentes.	Baja tasa de reforestación de vegetación nativa. La presencia del monocultivo y agroquímicos para fertilizar ha degradado el suelo.
<b>Agua</b>	Alta presencia de cauces hídricos en la parroquia	Descarga de efluentes sin tratamiento previo a los cauces hídricos.

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)*



*Tabla 3. Problemas y potencialidades componente social cultural*

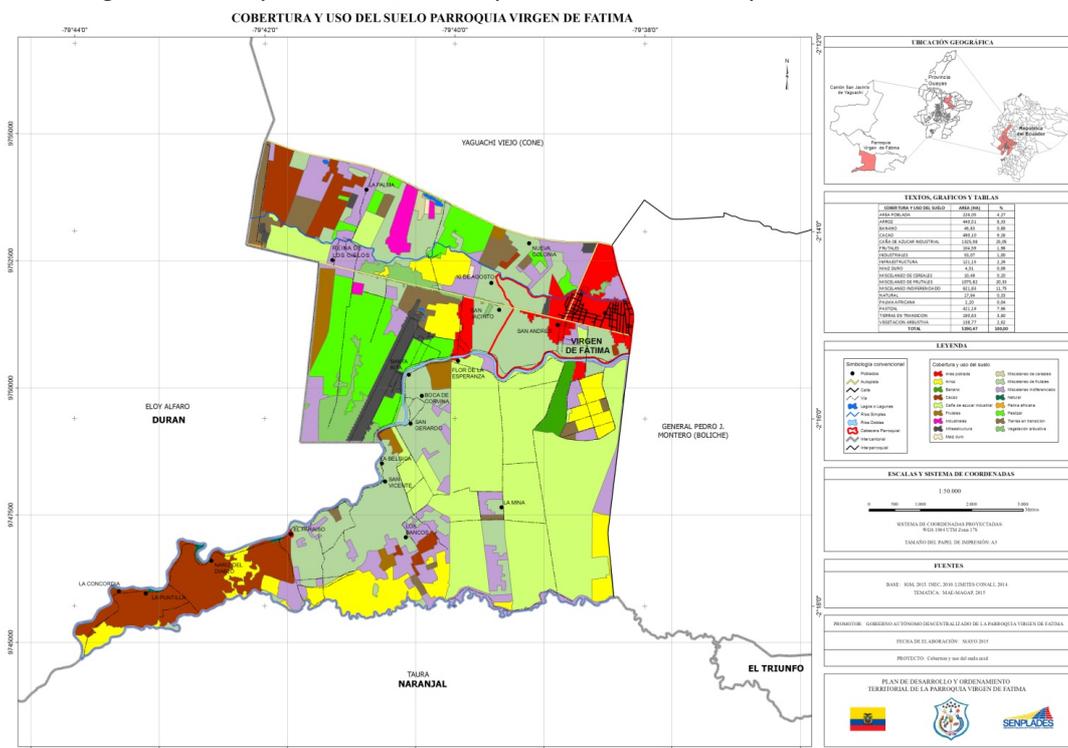
<b>Variable</b>	<b>Potencialidad</b>	<b>Problema</b>
<b>Demografía</b>	Alta tasa de población en edad productiva (60,9 %)	n/a
<b>Educación</b>	n/a	Nivel de instrucción de la población es bajo (8 años)
<b>Salud</b>	Compromiso del gobierno central en dotar a las poblaciones de acceso gratuito y universal a la salud.	Solo el 9,22% de la población está afiliada al seguro social. Insuficiente cobertura de la salud, hay un solo sub-centro. Nivel de Prevalencia de desnutrición más alta en el Cantón.
<b>Acceso y uso de espacio público</b>	Existe disponibilidad de terrenos para espacio público	No existe suficiente espacio público construido para actividades sociales
<b>Organización y tejido social</b>	Existen organizaciones en el sector agrícola	No se registran organizaciones trabajando con grupos vulnerables (discapacitados, niños/niñas, etc.). Casi nulas las organizaciones de comerciantes a pesar de ser una de las actividades centrales de la población
<b>Grupos étnicos</b>	Mayoritariamente mestizo y montubio con lo cual se facilita la cohesión social y cultural.	El PDOT parroquial invisibiliza y por lo tanto no valora la diversidad étnica (pueblos afrodescendiente y montubio)
<b>Patrimonio cultural</b>	Ser considerada como Unidad de Paisajes con valor cultural a nivel nacional. Existe patrimonio intangible montubio.	El PDOT parroquial no considera el tema patrimonial intangible
<b>Movimientos migratorios</b>	Retorno de migrantes	El PDOT parroquial no refiere política alguna para acoger al migrante.

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)*

# COMPONENTE ECONÓMICO

De las actividades económico-productivas se ha determinado como la actividad agrícola más importante al cultivo de caña industrial seguido de las plantaciones de misceláneos frutales. Estas actividades se encuentran fundamentalmente distribuidas al sur y oeste en el caso de la caña mientras que los misceláneos de frutales se encuentran al norte y suroeste de la parroquia. La caña de azúcar industrial y los misceláneos de frutales ocupan 1.325,08 y 1.075,82 hectáreas respectivamente en el territorio. De igual manera, pero en menores proporciones se desarrollan los cultivos de cacao, arroz y pastizales.

Figura 13. Mapa de actividades productivas en componente económico



Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)

Se observa que la actividad agropecuaria en la parroquia

comprende el 90.48%del territorio, distribuidas en toda la parroquia.

<b>VARIABLE</b>	<b>POTENCIALIDAD</b>	<b>PROBLEMA</b>
<b>Trabajo y empleo</b>	La agroindustria emplearía gran cantidad de mano de obra	Alto porcentaje de niños trabajando.  El 74,93 % de la PEA no aporta a la seguridad social.
<b>Actividades económico-productivas</b>	Ubicación estratégica de la parroquia para el desarrollo de servicios.	Actividades de alojamiento y comida con una incipiente participación en el territorio.
<b>Infraestructura de apoyo a la producción</b>	Algunas vías en buenas condiciones que favorecen el flujo comercial de productos del agro.	Insuficiencia tecnológica y carencia de una red adecuada de comercialización.
<b>Amenazas a la infraestructura y áreas productivas</b>	Proyectos estratégicos nacionales para evitar los estragos provocados por el fenómeno de El Niño o temporadas de sequías.	Territorio propenso a inundaciones con posibles pérdidas de producción.

*Tabla 4. Problemas y potencialidades componente económico*

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)*

## **COMPONENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

*Tabla 5. Problemas y potencialidades componente político institucional*

<b>Variables</b>	<b>Problemas</b>	<b>Potencialidades</b>
<b>Instrumentos de planificación y marco legal</b>	Baja cantidad de instrumentos relacionados con en el ejercicio de las competencias del GAD.	La Junta Parroquial considera de vital importancia la implementación de directrices en este sentido.
<b>Actores en el territorio</b>	Media-Baja participación e implementación de mecanismos legales de participación ciudadana.	Se cuenta con un instrumento del Sistema de Participación Ciudadana
<b>Capacidades del GAD para la gestión del territorio</b>	Bajo nivel de articulación con otros niveles de gobierno (principalmente con el GAD Cantonal), sobre temas de competencia exclusiva o compartida del GAD.	La Junta Parroquial considera determinante la profundización del interrelacionamiento en esta variable.



*Tabla 6. Problemas y potencialidades componente asentamientos humanos*

<b>Asentamientos Humanos</b>		
<b>Variables</b>	Potencialidades	Problemas
<b>Red Nacional de Asentamientos Humanos</b>	Conectividad total con la parroquia y entre ellos.	Tendencia a la tugurización Déficit de servicios básicos e infraestructuras
<b>Infraestructura y Acceso a Servicios Básicos</b>	Posibilidades de ampliación	Falta cubrir la totalidad de la población Alto porcentaje de desperdicio de agua
<b>Acceso a Servicios de Educación y Salud</b>	Buena infraestructura	Atención insuficiente
<b>Acceso a Vivienda</b>	Existe disponibilidad de suelo para programas sociales de vivienda	Ausencia y desorganización de programas de vivienda digna y productiva
<b>Localización de Asentamientos Humanos</b>	Existe espacios para mejorar su ubicación	Sobre el 90% de asentamientos humanos tienen características de asentamientos de hecho. Dispersión de la población. Deficiencia en servicios básicos e infraestructura de los AHs
<b>Dispersión y Concentración Poblacional</b>	Concentración de población en la cabecera parroquial de 76,58% facilita la dotación de servicios.	Consolidación sin planificación de los AHs periurbanos y especialmente de la cabecera parroquial

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)*

A continuación, se presenta un cuadro de asentamientos jerarquizados por número de habitantes.

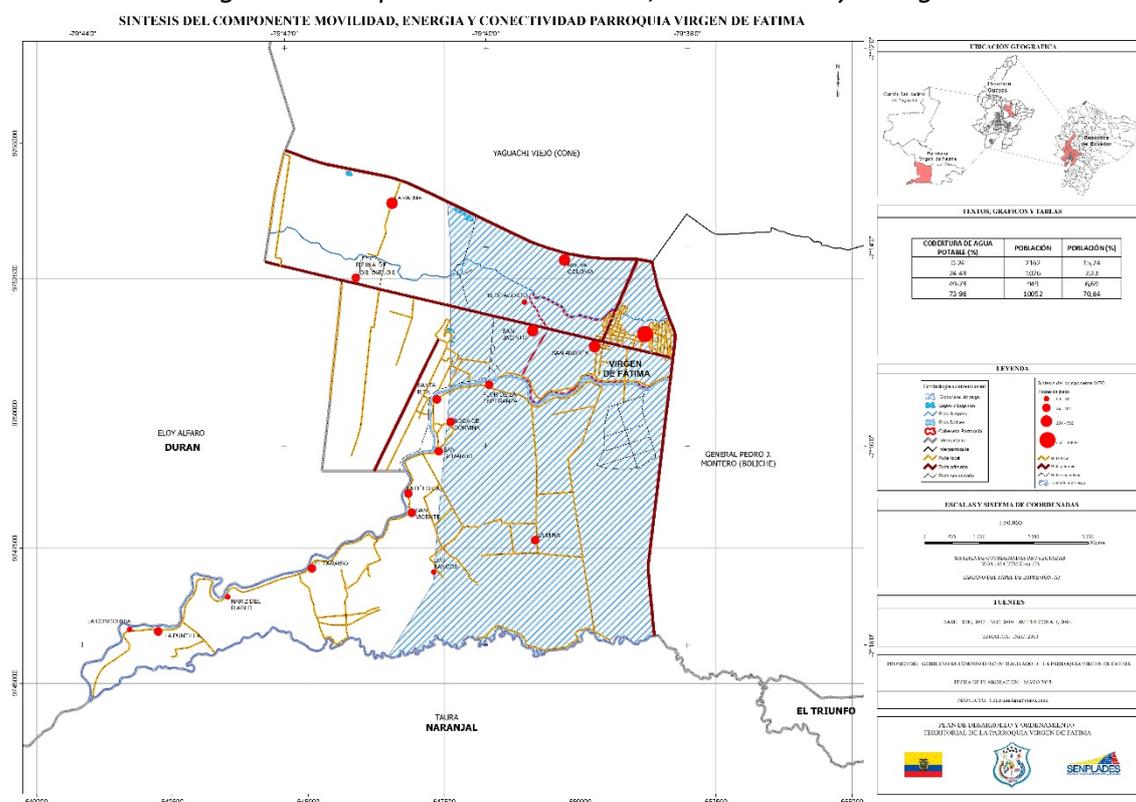
*Tabla 7. Asentamientos humanos jerarquizados por población*

<b>ORDEN</b> <b>De mayor a</b> <b>menor</b>	<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>POBLACIÓN (%)</b>
<b>1</b>	Virgen De Fátima	10867	76,59
<b>2</b>	San Jacinto	552	3,89
<b>3</b>	San Andrés	375	2,64
<b>4</b>	La Palma	366	2,58
<b>5</b>	Nueva Colonia	291	2,05
<b>6</b>	El Paraíso	201	1,42
<b>7</b>	San Vicente	193	1,36
<b>8</b>	La Mina	148	1,04
<b>9</b>	Flor De La Esperanza	147	1,04
<b>10</b>	Reina De Los Cielos	145	1,02
<b>11</b>	San Gerardo	130	0,92
<b>12</b>	La Puntilla	134	0,94
<b>13</b>	La Bélgica	127	0,90
<b>14</b>	Santa Rita	121	0,85
<b>15</b>	Boca De Corvina	112	0,79
<b>16</b>	10 De agosto	84	0,59
<b>17</b>	La Concordia	74	0,52
<b>18</b>	Los Bancos	62	0,44
<b>19</b>	Nariz Del Diablo	60	0,42
	<b>TOTALES</b>	<b>14.189</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)*

# COMPONENTE MOVILIDAD, CONECTIVIDAD Y ENERGÍA

Figura 15. Mapa síntesis movilidad, conectividad y energía



Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)

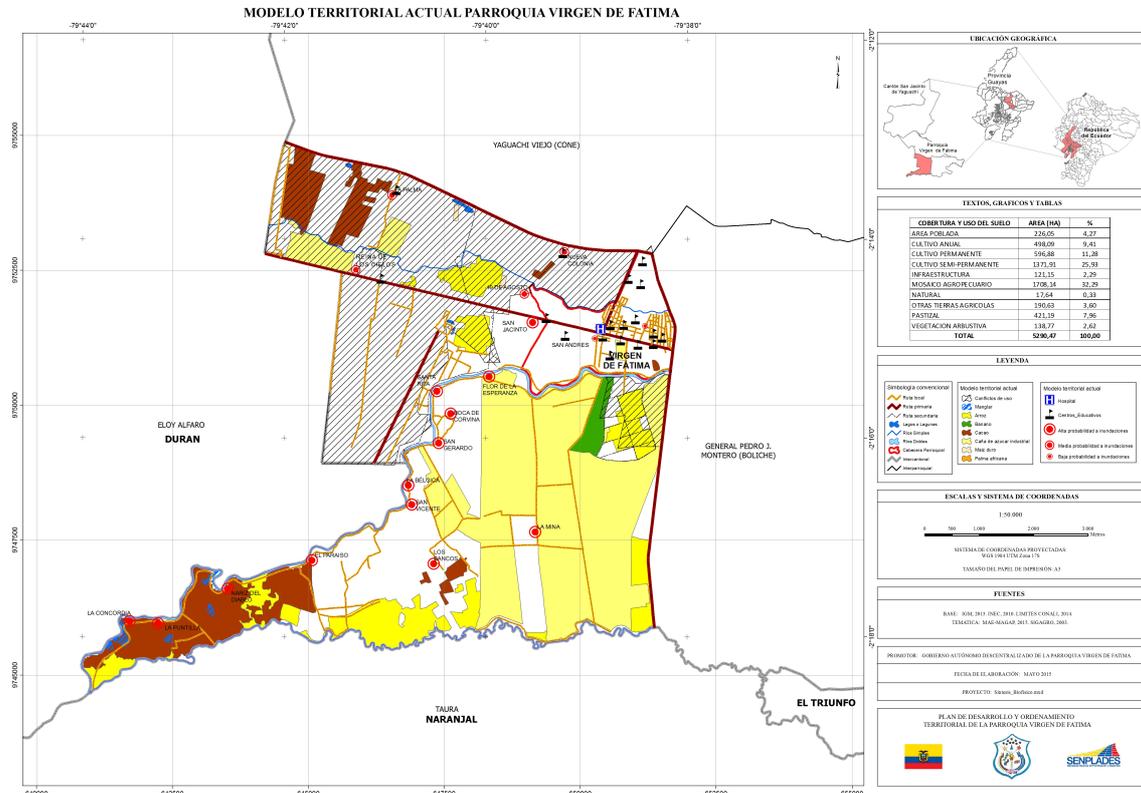
Tabla 8. Problemas y potencialidades componente movilidad, conectividad y energía

<b>Movilidad, Energía y Conectividad</b>		
<b>Variables</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Problemas</b>
<b>Acceso a servicios de telecomunicaciones</b>	Existe la suficiente infraestructura para un proceso sostenido de crecimiento en la instalación de infraestructura para llegar al 100% de cobertura.	La conectividad mediante telefonía fija e internet es muy baja, no tienen acceso el 71,27% en el primer caso y el 83,27% en el segundo.
<b>Tipo de generación de energía eléctrica</b>	Instalada 93 mega voltios	No existe en la parroquia generación de energía eléctrica
<b>Redes viales y de transporte</b>	Prácticamente toda la población tiene acceso a vías desde sus hogares, lo cual facilita y mejora la movilidad.	El 34,07% de la vialidad urbana (192,69 km) requiere de capa de rodadura (hormigón, asfalto y/o adoquín, para lograr calidad en el acceso a las viviendas.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)

# MODELO TERRITORIAL ACTUAL

Figura 16. Mapa modelo territorial actual parroquia Virgen de Fátima



Fuente: (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)  
Elaboración propia

## PARROQUIA VIRGEN DE FÁTIMA, ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Virgen de Fátima es una parroquia rural del cantón Yaguachi de la provincia del Guayas, se denomina con el nombre de Virgen de Fátima, debido a la imagen de la Virgen de Fátima, antes llamado recinto km. 26, por estar ubicada en ese punto de la vía Durán-Tambo.

La Parroquia Virgen de Fátima, fue creada mediante acuerdo ministerial # 0407, del 01 de agosto de 1996 y

publicada en el registro oficial con el N°.1005, el 7 de agosto de 1996. Fueron los precursores de parroquialización, los señores José Mora, Fernando Salvatierra, Medardo Ochoa, Héctor Guerra, profesor Teodoro Herrera, entre otros. Dentro de los fundadores tenemos al señor Segundo Loza, Galo León Ibarra, Alfredo Astudillo, la familia Moreira, la familia Alvarado y los señores Medardo y Aquiles Ochoa, entre otros.

La parroquia rural Virgen de Fátima, es parte de la llamada ruta del cacao, al parecer en esta se inicia la ruta que va hasta la provincia de El Oro y que conjuga este producto que da identidad no solo a esta zona sino al país mismo, con sembríos de frutas tropicales, entre otros. El instituto nacional de patrimonio cultural, INPC, ha catalogado a la parroquia como una de las siete unidades de paisaje con valor cultural de la cuenca baja del río Guayas junto a Yaguachi y Taura-Milagro. Dentro de las expresiones patrimoniales se conocen al rodeo montubio y que se lo practica básicamente por la población auto identificada como tal durante sus festividades a lo largo del año. En cuanto se refiere a la gastronomía está como una atracción turística el jugo puro de cacao, seco de guanta con trozos de yuca y fritada. Ya no como bien patrimonial, existe un elemento turístico: sus balnearios. El "amorfino" es una expresión de las personas que se auto identifican como montubios y la parroquia virgen de Fátima al contar con un 15% de su población así reconocida crea, desarrolla y mantiene este patrimonio inmaterial e intangible que ya en el país es considerado como patrimonio nacional esencia de la identidad costeña.

# **LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO Y EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PARROQUIA VIRGEN DE FÁTIMA COMO CASO DE ESTUDIO.**

## **Análisis del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Virgen de Fátima.**

La Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, representadas en sus circunscripciones por gobiernos autónomos descentralizados. Para el ejercicio de sus competencias, deberán obligatoriamente realizar su respectiva planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, que garantice la articulación entre niveles de gobierno y responda al plan nacional del buen vivir, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

El gobierno autónomo descentralizado parroquial rural Virgen de Fátima, cantón Yaguachi, provincia del Guayas, da cumplimiento a esta normativa, buscando en primer lugar el desarrollo sostenible de su territorio, capaz de que permita el buen vivir de sus habitantes a través de sus generaciones.

En resumen, la elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Virgen de Fátima se basó en:

- El marco conceptual y metodológico desarrollado y validado en la práctica parroquial desde más de una década en los procesos de formulación de planes de desarrollo estratégico,

planes de ordenamiento territorial a nivel parroquial, municipal y provincial.

- La nueva estructura del estado, tanto en términos políticos administrativos como en el marco legal, donde la constitución de la república y las leyes orgánicas del COOTAD y COPFP son los instrumentos que orientan la gestión de los GAD's y exigen procesos de planificación y ordenamiento territorial consistentes, con alta participación ciudadana y mecanismos de control social.

Los avances desarrollados como lineamientos y procesos para el PDOT por la SENPLADES, y el desarrollo técnico científico para la planificación territorial bajo el enfoque sistémico que permite y facilita la comprensión de la realidad bajo las interacciones de todos sus elementos o factores que lo conforman. La estructura que mantiene el plan, comprende un proceso secuencial de cuatro fases: Preparación, Diagnóstico, Propuesta e Implementación.

Implementación que está acompañada de un plan de gestión parroquial que permitirá transformar las necesidades de la población en verdaderos proyectos anuales o secuenciales de varios años según los ejes de desarrollo o líneas estratégicas que determine la parroquia en sus procesos participativos y debidamente aplicados por su dirigencia. El proceso metodológico de elaboración del PDOT de Virgen de Fátima, será debidamente apoyado por:

Marco conceptual; Marco jurídico; Marco instrumental, que incluirán herramientas como el uso y manejo del GIS, del REDATAM y del GPS, este último utilizado para la georeferenciación de servicios equipamientos, infraestructuras y demás niveles de planificación.

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial del GAD parroquial Virgen de Fátima actual, sujeto al presente estudio, fue aprobado en noviembre de 2011 y actualizado en julio de 2014, y tiene una vigencia temporal hasta el año 2021.

Su estructura general está delimitada de la siguiente forma:

Diagnóstico por sistemas: Se analizan el sistema ecológico-ambiental; hidrología; suelo; materiales, procesos y formas; clasificación geológica; clasificación geológica; clasificación geomorfológica; biocenosis.

Diagnóstico de los asentamientos poblacionales: Se analizan el sistema de asentamientos humanos; concentración y dispersión de la población; jerarquía de asentamientos poblacionales; modelo horizontal de asentamientos; centro de gravedad; amenazas, vulnerabilidad y riesgos.

Diagnóstico integrado.

Unidades estructurales y unidades ambientales: Modelo territorial actual y modelo propuesto. Construcción de escenarios.

Objetivos, políticas, estrategias y metas: Políticas a implementarse; consideraciones para la toma de acciones ambientales; plan de gestión y propuesta de desarrollo.

En el plan analizado, se definen estrategias de articulación para todos aquellos casos en donde el GADVF no puede establecer políticas públicas locales por no tener las competencias exclusivas para su implementación. En ese sentido, se han detectado problemas ya que se habla de coordinación y gestión por medio de estrategias de articulación con otros GAD's, instituciones públicas, privadas y organizaciones de cooperación. Sin embargo, en la práctica

no existe un plan urbanístico, que determine la ubicación idónea, y que contemple la planificación del área de influencia del proyecto.

En el siguiente cuadro se podrán apreciar las estrategias que en este sentido deberán implementarse para solucionar los problemas encontrados que no dependan del accionar exclusivo del GADVF, pero que para su gestión valedera requiere de la aplicación de instrumentos urbanísticos complementarios.

*Tabla 9. Estrategias de articulación por componente y actividad*

<b>Componentes</b>	<b>Actividades</b>	<b>Estrategias de articulación</b>
<b>BIOFISICO</b>	Recuperar la vegetación endógena en los cauces hídricos (ríos y estero).	Articular con el Ministerio del Ambiente
	Diseñar un sistema de plantas de tratamiento modulares.	Articular con el Banco del Estado
	Rediseñar el sistema de fumigaciones aéreas.	Articular con el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca
	Diseñar un sistema de gestión de los desechos comunes, peligrosos, especiales e infecciosos.	Articular con el Ministerio del Ambiente, Banco del Estado y Ministerio de Salud
	Diseñar la zonificación de uso sostenible del suelo.	Articular con el GADM Yaguachi y con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
<b>SOCIO-CULTURAL</b>	Diseñar el uso de los espacios para la inclusión social y la cultura.	Fortalecer los mecanismos de articulación y la capacidad de los organismos seccionales públicos y privados trabajando con grupos de atención prioritaria.
	Desarrollar un programa de capacitación para grupos de atención prioritaria en actividades productivas.	
<b>ECONÓMICO-PRODUCTIVO</b>	Zonificar y ubicar espacios con infraestructura para la agroindustria.	Articulación con el Ministerio de Industrias y Productividad.
	Estudio de factibilidad para nuevas actividades de servicio con participación local.	Articular con el GADP del Guayas
	Diseñar un programa de inclusión de las personas en las actividades económicas.	Articular con el GADP del Guayas
<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	Elaboración del catastro urbano y rural de la parroquia	Articular con GADM de Yaguachi
	Diseñar un plan de manejo para la regularización de asentamientos humanos de hecho.	Articular con GADM de Yaguachi
	Diseñar una propuesta de zonificación para la ampliación de espacios verdes urbanos.	Articular con GADM de Yaguachi
	Diseñar un plan de manejo para la ampliación y gestión de la cobertura de proyectos de servicios básicos.	Articular con GADM de Yaguachi
	Elaborar el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de la Cabecera Parroquial de Virgen de Fátima.	Articular con GADM de Yaguachi

	Diseñar un modelo estándar de asentamientos humanos rurales residenciales.	Articular con GADM de Yaguachi
<b>MOVILIDAD- ENERGÍA- CONECTIVIDAD</b>	Diseñar un plan de transporte, adecuado a la realidad de ubicación estratégica de la parroquia	Articular con el Ministerio de Obras Públicas y GADP del Guayas
<b>POLÍTICO- INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	Diseño e implementación de sistemas informáticos para el fortalecimiento y sistematización de los mecanismos de participación ciudadana y mapeo de actores públicos, privados y de la sociedad civil.	No aplica
	Diseño de parámetros para la adecuación, actualización y elaboración de Ordenanzas, Reglamentos, Resoluciones y Acuerdos, en concordancia con las atribuciones y competencias del GADP y en función del modelo de gestión del PDOT.	No aplica
	Diseño e implementación de sistemas informáticos para la sistematización de indicadores-metas y las capacidades del talento humano.	No aplica
	Desarrollo de programas de capacitación para fortalecer la gobernanza local interna y las capacidades del talento humano.	No aplica
	Diseño de estructura y dinámica de ente gestor para ejecución del PDOT.	No aplica

*Fuente: Elaboración a partir de (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima, 2015)*

## **ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO.**

Como Descripción del sistema de planificación territorial en Ecuador podemos indicar que en el país se encuentran vigentes siete Legislaciones que regulan la ordenación del territorio y sus escalas:

La Constitución de la República de Ecuador 2008 la cual rige todos los niveles de gobierno (nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales).

La Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo (LOOTUGS) la cual también rige todos los niveles de gobierno (nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales).

La Ley de participación ciudadana que así mismo rige todos los niveles de gobierno.

El Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD) que solo rige a escala provincial, cantonal, parroquial y regímenes especiales.

Código orgánico de planificación y finanzas públicas (COPFP) que rige todos los niveles de gobierno.

La Ley de gestión del suelo, hábitat y vivienda que también rige todos los niveles de gobierno.

La agenda regulatoria (ordenanzas, resoluciones y reglamentos) que rigen a escala provincial, cantonal, parroquial y regímenes especiales.

El ordenamiento territorial ha sido uno de los ejes fundamentales de la planificación del Ecuador. Luego de aprobada la constitución de Montecristi, el gobierno impulsó

lineamientos específicos para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial con base en la implementación de un nuevo sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

En ellos, además de lo determinado en el plan nacional de desarrollo, se estableció una hoja de ruta estratégica que comprendía campos de acción a mediano y largo plazo a cargo de diversas instancias institucionales, desde los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD) hasta la asamblea nacional.

Así, para el caso de los GAD, se planteaba la necesidad de reformar los instrumentos de planificación (específicamente cambiar a planes de desarrollo y ordenamiento territorial), para hacer posible la implementación de un ciclo de planificación basado en diagnósticos, propuestas y gestión del territorio. De igual manera, para el caso de la asamblea nacional, se proponía la necesidad de aprobar tres cuerpos normativos fundamentales para la formalización e institucionalización de aquel accionar: el código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (en adelante COOTAD), el código orgánico de planificación y finanzas públicas (en adelante COPFP) y la ley de uso y gestión del suelo.

Desde el 2010, año en que se aprobaron los dos primeros códigos, urgía encaminar la tercera regulación que pudiera complementar la planificación territorial con énfasis en el uso y la gestión del suelo, de carácter mucho más técnico, dotado de disposiciones que establezcan una fuerte institucionalidad y régimen sancionatorio, con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos a la ciudad, al hábitat seguro y saludable y a la vivienda adecuada y digna.

Con ocasión del terremoto ocurrido en las provincias de Manabí y Esmeraldas, se vuelve a poner en agenda la necesidad de regular estos lineamientos de forma urgente. En esa línea, la asamblea nacional acelera la aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo (en adelante LOOTUGS), cuyo tratamiento legislativo inició en enero de 2015.

En el presente proyecto se analizarán los elementos fundamentales de la mencionada Ley, con énfasis en dos elementos: los lineamientos sobre planeamiento del uso y de la gestión del suelo y el régimen institucional y sancionatorio, en un contexto determinado por las circunstancias que agravaron la destrucción de las zonas afectadas y la planificación de la reconstrucción post terremoto.

#### Elementos fundamentales de la LOOTUGS

La Ley se encuentra estructurada en seis títulos, mismos que desarrollan los siguientes temas:

*Tabla 10. Estructura de la LOOTUGS*

TÍTULOS	CAPÍTULOS/SUBTEMAS
Principios generales	Objeto y ámbito
	Principios rectores y derechos orientadores
Ordenamiento territorial	Definición y objeto
	Instrumentos de ordenamiento territorial
Planeamiento del uso y de la gestión	Suelo
	Planeamiento
Gestión del suelo	Conceptos generales
	Instrumentos de gestión
	Habilitación del suelo para la edificación
	Vivienda de interés social
Régimen institucional	Rectoría y Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos
	Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo
	Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo
	Catastro Nacional Integreado y Geo referenciado
	Normas generales al régimen sancionador
Régimen sancionatorio	Infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia
	Infracciones y sanciones sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos

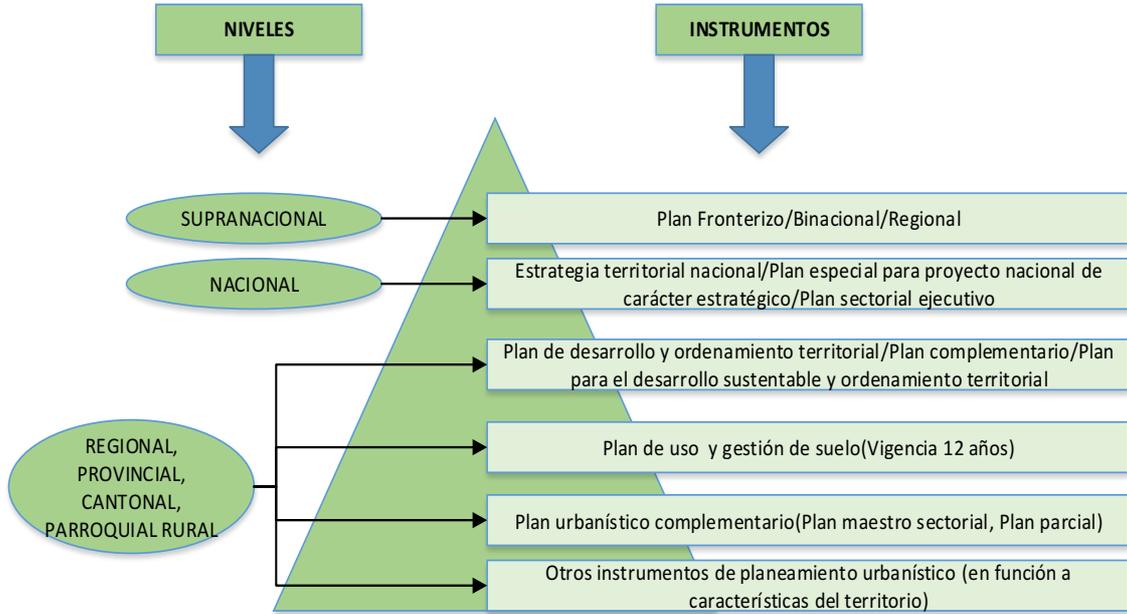
*Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)*

### Principios generales

Dentro de los principios generales, a la par de la definición del objeto, determina como objetivo "promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad"

Asimismo, en este apartado la LOOTUGS determina los instrumentos de planificación en todos los niveles de gobierno para clarificar los espacios de articulación.

Figura 17. Jerarquía de los instrumentos de ordenamiento territorial Ecuador.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)

Uno de los principales aportes de la LOOTUGS se encuentra en la regulación que realiza en torno a la clasificación y aprovechamiento del suelo y el planeamiento que sobre este deben realizar los GAD municipales de forma obligatoria, a través de planes de uso y gestión y urbanísticos complementarios.

Destaca la clasificación del suelo, con las siguientes características:

Tabla 11. Clasificación del suelo

<b>Tipo</b>	<b>Subtipos</b>	<b>Características</b>
<b>Suelo urbano</b>	consolidado	Posee totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarias, mayoritariamente ocupado por edificación.
	no consolidado	No posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarias. Requiere un proceso para completar y mejorar su edificación y urbanización.
	de protección	Posee características especiales biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas o que puedan representar factores de riesgo para asentamientos humanos. Debe ser protegido.
<b>Suelo Rural</b>	de producción	Destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico. Se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento.
	para aprovechamiento extractivo	Destinado a actividades extractivas de recursos naturales no renovables.
	de expansión urbana	Puede ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión del suelo. Debe ser colindante al suelo urbano del cantón y se determinará en función del crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico.
	de protección	Merece medidas específicas de protección por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo.

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)*

Para el correcto aprovechamiento del suelo, adicionalmente se establecen diferentes usos, y para la ocupación del mismo, coeficientes, que guarden relación con la distribución del volumen edificable de los terrenos. Sumado a los criterios de edificabilidad, determinados en función de los derechos orientadores de la LOOTUGS, proveen a los GAD municipales de los parámetros técnicos para aprovechar correctamente el suelo cantonal, en el marco de sus atribuciones y competencias.

Las especificaciones sobre el aprovechamiento y ocupación del suelo deberán incluirse en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial como un plan específico de uso y gestión del suelo, que obligatoriamente debe

contener un componente estructurante y otro urbanístico, con la finalidad de asegurar la mejor utilización de las potencialidades del territorio, en armonía y coherencia con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales.

Mientras el componente estructurante (estructura urbano-rural del territorio, clasificación y subclasificación, identificación y localización de infraestructuras de transporte, comunicaciones, agua, saneamiento, gestión de residuos) debe determinar los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo local, el urbanístico (delimitación de espacios urbanos con gran potencial de desarrollo, identificación y cuantificación del suelo destinado a equipamientos, infraestructuras y espacios públicos, suelo necesario para vivienda de interés social y zonas especiales de interés social) deberá hacer lo propio con el uso y edificabilidad del suelo rural y urbano y todos los instrumentos de gestión relacionados.

#### Gestión del suelo

A partir de la aprobación del plan de uso y gestión del suelo por parte de los GAD municipales, al amparo de las disposiciones establecidas en el acápite anterior, la LOOTUGS establece complementariamente un listado de instrumentos para la gestión del suelo, en razón de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable. Esto quiere decir que, para viabilizar la adquisición y administración del suelo, los GAD deben utilizar necesariamente herramientas técnicas para la eficiente gestión del suelo.

*Tabla 12. Instrumentos específicos para regular el mercado de suelo*

<b>Derecho de adquisición preferente</b>	Los GAD podrán adquirir predios con la finalidad de consolidar sistemas públicos y construir vivienda de interés social.
<b>Declaración de desarrollo y construcción prioritaria</b>	Los GAD determinarán zonas o predios dentro del límite urbano que serán urbanizados o construidos por sus propietarios en un plazo no menor a 3 años.
<b>Declaración de zona de interés social</b>	Los GAD declararán zonas especiales de interés social a predios localizados dentro del límite urbano o zonas de expansión urbana en función
<b>Anuncio del proyecto</b>	Instrumento que permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras.
<b>Afectaciones</b>	Los GAD limitarán autorizaciones de urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo, por afectaciones a obras públicas e iniciativas de interés social y otras que definan la Ley.
<b>Derecho de superficie</b>	Instrumento para que el Estado transfiera a favor de un tercero la edificación en suelo de su propiedad, en suelos declarados de regularización prioritaria o destinados a viviendas de interés social.
<b>Bancos de suelo</b>	Instrumento que permite destinar a los fines de utilidad pública los bienes inmuebles municipales de dominio privado.

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)*

A través de esta regulación del mercado del suelo se pretende, en definitiva, utilizar diversos instrumentos para salvaguardar el interés social en el aprovechamiento y ocupación del suelo, ante prácticas de carácter especulativo que pongan en riesgo la satisfacción de los derechos a la ciudad y al hábitat seguro y saludable.

Para el financiamiento del desarrollo urbano, la LOOTUGS contempla la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística, particularmente cuando: se transforma el suelo rural en urbano, se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana, se modifican los usos del suelo y se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.

En ese sentido, los GAD municipales utilizarán la figura de la concesión onerosa de derechos para garantizar la participación de la sociedad en estos beneficios económicos, que deberán pagarse por los solicitantes de los permisos respectivos, a través del pago en dinero o especie (suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios, infraestructura). En caso el pago se realice en dinero, estos recursos deberán utilizarse exclusivamente para la ejecución de infraestructura, construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, sistemas públicos de soporte (agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos), que garanticen el derecho a la ciudad de los habitantes.

Adicionalmente a estos instrumentos, en el acápite correspondiente a la gestión del suelo, se delinean en su parte final dos temas de vital importancia para la garantía del derecho a la vivienda adecuada y digna: habilitación del suelo para la edificación y vivienda de interés social.

En el primer caso la LOOTUGS establece las condiciones para la habilitación del suelo como requisito previo al otorgamiento de permisos de construcción, en el marco del planeamiento urbanístico y los instrumentos de gestión del suelo anteriormente detallados. En ese sentido, se obliga a los propietarios que los lotes posean determinadas características a nivel de superficie, de acuerdo a la clasificación de los suelos, determinada en los planes locales respectivos, para obtener el permiso de construcción.

En el segundo caso la LOOTUGS conceptualiza a la

vivienda de interés social y específica que su construcción deberá realizarse en suelo urbano dotado de infraestructura y servicios necesarios, preferentemente en áreas consolidadas de las ciudades, con la finalidad de evitar la exclusión y segregación de la población beneficiaria. Obligatoriamente, asimismo, en las circunscripciones con más de veinte mil habitantes o en los que se prevean problemas de acceso a la vivienda, los planes de uso y gestión del suelo establecerán que las acciones privadas de urbanización de suelo para uso residencial, destinen un porcentaje para vivienda de interés social.

#### Régimen institucional

La Constitución de la República advierte que la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales corresponde al gobierno central, mientras que el control sobre el uso y ocupación del suelo es competencia de los GAD municipales. Asimismo, la adopción de políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo corresponde al gobierno central y GAD de forma conjunta. Complementariamente, en el caso de la regulación del uso y ocupación del suelo urbano y rural, los GAD municipales tienen la obligación de articular su planificación cantonal con la planificación nacional a cargo del gobierno central.

*Tabla 13. Atribuciones constitucionales de rectoría y planificación sobre uso y ocupación del suelo*

<b>Nivel gobierno</b>	<b>Atribuciones</b>	<b>Obligaciones recíprocas</b>
<b>Gobierno central</b>	Rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales Adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo	
<b>GAD municipal</b>	Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo Adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo	Planificar el desarrollo cantonal de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y cantonal, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)*

En ese sentido, para asegurar el cumplimiento de estas atribuciones y obligaciones, la LOOTUGS dispone la creación de un consejo técnico de uso y gestión del suelo y una superintendencia de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo.

Mientras el primero tiene la facultad de emitir regulaciones técnicas para el eficiente ejercicio de la competencia de uso y gestión del suelo por parte de los GAD municipales, el segundo tiene la finalidad de vigilar los procesos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo de todos los niveles de gobierno, con la capacidad de sancionar en caso de incumplimiento, como parte de la rectoría y adopción de políticas integrales y participativas sobre ordenamiento territorial y uso del suelo.

*Tabla 14. Institucionalidad de la LOOTUGS*

<b>Ente</b>	<b>Conformación</b>	<b>Principales atribuciones</b>
<b>Consejo técnico</b>	Máximas autoridades de los ministerios rectores de hábitat y vivienda y planificación nacional, y un representante de los GAD municipales.  Secretaría Técnica ejercida por la autoridad del ministerio rector de hábitat y vivienda.	Emitir regulaciones técnicas  Asesorar, a través de su Secretaría Técnica, a los GAD municipales en la aplicación de la LOOTUGS y regulaciones técnicas
<b>Superintendencia</b>	Superintendente  Nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna enviada por el presidente de la república.	Vigilar y controlar el cumplimiento de la normativa en todos los niveles de gobierno relativa a: ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión de suelo. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial.

*Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016)*

Adicionalmente, como parte de la institucionalidad implementada, la LOOTUGS crea el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, con la finalidad de que los GAD generen en un plazo de hasta dos años toda la información relacionada con catastros y ordenamiento territorial y la compartan a través del Sistema de Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, administrado por el ente rector de hábitat y vivienda.

En relación a la gestión del suelo

Para viabilizar la adquisición y administración del suelo, los GAD deberán especificar dentro de sus agendas regulatorias la normativa necesaria para evitar prácticas especulativas sobre bienes inmuebles, facilitar la adquisición

del suelo público y fortalecer el financiamiento del desarrollo urbano con la participación de la ciudadanía. En primera instancia, esto supone necesariamente la gestión del suelo anteriormente clasificado y la consecución de los planes y proyectos con base en los instrumentos específicos para regular el suelo.

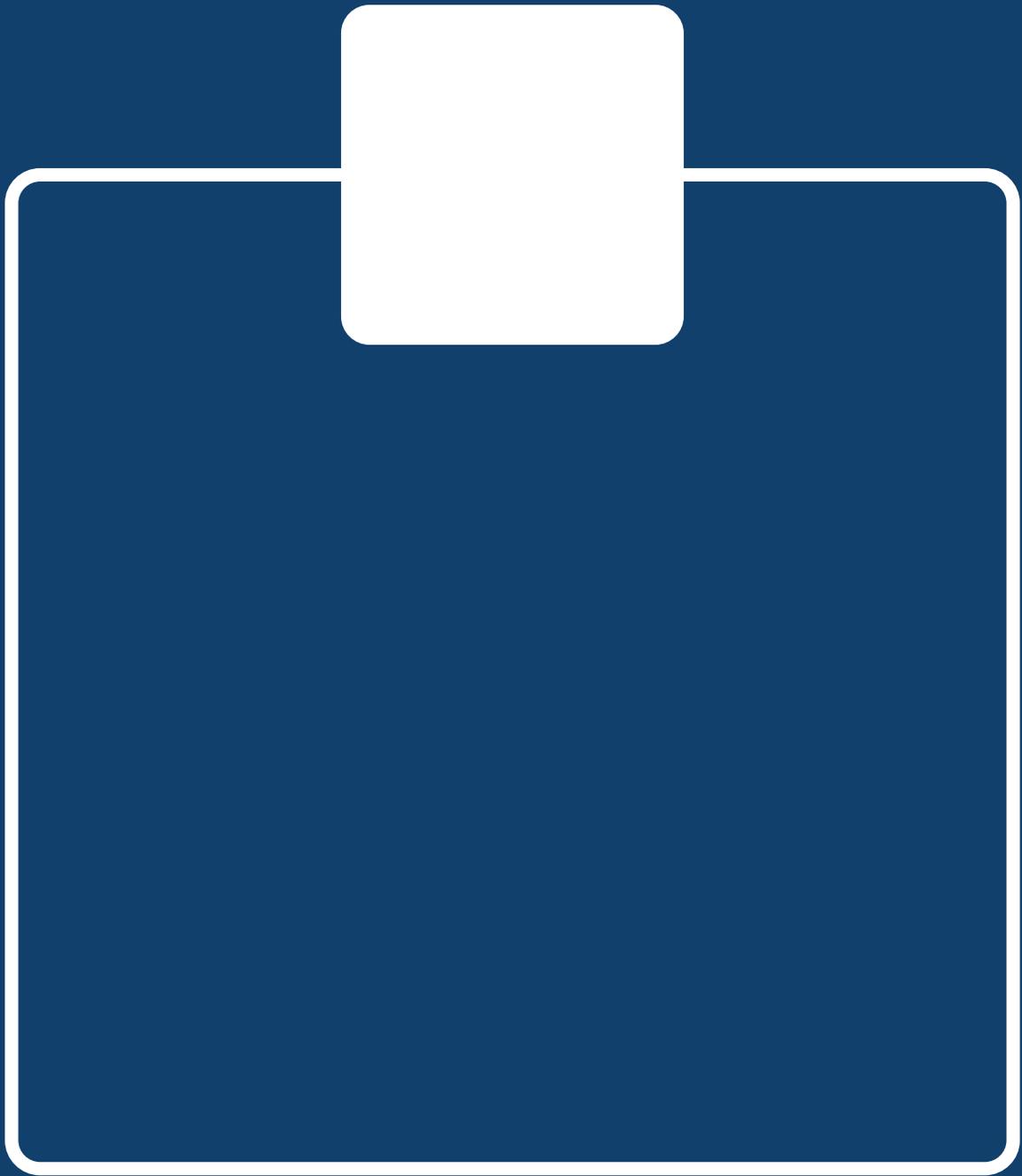
El derecho de adquisición preferente permite a los GAD consolidar sistemas públicos y construcción de vivienda social, por medio de la adquisición rápida de terrenos.

Asimismo, los GAD deberán fijar el avalúo de los inmuebles dentro de las zonas de intervención, donde se tenga proyectada la construcción de obras públicas, para evitar el pago de sobreprecio en caso de expropiaciones futuras. Este instrumento es de fácil aplicación, bastando únicamente el anuncio mediante acto administrativo, mismo que debe ser publicado, a su vez, en un diario de amplia circulación local.

Otro mecanismo directamente relacionado con la gestión del planeamiento y que debe ser implementado por medio de acto administrativo, es el derecho de superficie. Directamente relacionado con la planificación de la reconstrucción, este instrumento podría permitir mayor control sobre el mercado del suelo, al brindar la posibilidad a los GAD de transferir a favor de un tercero la edificación en suelos de su propiedad, destinados a la construcción de vivienda social.

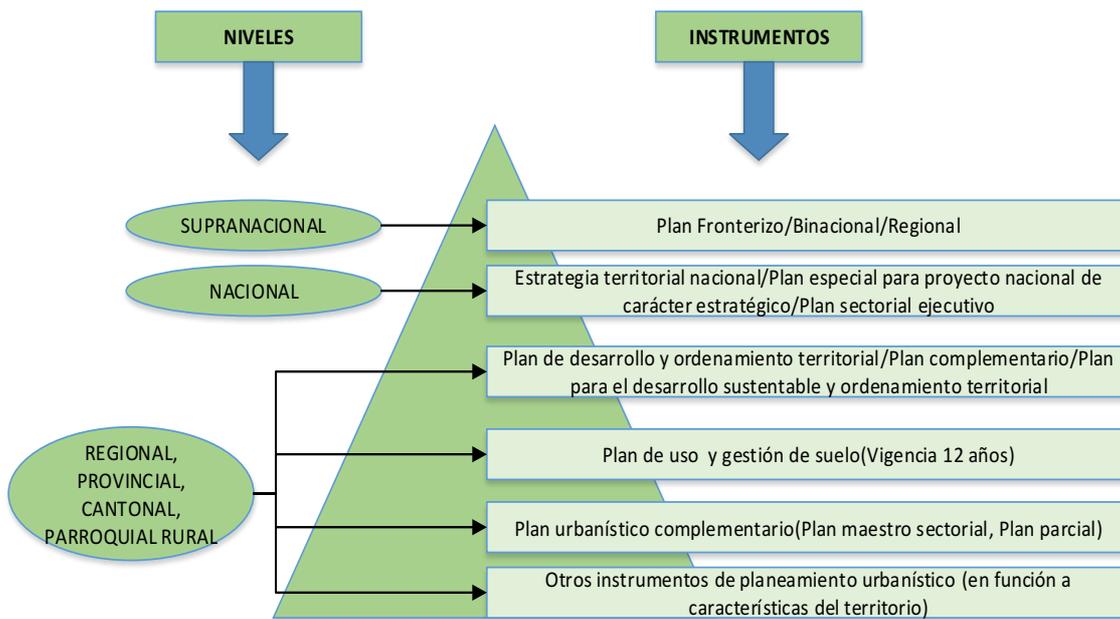
Finalmente, sobre el financiamiento del desarrollo urbano, como mecanismo que permite la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística. Este mecanismo supone un pago en calidad de concesión onerosa de derechos por parte de los propietarios de terrenos que se beneficien por la

transformación del suelo, en los casos específicamente establecidos.



## INFORMACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La caracterización de la planificación territorial en el Ecuador, como conclusión al marco teórico y conceptual queda a partir de mayo de 2016, establecida de la siguiente forma:



Los nuevos instrumentos de planificación, son una oportunidad para mejorar, se debe entender el territorio como un organismo vivo, que necesita de efluentes, y emite afluentes que finalmente llegan a la estructura de soporte, el medio físico, y depende de nuestro accionar que las emisiones vertidas al agua, aire y tierra, no superen su capacidad de autodepuración.

Sobre los problemas y potencialidades constan en el ámbito de estudio del presente proyecto, fueron identificados mediante el análisis por componentes biofísico, económico, social-cultural, político institucional, asentamientos humanos y movilidad, conectividad y energía.

Se determina las inequidades y desequilibrios territoriales presentes en el caso de estudio.

De acuerdo a las entrevistas se establece lo siguiente:

El PDOTVF, desde su aprobación en el 2015 hasta el día de hoy, no ha tenido ningún avance en su ejecución.

Los principios de la estrategia territorial nacional que constan en el PDOTVF vigente, no se han llevado a la práctica debido a la falta de instrumentos específicos para aplicarlas en el territorio.

Las propuestas del PDOTVF vigente, en su mayoría no son viables de ejecutar en el territorio, podrían serlo mediante una intervención con otros instrumentos de ordenamiento territorial.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo complementa a nivel técnico las disposiciones establecidas en el COOTAD y COPFP, puntualizando el accionar en la planificación del uso y gestión del suelo urbano y rural de los cantones, por medio de la regulación de instrumentos y mecanismos para el ordenamiento territorial, planeamiento del suelo, gestión del suelo y régimen institucional y sancionatorio. Las principales disposiciones giran en torno a la dotación de varios mecanismos e instrumentos para que los GAD municipales puedan ejercer sus atribuciones sobre el uso y control del suelo de forma ordenada y planificada, como parte de la centralidad que ahora supone claramente la planificación del desarrollo de los cantones dentro del esquema de planificación a nivel nacional. Esto se manifiesta en la importancia que otorga la LOOTUGS a la elaboración del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial y el plan específico de uso y gestión del suelo por parte de los GAD municipales, cuyos

contenidos deben establecer con claridad los lineamientos a seguir por los otros niveles de gobierno locales sobre el aprovechamiento, ocupación y gestión del suelo.

Dentro de los mecanismos que regula la LOOTUGS para que sean implementados por los GAD`s se encuentra la clasificación y subclasificación de los suelos urbanos y rurales y el planeamiento que sobre los mismos deben ejecutar los gobiernos locales. Esta clasificación tiene como base las características de los espacios territoriales, en relación a los servicios, equipamientos e infraestructuras que poseen, para promover el desarrollo urbanístico.

En relación a los instrumentos para la gestión del suelo destacan la distribución equitativa de cargas y beneficios, que obliga a los propietarios del suelo, según sus características, a realizar diversas acciones para el aprovechamiento urbanístico (cesión gratuita de suelo destinado a espacio público) y el financiamiento de los gastos derivados de las reubicaciones y costos de planificación, a cambio de beneficios derivados del aprovechamiento urbanístico y compensaciones por las cargas impuestas. Asimismo, para la gestión del suelo, la LOOTUGS dota a los GAD`s de otros instrumentos para evitar prácticas especulativas sobre las propiedades, tales como el derecho de adquisición preferente, derecho de superficie, anuncio del proyecto, declaración de zonas de interés social y afectaciones. Complementariamente, para el financiamiento del desarrollo urbano, la LOOTUGS contempla figuras que deberán ser usadas por los GAD`s para contemplar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística (concesión onerosa de derechos), que deberán utilizarse exclusivamente para la

construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, sistemas públicos de soporte (agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos).

Sobre la propuesta de mejora para la eficiente implementación de los mecanismos, la LOOTUGS regula la creación de dos entidades: Consejo Técnico y Superintendencia. El primero para emitir regulaciones técnicas complementarias, y el segundo para vigilar el cumplimiento de las disposiciones por parte de los GAD`s. Adicionalmente, se fortalece el accionar de los GAD`s, con la especificación de infracciones que pudieran cometer las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, en relación al uso y gestión del suelo, y las sanciones respectivas. Los mecanismos e instrumentos imprescindibles que deberán considerarse en el plan de uso y gestión del suelo de los respectivos cantones, supone mínimamente la elaboración y/o actualización inmediata de los catastros; clasificación del suelo urbano y rural; identificación y localización de infraestructuras de transporte, comunicaciones, agua, saneamiento, gestión de residuos; identificación y cuantificación del suelo destinado a equipamiento y espacios públicos; implementación de los instrumentos para controlar el mercado del suelo; habilitación del suelo para los permisos de edificación; y, asignación de suelo urbano para la construcción de viviendas de interés social.

La normativa ecuatoriana tiene ya una figura de alcance nacional para establecer políticas y planes en este nivel, la Estrategia territorial nacional, pero su vigencia se limita a cada periodo de gobierno.

De igual manera existe el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, instrumento que ha estado al alcance de los gobiernos autónomos descentralizados, sin embargo, su actualización está determinada al inicio de gestión de cada periodo.

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial vigente de la parroquia Virgen de Fátima, es producto de las políticas establecidas por el consejo nacional de planificación, misma que determina el cumplimiento obligatorio de actualización al inicio de gestión de cada mandato. Sin embargo, la estructura general del PDOT, costa como un documento meramente informativo, que promulga programas y proyectos desarticulados al sistema territorial.

La salida, se encuentra contemplada en la recientemente aprobada Ley de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo. A través de ella podemos implementar planes de uso y gestión de suelo, que define al componente estructurante y al componente urbanístico. Como producto de ello se determinarán polígonos de intervención, donde se podrá ordenar los usos de suelo y la edificabilidad permitida, mediante plan parcial.

Del presente estudio, se concluye que los instrumentos de ordenamiento territorial usados en la actualidad, no responden a las condicionantes, socioeconómicas y del medio físico, son muy generales y complejas para el desarrollo de proyectos específicos.

Por ello es importante la elaboración de los planes de uso y gestión de suelo y demás instrumentos de ordenamiento

territorial complementarios para aterrizar las estrategias y objetivos territoriales, así como la elaboración de planes, programas y proyectos.

Para el caso puntual de Virgen de Fátima, se recomienda la elaboración de un Plan de uso y gestión de suelo, donde a partir del análisis de los componentes estructurante y urbanístico, puedan definirse los polígonos de intervención urbana y rural. Y en ese caso ordenar el territorio a partir de dichos polígonos mediante plan parcial.



## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de Ecuador. (2016). Proyecto de Ley orgánica de Ordenamiento Territorial , Uso Y gestión de suelo.
- Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio.
- Elorrieta, B., Jorge, S., Cantos, O., & Sánchez, D. (2016). La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional en España : estudio de casos. *Cuadernos Geográficos*, 55, 149–175.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Virgen de Fátima. (2015). Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Gómez Orea, D., & Gómez Vallarino, A. (2013). *Ordenación Territorial*. (Ediciones Mundi-Prensa, Ed.) (3era. edic). Madrid.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento Y Gestión: Revista de La División de Ciencias Administrativas de La Universidad Del Norte*, (20), 165–193. <https://doi.org/10.1055/s-0029-1217568>
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. (Síntesis, Ed.). Madrid.
- Universitat de Barcelona. (2017). *Pautas para la realización del trabajo final de máster (TFM)*.
- Willems, P., & Diaz Navarrete, G. (1997). Herramientas de SIG como soporte a la Planificación Territorial dentro del estudio de Ordenamiento Territorial de las laderas sur-orientales del volcán Pichincha en Quito, Ecuador, 1–17.
- Orea, D. G. (1985). *El espacio rural en la ordenación del territorio*. Madrid:

Inst. de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.

Gómez, D., & Gómez, M. (2014). Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia.

**Héctor Danilo Hugo Ullauri,**

Arquitecto, Máster en Planificación Territorial y Gestión ambiental por la Universitat de Barcelona, Magíster en administración de empresas por la Universidad Agraria del Ecuador; con trayectoria pública en dirección de proyectos y coordinación de Programas vinculadas al desarrollo urbano y rural. Acredita experiencia como consultor y asesor en proyectos de ordenamiento territorial y urbanismo, en el sector público y privado.

Docente Investigador y Coordinador de Internacionalización y movilidad en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Guayaquil; docente en la Universidad Laica Vicente Rocafuerte y tutor de prácticas preprofesionales asociado en la Universidad Internacional de la Rioja.

**Silvia Alcívar Macías Arq. M.Sc**

Arquitecta por la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Guayaquil, magíster en nuevas tecnologías aplicadas a la educación por la Universidad de Alicante y Autónoma de Barcelona.

Acredita experiencia en diseño y construcción en el ámbito de la arquitectura y urbanismo. Docente y Coordinadora de la Dirección de Posgrado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Guayaquil.

**Felipe Bustamante Alarcón Arq. M.Sc**

Arquitecto, Máster en Diseño Arquitectónico Avanzado por el Instituto Superior de Arquitectura Y Diseño de la Universidad Autónoma de Chihuahua, México. Se ha desempeñado como arquitecto independiente, desarrollando proyectos habitacionales y comerciales, enfatizando la materialidad, y cultura los habitantes de cada localidad.

Actualmente se desempeña como Docente de la Materia de Proyectos 8, y Tutor de Titulación, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Guayaquil.

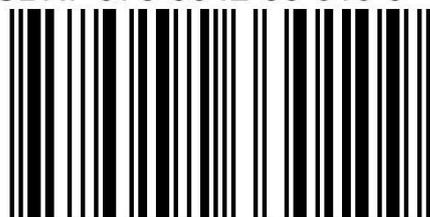
**Irma Pilar Zambrano Farías Arq. M.Sc**

Arquitecta, magister en Arquitectura (Tecnología) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) del D.F. México y Magister en Docencia Universitaria e Investigación Educativa.

Se ha desempeñado por más de 16 años como Fiscalizadora de Obra en el Dpto. de Control de Edificaciones de la M.I. Municipalidad de Guayaquil.

Actualmente se desempeña como Docente, Investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Guayaquil.

ISBN: 978-9942-33-010-9



9 789942 330109

compAS