

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
DE MACHALA

PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO DE MACHALA

FASE IV Vol. I

Modelo de Gestión



INNOVANDO DESDE 1970



DIPLAN
RODOLFO RENDON B.

ÍNDICE

1.	Instancias responsables de la formulación del Plan	3
2.	Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros	4
2.1	Antecedentes	4
2.2	Objetivo.....	8
2.3	Definiciones	8
2.4	Procedimiento para la ejecución de seguimiento y evaluación:	10
2.4.1	Descripción gráfica del procedimiento.-	10
2.4.2	Descripción Narrativa del procedimiento	11
3.	Ordenanza para el Plan de Uso y Gestión de Suelo para el cantón Machala	26
4.	Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.....	27
	Introducción aclaratoria.	27
4.1.	Criterios rectores.	27
	Apropiación.	27
	La diversidad de actores y las dimensiones del mensaje.	28
	El grado de prioridad.	28
4.2.	Enfoque metodológico para el proceso de promoción y apropiación del PUGS	29
4.3.	Desarrollo del proceso.....	29
4.4	Cómo se debería organizar el proceso al interior de la institución.....	35
4.5.	Estrategia general para desarrollar el proceso de promoción y difusión	36
4.6.	Mecanismos de seguimiento del Proceso de Promoción y Difusión del Plan.	36

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1.	Descripción del polígono	12
Tabla No. 2:	Descripción del polígono	14
Tabla No. 3:	Descripción del polígono	15
Tabla No. 4:	Descripción del polígono	17

ÍNDICE E GRÁFICOS

Gráfico No. 1.	Ubicación geográfica del polígono	11
Gráfico No. 2.	Ubicación geográfica del polígono	13
Gráfico No. 3:	Ubicación geográfica del polígono.....	15
Gráfico No. 4:	Ubicación geográfica del polígono.....	17

1. Instancias responsables de la formulación del Plan

Las instancias responsables de la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo, en adelante PUGS, corresponden a los estamentos, direcciones y/o departamentos integrantes del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Machala, que estarán a cargo de la ejecución del PUGS.

De conformidad con la última reforma del 2019 aprobada mediante resolución N° 058-AGADMM-2019, del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, las entidades ejecutoras del PUGS son: i) la Dirección de Urbanismo, ii) la Sub-dirección de Uso y Gestión de Suelo, y iii) la Comisaría de Control de Construcción y Ornato.

En primer lugar, es preciso señalar que son atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Urbanismo, las siguientes:

- Emitir informes técnicos para expedir la aprobación y permisos de actuaciones urbanísticas en el cantón Machala, en cumplimiento de los planes y competencias locales en materia de ordenación del territorio.
- Expedir parámetros de actuaciones urbanísticas en el cantón Machala, en cumplimiento de los planes y competencias locales en materia de ordenación del territorio.
- Emitir certificaciones de actuaciones urbanísticas en el cantón Machala, en cumplimiento de los planes y competencias locales en materia de ordenación del territorio.
- Velar por el cumplimiento de las leyes, ordenanzas, reglamentos, y demás resoluciones vigentes sobre actos administrativos inherentes a la dirección.

Por otro lado, la Sub-dirección de Uso y Gestión de Suelo, se encuentra encargada de:

- Emitir certificados de ordenamiento o afectación.
- Emitir normas de urbanización.
- Informes técnicos para la aprobación de anteproyectos y proyectos definitivos de urbanizaciones.
- Informes técnicos para la aprobación de fraccionamientos, unificaciones y reestructuración de lotes en el cantón Machala.
- Emitir certificados de uso de suelo.

Finalmente, la Comisaría de Control de Construcción y Ornato, se encuentra a cargo de:

- Emitir citaciones o clausura por incumplimiento a las leyes, ordenanzas y reglamentos vigentes sobre actuaciones urbanísticas en el cantón Machala.
- Emitir informes de control de leyes, ordenanzas y reglamentos vigentes sobre actuaciones urbanísticas en el cantón Machala.

2. Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros

2.1 Antecedentes

Uno de los mayores retos en la gestión de una Alcaldía es el de lograr beneficios altos para la comunidad en la gestión de los recursos que utilizan, es así que:

¿Cómo saber que se está actuando con niveles o grados de eficacia y eficiencia aceptables?, ¿Cómo saber si se está mejorando?, ¿Cómo saber si se mantiene controlada la implementación de planes, programas o proyectos?, ¿Cómo saber si se está manteniendo y satisfaciendo a los ciudadanos? ¿Cómo saber si las decisiones del Ordenamiento Territorial a través del PUGS está funcionando?

Estas interrogantes y muchas otras no son solo inquietudes de las altas esferas en una Alcaldía, sino también de los empleados, ciudadanos, proveedores, gobierno, consejo, comunidad y cualquier otra parte interesada vinculada a las Ciudades.

Con el fin de brindar respuestas oportunas y tomar decisiones objetivas basadas en hechos, es importante la implementación de un sistema de evaluación de la gestión con base en indicadores.

En este sentido es indispensable que, para la implementación de un sistema de monitoreo, evaluación y control a la ejecución de un Plan de Uso y Gestión de Suelo se comprenda e identifique la importancia de la planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso de suelos. Por lo que a continuación se tomará como referente algunos conceptos básicos aplicables a la "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo" para entender y aplicar la teoría, en la gestión práctica de una Alcaldía.

"En la actualidad el Ecuador ha atravesado por cambios drásticos en las políticas públicas y en la reorganización de la estructura del Estado: La adopción de nuevos preceptos constitucionales, la protección de derechos antes no legislados y la reforma legal constituyen sin duda una clara manifestación de la ruptura de un modelo económico tradicional por uno de recuperación de la institucionalidad y planificación del desarrollo.

Estos cambios se visibilizan principalmente con los enunciados que establece la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, en el cual el "Buen Vivir" es sin duda el nuevo paradigma del país. La introducción de este modelo conlleva consigo, entre otras, la adopción de nuevas formas de protección a partir de los derechos fundamentales: el derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza, la función social y ambiental de la propiedad, el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir, el asegurar el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable y lograr un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo son los principios que dan sustento a una naciente

*política de planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso del suelo.*¹

"(...) La falta de una normativa urbana específica más la falta de control y de oferta de vivienda a precios accesibles han ocasionado desigualdades en el territorio, ciudades dispersas, ineficientes, sin acceso a la totalidad de los servicios básicos y que además las rentas que genera el mercado del suelo por intervenciones o decisiones públicas queden en manos principalmente de los propietarios del suelo, teniendo apenas, en la legislación actual, iniciativas tributarias de recuperación de plusvalía, que son insignificantes si las comparamos con el nivel de ganancia que obtienen los dueños del suelo por efecto de decisiones u obras públicas, y sin que realicen ningún tipo de inversión.

*Si bien tanto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización así como el Código de Planificación y Finanzas Públicas establecen entradas conceptuales interesantes para un ordenamiento territorial, estas normas siguen teniendo un asidero del derecho administrativo que constituyen insumos escasos e insuficientes para lograr los objetivos y metas que se propone cada nivel de gobierno.*²

El artículo 9 de la LOOTUGS 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."

Ahora bien, se identificará lo que representa la gestión del ordenamiento territorial a través de las herramientas de planificación y gestión del suelo conforme a lo que establece la LOOTUGS y su aplicación, misma que cumpliría principalmente con los siguientes fines:

"(...) 1. Instituye la facultad del Estado Central de dictar políticas nacionales en función de la rectoría del ordenamiento territorial y la posibilidad de elaborar: planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico; y planes sectoriales con incidencia en el territorio. Se define también la obligatoriedad de los municipios en contar con instrumentos complementarios al plan de desarrollo y ordenamiento territorial, haciendo énfasis en la obligatoriedad de elaborar los denominados planes de uso y gestión de suelo que uniforman y estandarizan: la clasificación de suelo, el establecimiento de zonas homogéneas de planificación urbana en función de

¹ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos", Arturo Mejía Granizo consultor primera edición, marzo de 2018, Quito, Ecuador. Página 14

² Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos", primera edición, marzo de 2018, Quito, Ecuador. Página 15

la morfología del territorio, sus usos, tratamientos, ocupaciones y aprovechamientos (zonificación).

2. Prevé también la elaboración de Planes Urbanísticos Complementarios que tienen como objetivo hacer intervenciones integrales y a menor escala, definir tratamientos en el territorio urbano o rural y, finalmente, aplicar herramientas para la gestión de suelo.

3. Hace efectiva la gestión de suelo concebida como la acción y efecto de administrar el suelo, con base en un plan de ordenamiento territorial, con el fin de que permita un acceso y aprovechamiento equitativo de sus potencialidades mediante las herramientas, normas y procedimientos previstos por la ley. Las herramientas de gestión de suelo sirven para concretar lo dispuesto en las fases de planificación.

4. Admite que la propiedad privada tenga rentabilidad, pero con limitaciones y cargas de base colectiva. Es por esto que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben poder establecer mecanismos de participación o recuperación en los recursos generados en el suelo por la acción pública en el territorio, con el fin de redistribuirlos hacia la comunidad y como un medio de financiamiento de las políticas territoriales. Los hechos que generan renta o incremento en el valor de suelo son entre otros: la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, la modificación de la asignación de uso y ocupación del suelo, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, la ejecución de obras públicas y en general el desarrollo urbano.¹³

Con base en lo expuesto, se entiende que el instrumento local para el ordenamiento territorial es el Plan de Desarrollo de Ordenamiento Territorial (PDOT), cuyos requisitos y naturaleza se encuentran en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículos 42 y 43, no obstante, principalmente definirá y regulará el uso y ocupación del suelo a partir de la creación de instrumentos complementarios como el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS).

Para lograr evaluar la implementación del Plan de Uso y Gestión de Suelo de una Alcaldía a continuación se revisará brevemente los conceptos básicos en torno a su creación y utilidad:

"(...) Plan de uso y gestión de suelo. Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico. El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.

El artículo 27 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) advierte que "además de lo establecido en el Código

³ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos", primera edición, marzo de 2018, Quito, Ecuador. Páginas 18-19

Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico”.

“El PUGS es el instrumento con el que el Estado, a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, puede garantizar el cumplimiento de los artículos 31 y 321 de la Constitución de la República; es decir, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, mediante el establecimiento de normas urbanísticas que identifican y definen, de manera clara y precisa, los derechos y obligaciones que tienen los propietarios sobre sus terrenos o construcciones.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), como componente integral y fundamental del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales generar una serie de acciones encaminadas a la ocupación racionalizada, la preservación y recuperación del suelo urbano y de expansión urbana, como base para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.”⁴

Como se ha podido comprender, la importancia de la gestión del ordenamiento territorial a través de la definición y ejecución del Plan de Uso y Gestión de Suelo como instrumento complementario del Plan de Desarrollo de Ordenamiento Territorial, permite que una Alcaldía desarrolle un modelo de gestión con niveles de eficiencia y eficacia aceptables, así como también satisfacer a los ciudadanos brindando acceso al derecho a la ciudad y promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir.

Ahora bien, es imperativo además comprender que, como todo plan puede cumplirse o no, es así que uno de los mayores desafíos de una Alcaldía y su planificación en general es diseñar planes que sean aplicables, claros y alcanzables en el corto, mediano y largo plazo. Para ello el monitoreo, evaluación y control de su cumplimiento es indispensable no solo como una gestión administrativa de recolección de datos e información si no como un verdadero modelo que propenda a la mejora continua, tal como lo desarrolló Edwards Deming con su ciclo de mejora continua el cual se compone de las siguientes fases:

- Planificar (Ordenar y Regular – PDOT / PUGS)
- Hacer
- Controlar
- Actuar

Es posible utilizar esta estrategia de mejora continua mundialmente conocida y llevarla a la aplicación en la gestión a largo plazo de una Alcaldía con una visión en función del bien común y no de períodos de gestión administrativos, esto debido a que la periodicidad de un Plan de Uso y Gestión de Suelo es de 12 años. Es así que, iniciar un modelo de monitoreo a la implementación de PUGS en función de la mejora continua

⁴ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos”, primera edición, marzo de 2018, Quito, Ecuador. Página 36

crea un precedente de gestión en una Alcaldía que propenda a la continuidad durante varios periodos administrativos con resultados tangibles para la ciudadanía.

2.2 Objetivo

Determinar la metodología tipo para la implementación de un sistema⁵ de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y los logros del Plan de Uso y Gestión de Suelo del GAD de "MACHALA", que permita verificar y viabilizar la consecución de los objetivos y resultados de desarrollo previstos en el plan para cuatro⁶ polígonos que pueden ser referentes válidos para la posterior aplicación, por parte del GAD Municipal de Machala, en el resto del área urbana de Machala, así como su estado y tendencias de evolución, mediante la identificación de la línea base, la definición de indicadores y metas, con el fin de establecer de una manera ágil y eficiente el nivel de ejecución alcanzado durante el período de gestión de cada Alcaldía.

2.3 Definiciones

Las siguientes definiciones se crearon sobre la base de los conceptos generados en distintos documentos de consulta de la ex Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, hoy PLANIFICA ECUADOR adaptados para el desarrollo del presente documento.

Seguimiento. - Proceso periódico y continuo que genera información sobre el progreso de políticas, programas, planes o proyectos, facultando la verificación del avance y resultados de los mismos dentro de una línea de tiempo, que provea de datos estadísticos oportunos, con el fin de retroalimentar y generar la toma de decisiones de una forma objetiva.

Evaluación. - Corresponde a la valoración puntual del avance y resultados a la ejecución de políticas, planes, programas o proyectos, a partir de la línea base y la ejecución de estrategias en un determinado período de tiempo. Esta puede responder a la valoración en términos de eficiencia, eficacia, calidad y/o económicos.

Indicadores. - Corresponden a la representación objetiva cuantitativa y verificable a partir de la cual se procesa y presenta información necesaria para medir el avance o retroceso en la meta definida.

Tipos de Indicadores. – Conforme se establece en la Guía metodológica para la formulación de indicadores y metas de las Agendas Intersectoriales de SENPLADES, se acogerán los siguientes tipos de indicadores adaptados para los fines antes descritos:

Indicadores de impacto. – Representan cuantitativamente los cambios en infraestructura de mediano y largo plazo por polígono de intervención territorial.

⁵ No se refiere a un sistema informático si no a las actividades secuenciales a desarrollarse.

⁶ Son los polígonos de intervención territorial denominados como: 01-07-02, 01-07-04, 01-07-05 y 01-07-06.

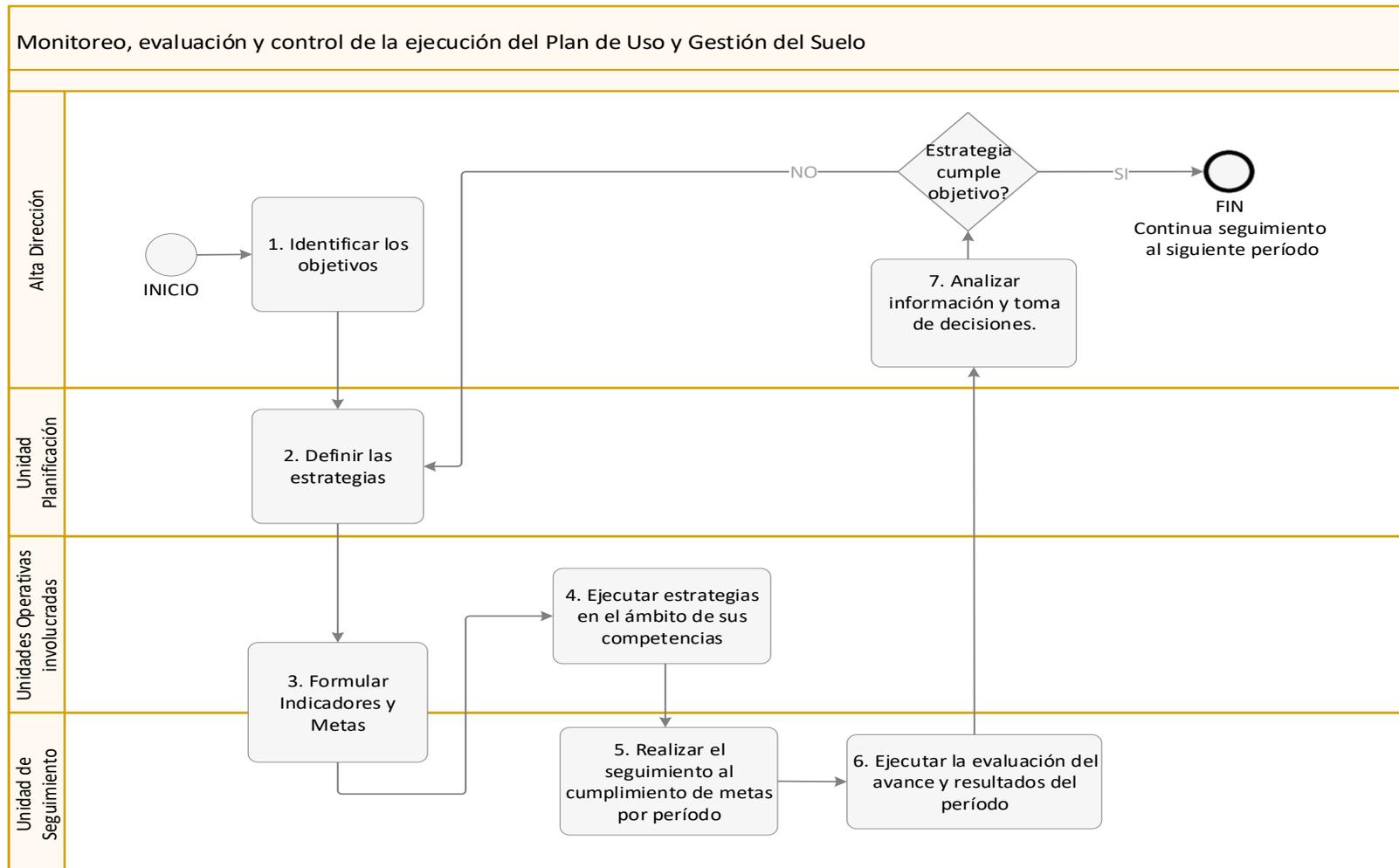
Indicadores de resultado. – Representan cuantitativamente los efectos de la ejecución de planes, programas o proyectos por polígono de intervención territorial.

Indicadores de gestión. – Representan cuantitativamente la eficiencia de la cantidad de recursos empleados o recaudados tras cada estrategia aplicada.

Meta. - La formulación de una meta debe contemplar los siguientes criterios; debe estar orientada en mejoras significativas, siempre y cuando sea factible de alcanzar en función de los recursos de la institución y siempre estará definida en función de la unidad de medida del indicador.

2.4 Procedimiento para la ejecución de seguimiento y evaluación:

2.4.1 Descripción gráfica del procedimiento. -



2.4.2 Descripción Narrativa del procedimiento

Se propone 4 ejemplos de polígonos a partir de una misma metodología con objetivos distintos:

I) Identificar los objetivos:

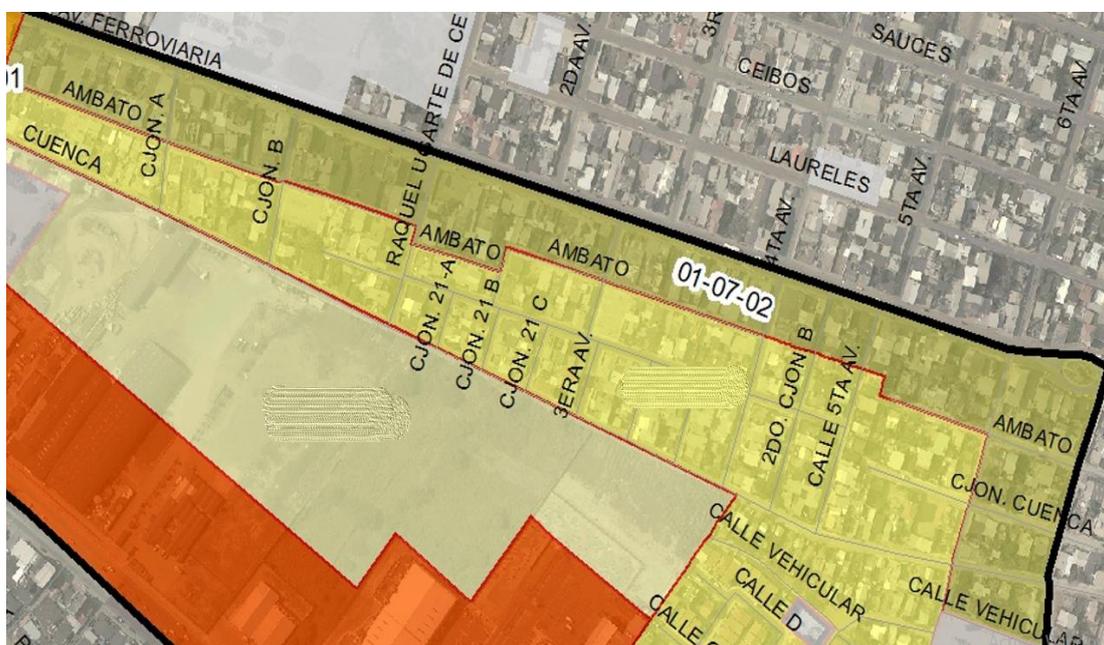
El punto de partida para la ejecución del seguimiento y evaluación a la ejecución del Plan de Uso y Gestión de Suelo, es identificar claramente los objetivos que se van a medir periódicamente. Los objetivos serán definidos por la Alta Dirección de la Alcaldía con la información y asesoría de la Unidad de planificación o la engarrada de la ordenación del territorio.

Es así que se realizará ejemplos con cada uno de los polígonos de intervención territorial a ser monitoreados:

CASO A

Polígono 01-07-02.

Gráfico No. 1. Ubicación geográfica del polígono



El polígono de intervención territorial es el identificado entre las calles Ambato, Av. Ferroviaria, Noruega y Calle vehicular.

Para poder hacer procesos de seguimiento del Plan de Uso y Gestión de Suelo, se propone la siguiente ficha que se constituye en una línea base o expediente urbanístico que contiene la información descriptiva de cada polígono de intervención territorial. El Municipio deberá generar esta información por cada PIT del cantón.

Tabla No. 1. Descripción del polígono

POLIGONO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL: 01-07-02			
ÁREA Y DENSIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Área total	ha	5.69	Área total del polígono de intervención
Densidad neta	hab/ha	203	Densidad poblacional en el polígono existente al 2010
Densidad neta	hab/ha	300	Densidad poblacional máxima que puede llegar a tener el polígono al aplicar las normas de zonificación propuestas
ESTADO DE LOTES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Lotes ocupados	ha	3.57	Cantidad de lotes que al menos cuentan con una edificación; representa 176 lotes
Lotes vacíos	ha	0.21	Cantidad de lotes que no presentan edificaciones; representa 15 lotes
Área vacante	ha	0.45	Es la sumatoria del área total de los vacíos, más el área disponible en los lotes ocupados
DISPONIBILIDAD DE REDES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Luz	%	100	Cobertura del servicio en el polígono
Alcantarillado	%	100	
Agua entubada	%	100	
Transporte público	u	1	Número de paradas
Vías	m/ha	467.93	Densidad vial, metros de vías por hectárea
COMPACIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Salud	m	713.11	Distancia promedio que se tiene que recorrer para encontrar uno de estos servicios, fuera o dentro del polígono
Educación	m	839.05	
Deporte	m	484.09	
Recreación	m	353.65	
Cultura	m	sd	

Para la definición de los objetivos es indispensable identificar la línea base de nuestro polígono para posteriormente identificar un objetivo específico en función del modelo territorial y los objetivos específicos del PUGS.

En el caso de este polígono se observa que existen 15 lotes vacíos por lo que se establecerá como ejemplo de objetivo al siguiente:

Objetivo: "Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda."

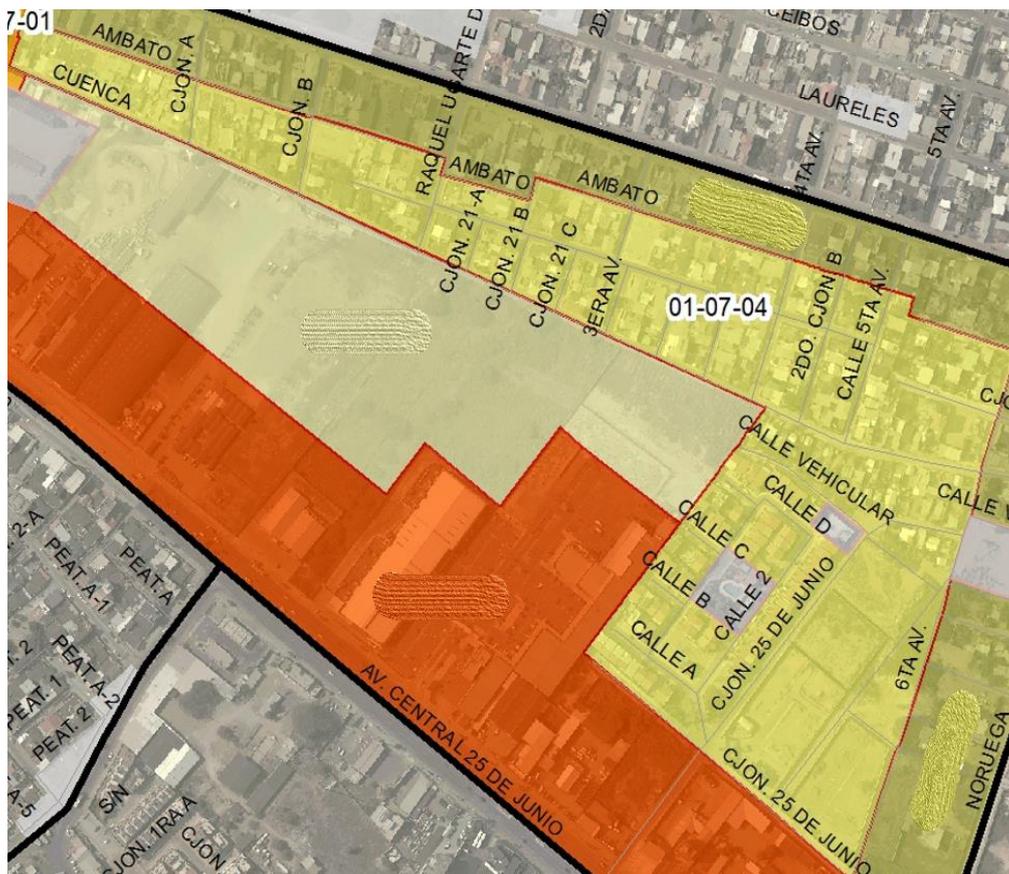
El objetivo además debe responder al Tratamiento Urbanístico que se le da al Polígono ejemplo.

Consolidación. - Es el que se aplica a aquellas áreas con déficit de espacio público, infraestructura y equipamiento público que requieren ser mejoradas, condición de la cual depende el potencial de consolidación y re densificación.

CASO B.

Polígono 01-07-04.

Gráfico No. 2. Ubicación geográfica del polígono



El polígono de intervención territorial es el identificado entre las calles Cuenca, Ambato, 6ta Av. y Callejón 25 de Junio.

Tabla No. 2: Descripción del polígono

POLIGONO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL 01-07-04			
ÁREA Y DENSIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Área total	ha	11.83	Área total del polígono de intervención
Densidad neta	hab/ha	153	Densidad poblacional en el polígono existente al 2010
Densidad neta	hab/ha	200	Densidad poblacional máxima que puede llegar a tener el polígono al aplicar las normas de zonificación propuestas
ESTADO DE LOTES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Lotes ocupados	ha	6.52	Cantidad de lotes que al menos cuentan con una edificación; representa 360 lotes
Lotes vacíos	ha	1.85	Cantidad de lotes que no presentan edificaciones; representa 36 lotes
Área vacante	ha	2.47	Es la sumatoria del área total de los vacíos, más el área disponible en los lotes ocupados
DISPONIBILIDAD DE REDES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Luz	%	100	Cobertura del servicio en el polígono
Alcantarillado	%	100	
Agua entubada	%	100	
Transporte público	u	0	Número de paradas
Vías	m/ha	413.49	Densidad vial, metros de vías por hectárea
COMPACIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Salud	m	738.32	Distancia promedio que se tiene que recorrer para encontrar uno de estos servicios, fuera o dentro del polígono
Educación	m	836.59	
Deporte	m	483.22	
Recreación	m	460.81	
Cultura	m	sd	

Para la definición de los objetivos es indispensable identificar los datos de identificación de cada territorio a estudiar, así la descripción detallada en la tabla no. 2 representa la línea base de nuestro polígono, ahora bien, se determinará un objetivo que deberá tener concordancia con los objetivos del PUGS.

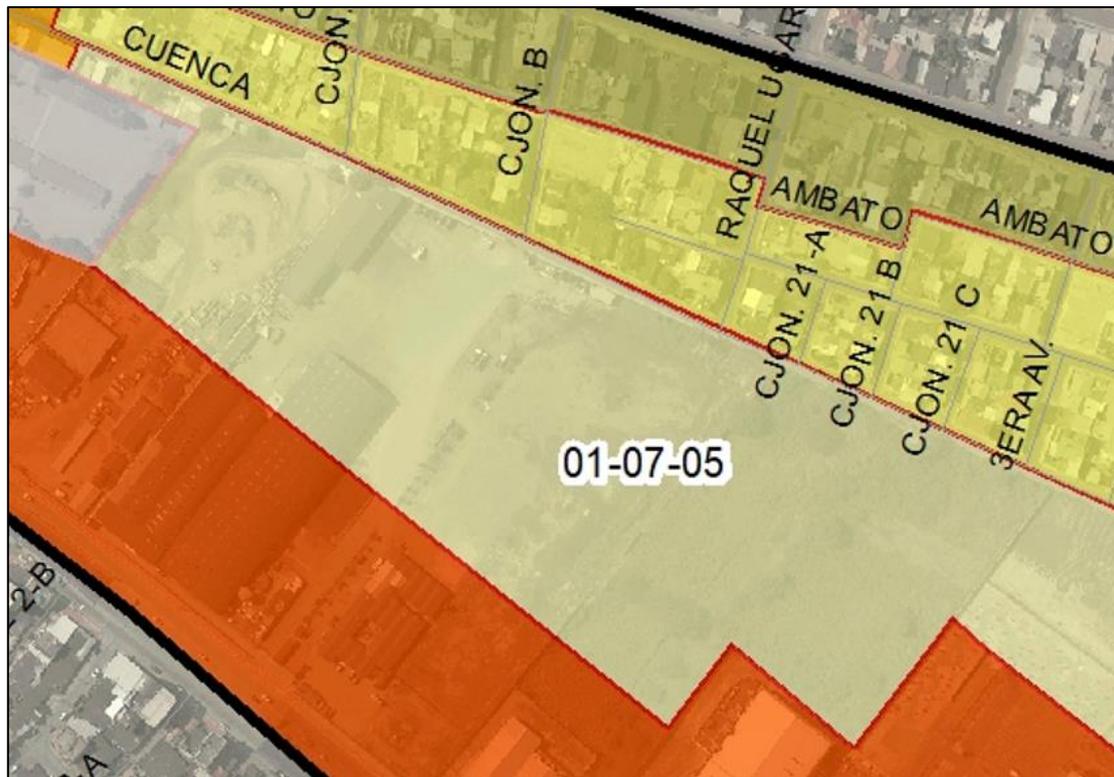
En función de la información se observa que no existen paradas de transporte público por lo que se establecerá como ejemplo de objetivo al siguiente:

Objetivo: “Desarrollar predios para evitar especulación”

CASO C

Polígono 01-07-05.

Gráfico No. 3: Ubicación geográfica del polígono



El polígono de intervención territorial es el identificado entre las calles Cuenca y Av. Central 25 de Junio.

Tabla No. 3: Descripción del polígono

POLIGONO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL: 01-07-05			
ÁREA Y DENSIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Área total	ha	7.13	Área total del polígono de intervención
Densidad neta actual	hab/ha	5	Densidad poblacional en el polígono existente al 2010
Densidad neta deseada	hab/ha	150	Densidad poblacional máxima que puede llegar a tener el polígono al aplicar las normas de zonificación propuestas
ESTADO DE LOTES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Lotes ocupados	ha	3.61	Cantidad de lotes que al menos cuentan con una edificación; representa 12 lotes

POLIGONO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL: 01-07-05			
ÁREA Y DENSIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Lotes vacíos	ha	3.22	Cantidad de lotes que no presentan edificaciones; representa 2 lotes
Área vacante	ha	6.82	Es la sumatoria del área total de los vacíos, más el área disponible en los lotes ocupados
DISPONIBILIDAD DE REDES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Luz	%	100	Cobertura del servicio en el polígono
Alcantarillado	%	100	
Agua entubada	%	100	
Transporte público	u	0	Número de paradas
Vías	m/ha	82.21	Densidad vial, metros de vías por hectárea
COMPACIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Salud	m	674.16	Distancia promedio que se tiene que recorrer para encontrar uno de estos servicios, fuera o dentro del polígono
Educación	m	661.00	
Deporte	m	365.62	
Recreación	m	405.78	
Cultura	m	sd	

Para la definición de los objetivos es indispensable identificar los datos de identificación de cada territorio a estudiar, así la descripción detallada en la tabla no. 3 representa la línea base de nuestro polígono, ahora bien, se determinará un objetivo que deberá tener concordancia con los objetivos del PUGS.

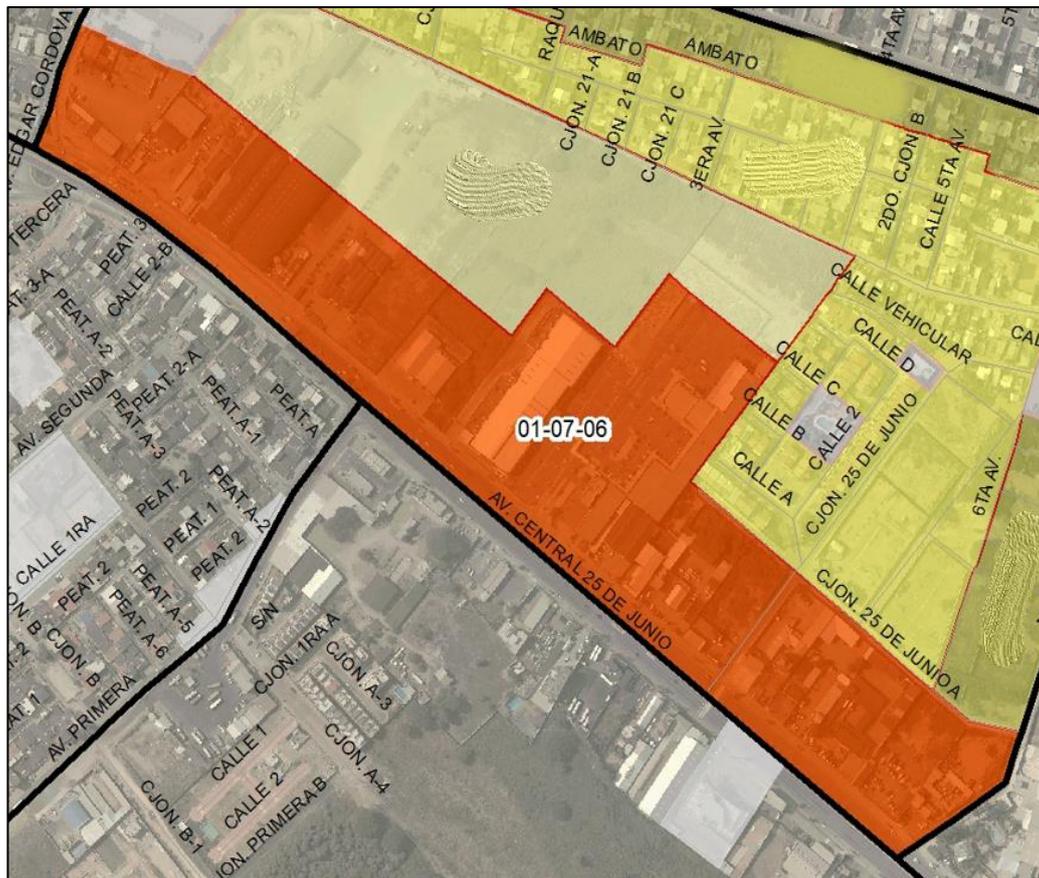
En función de la información se observa que existe una densidad de 5 habitantes por hectárea en los 12 lotes ocupados por lo que se establecerá como ejemplo de objetivo al siguiente:

Objetivo: "Aumentar la densidad en los lotes ocupados."

CASO D

Polígono 01-07-06.

Gráfico No. 4: Ubicación geográfica del polígono



El polígono de intervención territorial es el identificado entre las calles Av. Central 25 de junio, 7ma Av., Av. Ferroviaria y Av. Edgar Córdova Polo.

Tabla No. 4: Descripción del polígono

POLIGONO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL: 01-07-06			
ÁREA Y DENSIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Área total	ha	13.63	Área total del polígono de intervención
Densidad neta actual	hab/ha	7.55	Densidad poblacional en el polígono existente al 2010
Densidad neta deseada	hab/ha	800 - 1000	Densidad poblacional máxima que puede llegar a tener el polígono al aplicar las normas de zonificación propuestas
ESTADO DE LOTES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION

Lotes ocupados	ha	9.83	Cantidad de lotes que al menos cuentan con algún tipo de edificación; representa 25 lotes
Lotes vacíos	ha	1.15	Cantidad de lotes que no presentan edificaciones; representa 5 lotes
Área vacante	ha	8.09	Es la sumatoria del área total de los vacíos, más el área disponible en los lotes ocupados
DISPONIBILIDAD DE REDES	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Luz	%	100	Cobertura del servicio en el polígono
Alcantarillado	%	100	
Agua entubada	%	100	
Transporte público	u	0	Sobre el corredor central está prevista la operación de un sistema masivo de transporte
Vías	m/ha	115.90	Densidad vial, metros de vías por hectárea
COMPACIDAD	UNI.	CANTIDAD	DESCRIPCION
Salud	m	1015.94	Distancia promedio que se tiene que recorrer para encontrar uno de estos servicios, fuera o dentro del polígono
Educación	m	809.50	
Deporte	m	281.18	
Recreación	m	534.25	
Cultura	m	sd	

Para la definición de los objetivos es indispensable identificar los datos de identificación de cada territorio a estudiar, así la descripción detallada en la tabla no. 4 representa la línea base de nuestro polígono, ahora bien, se determinará un objetivo que deberá tener concordancia con los objetivos del PUGS

En función de la información y del modelo de ciudad planteado este polígono contempla un eje que deberá ser desarrollado en altura y con usos mixtos por lo que se establecerá como ejemplo de objetivo al siguiente:

Objetivo: "Aumentar altura de predios y consolidar diversidad de usos"

II) Definir las estrategias:

Las estrategias serán definidas por la Unidad de planificación o la encargada de los procesos de Ordenamiento Territorial y serán aprobadas por la Alta Dirección de la Alcaldía. Estas serán determinadas, en función de los objetivos del PDOT, el modelo Territorial, el tratamiento urbanístico asignado, a los planes maestros de infraestructura, a la capacidad de imposición y cobro de impuestos, tasas, contribuciones como contribución especial de mejoras, programas de mejoramiento barrial, políticas de incentivo tributario y finalmente las herramientas de gestión de suelo pertinentes

establecidas mediante la LOOTUGS tales como: rejunte de suelo o declaratoria de desarrollo prioritario, concesión onerosa de suelo etc., así como también el presupuesto anual asignado para infraestructura de servicios públicos y de servicios que deberá ser distribuido a los polígonos de intervención territorial brindando mayores recursos a aquellos que tienen carencias.

Para efectos de la presente se establecerá una estrategia por cada objetivo establecido como ejemplo en la actividad No. 1 y en orden a los casos A, B, Y C que facilite el cumplimiento de los mismos.

Polígono	Objetivo	Estrategia
01-07-02 Caso A	Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda.	Imposición y cobro de impuestos a solar no edificado.
01-07-04 Caso B	Desarrollar predios para evitar especulación	Declaratoria de Desarrollo prioritario y subasta pública
01-07-05 Caso C	Aumentar la densidad en los lotes ocupados	Subir pisos en altura de las edificaciones, mejorar la norma urbanística e implementar la concesión onerosa de derechos.
01-07-06 Caso D	Objetivo: "Aumentar altura de predios y consolidar diversidad de usos"	Desarrollar un plan parcial con unidades de actuación urbanística que propenda al reajuste de suelo y lograr así mayor edificabilidad.

III) Formular Indicadores y metas

Para una evaluación objetiva que permita un amplio espectro de información para la toma de decisiones, es recomendable pero no mandatorio que se establezcan indicadores de impacto, de resultado y de gestión por cada objetivo del Plan y aplicables a cada polígono de intervención territorial y su línea base. Los indicadores y metas serán establecidos en conjunto con las Unidades Operativas involucradas en la ejecución de la estrategia y la Unidad de seguimiento designada por la Alcaldía.

Indicador de impacto: Para la definición del indicador de impacto en función del objetivo se buscará representar cuantitativamente los cambios en infraestructura derivados de la ejecución de la estrategia para cada polígono de intervención territorial.

Para lo cual se define el nombre del indicador acorde al objetivo, determinando su unidad de medida:

Polígono 01-07-02

Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda	Porcentaje de edificaciones nuevas en lotes vacíos				

Polígono 01-07-04

Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
Desarrollar predios para evitar especulación	Número de lotes declarados de desarrollo prioritario				

Polígono 01-07-05

Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
Aumentar la densidad en los lotes ocupados	Porcentaje de habitantes por hectárea nuevos en lotes ocupados				

Polígono 01-07-06

Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
Aumentar altura de predios y consolidar diversidad de usos	Porcentaje de predios unificados y edificados con nueva norma				

La fórmula de cálculo: expresa los insumos y/o representaciones cuantitativas producto de la cuales se obtiene el resultado en función de la unidad de medida, si el indicador será medido en porcentaje la fórmula de cálculo siempre será representada como la división del número de logros o productos en el período versus la línea base y en consecuencia la Unidad de Medida será siempre porcentaje.

Si lo que se requiere es contar el número de paradas de transporte público nuevas en un período determinado el Indicador y la fórmula de cálculo se expresarían como se detalla en el ejemplo del polígono 01-07-04 y 01-07-05.

Polígono	Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
01-07-02	Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda	Porcentaje de edificaciones nuevas en lotes vacíos	Número de edificaciones nuevas en lotes vacíos / Número de lotes vacíos	Porcentaje		
01-07-04	Desarrollar predios para evitar especulación	Número de lotes declarados de	Número de lotes desarrollados	Número		

		desarrollo prioritario				
01-07-05	Aumentar la densidad en los lotes ocupados	Número de habitantes por hectárea nuevos en lotes ocupados	Número de habitantes existentes / número de habitantes nuevos	Número		
01-07-06	Aumentar altura de predios y consolidar diversidad de usos	Número de predios unificados y edificados con nueva norma	Numero de lotes unificados y edificados con nueva norma	Número		

Es indispensable tomar en cuenta que, cuando la unidad de medida sea porcentaje la línea base tomada para la definición del objetivo será siempre el denominador de la fórmula durante la evaluación, es así que para el polígono 01-07-02 la línea base para ese ejemplo será el número de lotes vacíos de la tabla de descripción.

Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda	Porcentaje de edificaciones nuevas en lotes vacíos	00 / 15	Porcentaje		

Para los polígonos 01-07-04 y 01-07-05 la línea base será el número de paradas de transporte público y el número de habitantes por hectárea respectivamente de la tabla de descripción.

La frecuencia de medición: establece el período de tiempo en el cual se ejecutará el corte y evaluación. Considerando que el plazo de ejecución del PUGS es de 12 años, se recomienda establecer el corte de los períodos de evaluación cada 4 años.

Nota Importante: A fin de garantizar la continuidad de la gestión de seguimiento y evaluación es indispensable que las Unidades de Seguimiento internamente mantengan un cronograma de levantamiento de información anual, esta información que consolidada representará el corte y evaluación de cada 4 años deberá ser respaldada y resguardada independientemente de la rotación de personal. La Alta Dirección de la Alcaldía a través de la Unidad de Talento Humano deberá incluir dentro de los requisitos de salida del personal la entrega de esta información y su custodia de manera obligatoria.

Polígono	Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
01-07-02	Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda	Porcentaje de edificaciones nuevas en lotes vacíos	Número de edificaciones nuevas en lotes vacíos / Número de lotes vacíos	Porcentaje	Cuatrerial	

Polígono	Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
01-07-04	Incrementar el número de paradas de transporte público	Número de paradas de transporte público ejecutadas	Número de paradas de transporte público ejecutadas	Número	Cuatrianual	
01-07-05	Aumentar la densidad en los lotes ocupados	Número de habitantes por hectárea nuevos en lotes ocupados	Número de habitantes por hectárea nuevos lotes ocupados	Número	Cuatrianual	
01-07-06	Aumentar altura de predios y consolidar diversidad de usos	Número de predios unificados y edificados con nueva norma	Numero de lotes unificados y edificados con nueva norma	Número	Cuatrianual	

La Meta: se establecerá orientada al tipo de indicador, cuidando que esta sea real y sea posible alcanzarla en función de los recursos que se destinen en la estrategia, y siempre estará definida en función de la unidad de medida del indicador.

Conforme a lo que se establece en el ejemplo a continuación, se define la meta como un 20% de disminución de lotes vacíos anualmente o 15 edificaciones nuevas en lotes vacíos, dependiendo de la unidad de medida que se desee representar.

Polígono	Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
01-07-02	Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda	Porcentaje de edificaciones nuevas en lotes vacíos	Número de edificaciones nuevas en lotes vacíos / Número de lotes vacíos	Porcentaje	Cuatrianual	40%
01-07-04	Desarrollar predios para evitar especulación	Número de lotes declarados de desarrollo prioritario	Número de lotes desarrollados	Número	Cuatrianual	4
01-07-05	Aumentar la densidad en los lotes ocupados	Número de habitantes por hectárea nuevos en lotes ocupados	Número de habitantes por hectárea nuevos lotes ocupados	Número	Cuatrianual	50

Polígono	Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
01-07-06	Aumentar altura de predios y consolidar diversidad de usos	Número de predios unificados y edificados con nueva norma	Numero de lotes unificados y edificados con nueva norma	Número	Cuatrianual	50

Indicador de resultado: Con el objetivo de representar adecuadamente la correlación de los indicadores de impacto, resultado y gestión, a partir de este punto se tomará como ejemplo el objetivo del polígono de intervención territorial 01-07-02 exclusivamente.

Para la definición del indicador de resultado se ejecutará de acuerdo a la metodología establecida previamente, no obstante, este indicador busca representar cuantitativamente los efectos de la ejecución de la estrategia para el objetivo.

Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda	Porcentaje de consolidación de predios	Número de Predios consolidados / Número de predios en polígono	Porcentaje	Cuatrianual	15%

Indicador de gestión: Para la definición del indicador de gestión se ejecutará de acuerdo a la metodología establecida previamente, no obstante, este indicador busca representar cuantitativamente la eficiencia de recursos empleados o recaudados derivados de la ejecución de la estrategia para el objetivo, en el polígono de intervención territorial.

Objetivo	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta
Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda	Valor de Ingresos por recaudación de impuestos a solar no edificado	Total, de ingresos por impuestos a solar no identificado	Número en miles de Dólares	Cuatrianual	1% del presupuesto por cada año

IV) Ejecutar estrategias en el ámbito de sus competencias

Las Unidades Operativas involucradas procederán con la ejecución de las estrategias según lo planificado en el ámbito de sus competencias.

V) Realizar el seguimiento al cumplimiento de metas por período

Una vez identificados los indicadores, se procede a llenar la matriz de seguimiento (formato adjunto) misma que deberá ser completada con la Unidad Operativa responsable de la ejecución de la estrategia y la Unidad de seguimiento en función del levantamiento anual de información ejecutado.

Nota importante: Para garantizar la continuidad de la gestión de seguimiento y la ejecución de las estrategias, se deberá definir como responsables de la ejecución de las mismas a los líderes de cada Unidad Operativa involucrada, esta designación será al cargo y no al funcionario y de igual forma se deberá garantizar la custodia y entrega de la información en el caso de rotación de personal.

En la matriz, se establecerá además del indicador, la línea base por polígono y los documentos o fuentes de información entregables, información determinante para la evaluación de la estrategia y sus resultados.

Una vez que la matriz ha sido completada y firmada por los responsables, el área encargada de ejecutar el seguimiento de la misma, establecerá una hoja de ruta y planificación mediante la cual solicitará al área responsable de la ejecución la emisión de documentos o fuentes de información entregables, con no menos de 15 días previos al corte establecido en la frecuencia de medición.

El área de seguimiento a la ejecución del Plan de Uso y Gestión de Suelo deberá elaborar Informes de cumplimiento por cada Unidad Operativa responsable de la ejecución de estrategias, emitiendo alertas oportunas hacia el inmediato superior, en caso de no contar con la respuesta acordada por parte del área responsable.

VI) Ejecutar la evaluación del avance y resultados del período

La información recopilada deberá ser validada y corroborada mediante los documentos o fuentes de información confiables, la Unidad de seguimiento llenará los campos en su ámbito de acción dentro de la ficha de seguimiento y evaluación, y de la información arrojada por esta, la Unidad de seguimiento deberá presentar de forma oportuna a la Alta Dirección, un Informe de Evaluación mismo que determinando sus conclusiones a partir de las brechas identificadas durante el período, podrá recomendar el mantener o replantear las estrategias definidas.

VII) Analizar información y toma de decisiones

Con el Informe de Seguimiento y Evaluación la Alta Dirección de la Alcaldía, analizará las conclusiones y recomendaciones emitidas por cada polígono de intervención territorial y determinarán las acciones necesarias, derivadas de la observación de hechos y de una manera objetiva, para garantizar el cumplimiento del Plan de Uso y Gestión de Suelo orientados a la consecución de sus objetivos.

Para efectos prácticos del presente procedimiento, se establece un escenario a manera de ejemplo dentro del cual, en resumen, la ficha anexa del polígono de intervención territorial 01-07-02 arrojaría los siguientes resultados.

Polígono de Intervención Territorial No.						01-07-02		
Objetivo del Plan de Uso y Gestión de Suelo								
Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda								
Estrategia definida para cumplimiento de objetivo								
Imposición y cobro de impuestos a solar no edificado, lotes a subasta pública por declaratoria de Desarrollo Prioritario								
Información previa al inicio de la ejecución						Información al corte del período		
Indicador de Impacto								
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta	Línea Base (denominador)	Resultado de ejecución (numerador)	Resultado fórmula (5/15)	Brecha (Meta % – Resultado%)
Porcentaje de edificaciones nuevas en lotes vacíos	Número de edificaciones nuevas en lotes vacíos / Número de lotes vacíos	Porcentaje	Cuatrimestral	40 %	15	5	33%	7%
Indicador de resultado								
Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta	Línea Base	Resultado de ejecución	Resultado fórmula	Brecha
Porcentaje de consolidación de predios	Número de Predios consolidados / Número de predios en polígono	Porcentaje	Cuatrimestral	15 %	176	6	3%	12%
Indicador de Gestión								
Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Meta (miles de \$)	Línea Base	Resultado de ejecución (miles de \$)	Brecha (miles de \$) (Meta – Resultado)	
Valor de Ingresos por recaudación de impuestos a solar no edificado	Total, de ingresos por impuestos a solar no identificado / LOTES A SUBASTA	Número en miles de dólares/ No. de Lotes subastados	Cuatrimestral	120	0	150	- 30	

Nota importante: Si la unidad de medida del indicador es número y contamos con una línea base, para la evaluación y representación de datos es importante considerar la línea base y representar el incremento o decremento del resultado respecto de la misma.

De acuerdo a lo expuesto se podría determinar que la aplicación de la estrategia "Imposición y cobro de impuestos a solar no edificado" en el polígono 01-07-02, en función del cumplimiento del objetivo "Disminuir los lotes vacíos, fomentando la construcción de vivienda", en cuatro años ha disminuido los lotes vacíos en un 33% no obstante la meta era del 40% dejando una brecha del 7%, así mismo la consolidación de predios se dio en el 3% de los predios del polígono dejando una brecha del 12% respecto de la meta, finalmente dicha estrategia obtuvo \$30.000 dólares adicionales a la meta establecida, lo cual nos indica que la estrategia en 2 de 3 indicadores está logrando el cumplimiento del objetivo y podría tomarse medidas adicionales en cuanto a la consolidación de predios ya que no ha generado mayor resultado. Por lo tanto, la estrategia podría fortalecerse, pero mantenerse durante un período adicional estableciendo nuevas metas.

Conclusión

Finalmente, la implementación del presente procedimiento, puede facilitar la atención a las interrogantes de las partes interesadas de la Alcaldía y brindar respuestas y decisiones objetivas basadas en hechos, lo cual además permite identificar claramente la eficiencia y eficacia en la gestión de la Alcaldía de turno, determinando siempre los avances de la gestión en una visión integral de la Ciudad por cada Alcalde saliente, estableciendo un antes y un después que permita garantizar procesos de mejora continua sostenibles en el tiempo en beneficio de las Ciudades.

3. Ordenanza para el Plan de Uso y Gestión de Suelo para el cantón Machala

Se anexa el proyecto de Ordenanza que contiene el Plan de Uso y Gestión de Suelo para el cantón Machala, mismo que se compone de 146 artículos, 21 tablas, 7 mapas. Los contenidos principales del PUGS son los siguientes:

CAPITULO I: GENERALIDADES

CAPITULO II: COMPONENTE ESTRUCTURANTE DEL TERRITORIO

Sección Primera: Clasificación Del Suelo

CAPITULO III: COMPONENTE URBANISTICO

Sección Primera: Usos del Suelo

Sección Segunda: Usos Generales de Suelo

Sección tercera: Compatibilidad de los usos de suelo

Sección Cuarta: Zonificación de los polígonos de intervención territorial

Sección Quinta: Afectaciones

CAPITULO III: INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL SUELO

Sección primera: Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios

Sección segunda: Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial

Sección tercera: Instrumentos para regular el mercado del suelo

Sección cuarta: Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano

Sección quinta: Instrumentos para la gestión del suelo para asentamientos de hecho

CAPITULO IV: RÉGIMEN SANCIONADOR

CAPÍTULO V: POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL URBANOS Y NORMATIVA URBANÍSTICA

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

4. Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía

Introducción aclaratoria.

El cumplimiento y observancia de las disposiciones y normativas del Plan de Uso y Gestión de Suelo es indispensable e imperativo para que la ciudad y el cantón puedan estructurarse como el Modelo Territorial lo establece, es decir, para que el territorio responda y se organice para asegurar un desarrollo sostenible.

En tal sentido, es preciso que se genere un proceso de promoción y difusión orientado a alcanzar ese resultado. Un proceso dirigido de modo general pero también selectivo a la ciudad y a grupos caracterizados que guardan relación más estrecha con el tema del uso y la gestión del suelo.

Se presenta a continuación, una estrategia general y operativa que muestra los criterios rectores en los que se basa, el mensaje multidimensional y los destinatarios a los que debe dirigirse, los mecanismos y modos de seguimiento del proceso general de promoción y difusión que se recomienda instaurar e implementar.

4.1. Criterios rectores.

Apropiación.

El Plan de Uso y Gestión de Suelo es un instrumento complementario de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial o PDOT y especialmente es indispensable para concretar el Modelo Territorial de una ciudad, es decir para que los ciudadanos puedan vivir en un territorio que les brinde la mejor calidad de vida y permita el logro de su desarrollo sostenible. El PDOT no puede por sí mismo lograr ese propósito; necesita de

una planificación especializada que cree opciones tanto en lo que tiene que ver con el mejor usufructo del suelo tanto en su uso y modo de ocupación, cuanto en lo que forma parte de la gestión.

Los planes de cualquier índole, pero en especial el PUGS, son instrumentos que precisan de la mayor colaboración y compromiso de todos los actores ciudadanos – organizaciones sociales, academia, gremios técnicos, profesionales y empresariales – para que sus normas y disposiciones obren en beneficio de esos grandes colectivos y por ende de la ciudad en general.

Para lograr eso, es preciso que tanto el PDOT como el PUGS sean debidamente conocidos por esos actores, para que comprendan los altos beneficios que de su cumplimiento y observancia se deriven tanto para la ciudad como para sus propios y legítimos intereses. Pero también para que asuman el compromiso de cumplir con sus disposiciones y para que velen porque hagan lo propio sus conciudadanos.

Es entonces imperativo que se ponga en marcha una estrategia operativa de comunicación y difusión que apoye y consolide un proceso de apropiación del PUGS ante toda la ciudadanía.

La diversidad de actores y las dimensiones del mensaje.

La población de las ciudades es diversa en muchos aspectos como: las etnias, los grupos de edad, los grupos vulnerables; las organizaciones del tejido social y las de otros tipos antes señalados. Esa diversidad de grupos posee además, determinados intereses en relación con la ciudad, barrios y sectores en los que habitan o actúan y unas capacidades específicas para asumir compromisos frente al uso y gestión del suelo.

Estas condicionalidades de la estructura social de las ciudades no pueden recibir mensajes únicos u homogéneos; tampoco pueden ser transmitidos de la misma forma; por el contrario, deben adecuarse a las características de esos grupos y a sus intereses lo cual demanda a su vez una técnica específica de comunicación; un lenguaje acorde con esa realidad diversa.

A pesar de la diversidad descrita, hay siempre una aspiración que es común a todos los grupos y a todos los ciudadanos: la aspiración a vivir en una ciudad justa, equitativa, diseñada para la vida en paz y prosperidad. Entonces, al momento de definir los mensajes debe estar siempre transparente el llamado a lograr esa ciudad y la responsabilidad que cada actor diverso debe asumir con ese propósito.

El grado de prioridad.

Todos los grupos de actores, iguales ante la Ley, tienen en el caso de la construcción de la ciudad asequible, la del modelo deseado, diversas capacidades para asumir los roles antes mencionados y también diversos grados de urgencia en incorporarse a los procesos de aplicación de este tipo de normativas. Adicionalmente: no todos esos grupos tienen el mismo nivel de influencia en los distintos colectivos, aun cuando al final, todos los actores deben incorporarse a ellos, en alguna medida.

Por tanto, es necesario analizar detenida y estratégicamente con cuál o cuáles de ellos se debe empezar las acciones de difusión y promoción del PUGS Machala y sus disposiciones. Por ejemplo, pueden ser los emprendedores inmobiliarios de la ciudad; pueden ser los gremios o la Academia; desde otro punto de vista, a lo mejor son las organizaciones del tejido social las que de modo urgente puedan inducir a sus representados a cumplir y vigilar el cumplimiento de estas disposiciones, en tanto son beneficiosas para la gran mayoría de la población.

4.2. Enfoque metodológico para el proceso de promoción y apropiación del PUGS

El proceso de difusión y promoción del PUGS, en tanto herramienta orientada a concretar y optimizar el uso y la gestión del suelo en Machala, demanda la definición de un proceso específico, que basado en los criterios rectores antes expuestos respete una secuencia lógica y adecuada a la realidad cantonal. Esa secuencia puede ser la siguiente:

- 1 Identificar los actores claves, aquellos que pueden ser decisivos para que el PUGS tenga real posibilidad de aplicación y clasificarlos según sea ese tipo de capacidades.
- 2 Preparar el mensaje adecuado y preciso para cada grupo, bajo la óptica común de promocionar el PUGS.
- 3 Preparar una estrategia institucional que defina la entidad o instancia responsable, tipo de personal, costos y fuentes, a partir de un dimensionamiento del tipo y nivel de esfuerzo que demande el proceso.
- 4 Desarrollar una estrategia operativa de promoción y difusión del PUGS que comprenda la definición de prioridades; el plan de trabajo con objetivos específicos, metas y acciones; la metodología específica y la logística operativa.
- 5 La definición de un sistema de monitoreo y control que permita medir el avance del plan de trabajo y la calidad de los resultados, para definir eventuales medidas de ajuste o refuerzo.

A continuación, se desarrollan los pasos antes señalados y se definen las particularidades y detalle pertinentes.

4.3. Desarrollo del proceso

- 1 Identificación de actores claves.

Dada la necesidad de que el PGUS de Machala pueda ser debidamente aplicado y que sus normas se respeten y observen, es necesario en primer lugar, identificar cuáles de los actores sociales son los que deben ser motivados para ese efecto.

Si bien toda la población está inmersa en la obligación de respetar los mandatos del PUGS al momento de usar, ocupar y hacer usufructo del suelo⁷, hay ciertos grupos del tejido social que deben ser seleccionados para aplicar esta estrategia de promoción y difusión. Se sugiere que se seleccionen los siguientes:

- Gremios de profesionales vinculados con el tema del ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo: de arquitectos, ingenieros, economistas y afines.
- Grupos de inversionistas o emprendedores inmobiliarios de diversas escalas.
- Grupos de dirigentes de organizaciones sociales, líderes de opinión o influenciadores reconocidos.
- Grupos o asociaciones educativas de los tres niveles, con énfasis en colegios o universidades.⁸

Es necesario conocer con el detalle debido, a las personas o representantes con los que se deben iniciar los contactos para darles a conocer los fines de la Estrategia y las expectativas de su participación en ese proceso. El número de actores es fundamental para el diseño de la estrategia operativa. Va a variar en cada grupo; sin duda los representantes de las organizaciones sociales van a ser los más numerosos. Se sugiere que cada barrio esté representado, salvo si existen asociaciones de barrios que podrían recibir delegaciones los barrios que los conforman. Se debe considerar que esos grupos tendrán la responsabilidad de difundir el mensaje e información a sus representados, con base en una metodología específica.

2 Los distintos mensajes y los mecanismos para su trasmisión.

Esta actividad es de crucial importancia para lograr el objetivo deseado: que la población conozca la necesidad y obligación de respetar la normativa y las disposiciones que el PUGS contiene y las ventajas que para todos y la ciudad pueden derivarse de esa actitud.

Si bien ese mensaje debe tener, como se dijo, un propósito común, su contenido puede variar según el tipo de actor considerado y sin duda, el mecanismo, técnica y lenguaje utilizado.

A continuación, se presenta la propuesta que contiene: el objetivo que se quiere lograr con cada grupo o tipo de actor; el contenido del mensaje y los mecanismos sugeridos para esa conjunción.

- a. Gremios de profesionales vinculados con el tema del ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo: de arquitectos, ingenieros, economistas y afines.

Objetivo

Participantes estarán instruidos y capacitados en temas de planificación estratégica del desarrollo y territorial, con énfasis en la formulación de

⁷ Se recomienda una campaña abierta y motivadora

⁸ Se prevén campañas de inducción para los estudiantes que las asociaciones deben promover y desarrollar

instrumentos aplicables al uso y gestión del suelo, Referencia al PUGS Machala.

Contenidos

- Conceptos aplicables a la planificación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo, su relación con los PDOT; síntesis de la metodología para su formulación integral.
- Resumen y explicación técnica del Modelo Territorial Deseado, componente estructurante del PUGS Machala.
- Resumen y explicación técnica del componente urbanístico del PUGS Machala: estructura urbana, dominios territoriales, polígonos de intervención territorial.
- Síntesis de opciones metodológicas esenciales para la formulación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo PUGS.
- Normativa aplicable para la planificación del uso, la ocupación y aprovechamiento del suelo con referencia al PUGS Machala.

Mecanismo:

Talleres teórico-prácticos, con grupos de hasta 20 profesionales cada uno, dependiendo de la demanda. Certificado de asistencia y aprobación. Duración 16 horas.

Estrategia específica.

- Acuerdo del GAD Machala con la Academia y con los gremios de profesionales para promoción de los talleres, proceso de selección e inscripción; opción de aportes de profesionales como parte del equipo de docentes.
- Búsqueda de apoyo o patrocinio del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa SNDPP, o con la instancia regional de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial.
- Búsqueda de apoyo con de la Cooperación Internacional con sede en Ecuador.

Instructores/moderadores: equipo básico

Experto con dominio de la planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; expertos en normativa aplicada al uso y gestión del suelo; experto en moderación de talleres participativos.

Períodos

Dos veces por año, dependiendo de la demanda.

- b. Gremios de profesionales y técnicos, grupos de inversionistas, financieros, constructores o emprendedores inmobiliarios de diversas escalas.

Objetivo

Los participantes conocerán las opciones y oportunidades que se abren con la aplicación del Plan de Uso y Gestión de Suelo PUGS Machala, para el desarrollo de proyectos o emprendimientos inmobiliarios en el cantón Machala.

Contenidos

- Resumen y explicación técnica general del alcance del Modelo Territorial Deseado, componente estructurante y urbanístico del PUGS Machala
- Resumen de la Normativa aplicable para el uso, la ocupación y aprovechamiento del suelo
- Revisión de las opciones que brinda el PUGS, al amparo de la LOOTUGS, respecto de la venta de edificabilidad, suelo creado y temas relacionados.
- Ejercicios de aplicación de proyectos o emprendimientos inmobiliarios con base en estudios de caso aplicables a la realidad de Machala; roles de los profesionales o gremios vinculados.

Mecanismo:

Talleres teórico-prácticos, con grupos de hasta 20 profesionales cada uno, dependiendo de la demanda. Certificado de asistencia y aprobación. Duración 16 horas.

Estrategia para la realización de los talleres:

- Acuerdo del GAD Machala con gremios pertinentes, asociaciones financieras y otras entidades afines para promoción de los talleres, proceso de selección e inscripción; opción de aportes de profesionales como parte del equipo de docentes.
- Búsqueda de apoyo o patrocinio con entidades financieras, cámaras de comercio y construcción, etc.

Instructores/moderadores: equipo básico

Experto con dominio en proyectos o emprendimientos inmobiliarios; experto en financiación de proyectos similares; experto en normativa aplicada al uso y gestión del suelo, experto en moderación de talleres participativos.

Períodos

Dos veces por año, dependiendo de la demanda y posibilidades de financiación.

- c. Grupos de dirigentes de organizaciones sociales, líderes de opinión o influenciadores reconocidos.

Objetivo

Los participantes conocerán las opciones y oportunidades que se abren con la aplicación del Plan de Uso y Gestión de Suelo PUGS Machala, como medio para alcanzar una mejor calidad de ciudad y disminuir la inequidad y el rol que les compete a esas organizaciones y a los ciudadanos en ese proceso.

Contenidos

- Resumen y explicación simple del alcance del PUGS Machala: qué es, en qué consiste, para qué sirve: ventajas y obligaciones.
- Cómo usar y ocupar el suelo: por qué es importante respetar las normas y disposiciones del PUGS.

- Qué opciones posibles tenemos para acceso al crédito y para regular la tenencia de nuestros lotes.
- Cómo podemos conocer las normas y disposiciones que el PUGS establece para nuestros barrios y lotes.
- Cómo podemos ayudar a respetar las normas del PUGS, desde nuestra posición de ciudadanos

Mecanismo:

Fase 1

Talleres con los dirigentes sociales y líderes de opinión, organizados por Unidades de Gestión Territorial y sectores, según los que prevé el Modelo Territorial deseado. En los que aparte de recibir la instrucción antes señalada, se definirán y acordarán las responsabilidades del GAD y de las organizaciones sociales y se les capacitará en el método simplificado de transmisión del mensaje a sus representados: plan de trabajo y metodología. Cada taller tendría una duración de hasta ocho horas, preferiblemente llevadas a cabo en dos jornadas, de hasta cuatro horas cada una.

Fase 2

Proceso ejecución de talleres o reuniones con los pobladores representados por las organizaciones sociales mediante un cronograma acordado con al GAD y sus instancias especializadas. Cada uno de estos talleres tendrá una duración máxima de 90 minutos, como referente para su contenido y costos.

Estrategia para la realización de los talleres:

- Acuerdo del GAD Machala con dirigentes sociales o barriales para el desarrollo del proceso y establecimiento de responsabilidades institucionales
- Búsqueda de apoyo o patrocinio de las instancias nacionales y provinciales vinculadas con el desarrollo social.
- Búsqueda de apoyo de entidades de la Cooperación Internacional.
- Asignaciones presupuestarias del GAD en orden a los acuerdos y compromisos a los que se haya llegado con las organizaciones respectivas.

Instructores/moderadores: equipo básico:

Expertos en comunicación social con dominio en el diseño de material con textos asequibles a la universalidad social y cultural de Machala, para la elaboración de instructivos relacionados con el tema de los talleres; experto en moderación y trabajo en trabajo con grupos y colectivos, de preferencia relacionados con la situación social de Machala.

Moderadores locales capacitados en la primera fase de este proceso, que actuarán bajo coordinación de las instancias sociales del GAD y de sus dirigentes, en orden a los planes de trabajo respectivos

Períodos

Para la primera fase: Habría una primera etapa piloto de talleres con uno o varios grupos de organizaciones proclives a desarrollar esta iniciativa; posteriormente y de acuerdo con el plan de trabajo y de las prioridades establecidas se implementarían los demás talleres.

La segunda fase, deberá ser en realidad un proceso continuo, posiblemente llevado a cabo en el mediano plazo, a partir de un orden prioritario previamente acordado.

- d. Grupos o asociaciones educativas de los tres niveles, con énfasis en colegios o universidades.

Objetivo:

La población estudiantil, con énfasis en el nivel intermedio y superior, conocerán de forma general la importancia de respetar el bueno y adecuado uso y gestión del suelo y la responsabilidad que les atañe dentro de este campo.

Contenidos:

- Resumen y explicación simple del alcance del PUGS Machala: qué es, en qué consiste, para qué sirve: ventajas y obligaciones.
- Cuál debería ser el rol de los estudiantes para aportar al buen uso y ocupación del suelo.

Mecanismo:

Talleres de promoción e inducción con los grupos de autoridades educativas en los que aparte de recibir la instrucción antes señalada, se definirán y acordarán las responsabilidades que esas entidades y sus estudiantes pueden asumir para que se instaure una política de respeto a las disposiciones el plan. Se generará un plan de trabajo anual.

Estrategia para la realización de los talleres:

- Acuerdo del GAD Machala con dirigentes educativos para promocionar, dentro de las actividades académicas, temas relacionados con el uso y gestión de suelo.
- Búsqueda de apoyo o patrocinio de las instancias nacionales y provinciales vinculadas con la educación.
- Búsqueda de apoyo de entidades de la Cooperación Internacional.
- Asignaciones presupuestarias del GAD en orden a los acuerdos y compromisos a los que se haya llegado con las organizaciones respectivas.

Instructores/moderadores: equipo básico:

Expertos en comunicación social y moderación para llevar a cabo una o dos reuniones de trabajo entre las autoridades educativas y las del GAD Machala. Se estima una duración entre 4 y 6 horas.

Períodos

Reuniones de trabajo en el primer trimestre de cada año para elaborar el trabajo y a partir del segundo año evaluar y ajustar el Plan de Trabajo.

- e. Campaña abierta de promoción del PUGS y su normativa.

Objetivo.

Los ciudadanos del cantón Machala, conocerán los contenidos esenciales de las disposiciones y normativa contempladas en el PUGS y las obligaciones que les son propias.

Contenidos

Incentivos para conocer las ventajas y desventajas de respetar el uso y gestión del suelo urbano en especial aquellas que permitirán crear las condiciones de equidad en el acceso al suelo y a la vivienda.

Incentivos para asumir las responsabilidades que cada ciudadano tiene respecto de las disposiciones del PUGS.

Equipo de trabajo.

Un experto en comunicación social con profundo conocimiento de la realidad socio económica de Machala; en asociación con la instancia a cargo de la Participación Ciudadana del GAD Machala.

4.4 Cómo se debería organizar el proceso al interior de la institución.

El criterio general es que el GAD Machala, con base en su estructura institucional conforme una unidad que asuma el desarrollo de todo el Proceso de Promoción y Difusión del PUGS y su normativa.

Si bien el GAD es autónomo y soberano en sus decisiones se hacen las siguientes sugerencias:

Entidad responsable e instancias involucradas.

Designar a la Dirección de Participación Ciudadana o entidad similar, la coordinación de todo el proceso, en tanto responde a una fuerte acción de integración de los actores claves en temas de cogestión de la ciudad.

Crear un Consejo Directivo conformado por un representante del alcalde -que lo presidirá - y con los Directores de Planificación, Urbanismo, Comunicación y Control Urbano del GAD a cuyo cargo estaría la planificación general del Proceso y la evaluación de resultados. Como miembros ocasionales de este Consejo se incorporarán el Asesor Jurídico o Procurador Síndico Municipal, y el Director Financiero Municipal.

Cómo llevar a cabo el proceso de promoción y difusión del PUGS y su normativa.

La Dirección de Participación Ciudadana, con base en el contenido del punto 2 de este informe, elaborará un Plan de Trabajo anual que cubra las 5 grandes actividades previstas. Para elaborar ese Plan contará con el apoyo del Consejo Consultivo y de los asesores jurídicos y financiero.

El Plan de Trabajo contendrá:

- Objetivos concretos que se van a lograr en el mediano y corto plazo.
- Actividades, subactividades y resultados que se van a lograr con las cinco actividades principales.
- Costos estimados por cada rubro del Plan y fuentes para su financiación: presupuesto municipal, aportes de otros niveles de gobierno, asociaciones público-privadas, etc.

Este Plan será conocido y aprobado por el alcalde y, sus costos, estarán incluidos en el Presupuesto Plurianual y Anual del GAD, en orden a los requerimientos de Ley.

4.5. Estrategia general para desarrollar el proceso de promoción y difusión

Si bien para cada actividad se ha identificado estrategias específicas, se recomienda aplicar la siguiente estrategia general:

1. Declarar, con el carácter de política pública, la necesidad de que los ciudadanos y sus organizaciones se incorporen de manera activa al proceso de uso y gestión del suelo, con derechos y obligaciones, para conferir sostenibilidad al sistema.
2. Enviar un mensaje claro y unívoco a los actores claves de la ciudad, sobre las opciones que se abren con la vigencia del Plan de Uso y Gestión de Suelo, tanto en lo que se refiere al logro de una ciudad ordenada y equitativa, como a la amplia gama de oportunidades que se abren para el desarrollo de emprendimientos o proyectos inmobiliarios con nuevas perspectivas, así como de otros proyectos productivos.
3. Crear un conjunto de incentivos para apoyar el cumplimiento de la normativa del Plan, el conocimiento inteligente del Modelo Territorial de Machala, el usufructo equitativo del suelo y el desarrollo de proyectos de vivienda popular y social.
4. Abrir un espacio de diálogo con actores claves como la Academia, los gremios de profesionales y técnicos, los grupos financieros y productivos orientado al incremento de proyectos, inversiones y empleo a partir de nuevas disposiciones sobre el uso y gestión del suelo.
5. Invitar a organizaciones del sector privado para concretar asociaciones que puedan aportar con recursos para desarrollar proyectos urbanos y además con representantes de los sectores financieros para crear líneas de crédito en condiciones más accesibles a los más amplios sectores sociales.

4.6. Mecanismos de seguimiento del Proceso de Promoción y Difusión del Plan.

Objetivos

El mecanismo de seguimiento del proceso de promoción y difusión del PUGS, debe perseguir dos propósitos:

- a. Verificar el ajuste entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado, que implica, por tanto, el seguimiento del plan anual y plurianual antes mencionado.
- b. Verificar el cumplimiento de los resultados esperados es decir, los efectos de la aplicación del proceso en relación con la observancia de la norma.

Indicadores recomendados

Para efecto del grado de ajuste entre lo previsto y lo ejecutado, los indicadores son los tiempos de término de las actividades principales y de las subactividades que constan en el cronograma general del proceso y en los cronogramas de cada una de las cinco grandes actividades a las que se refiere el punto 3. Por ejemplo: número de talleres previstos y realizados; número de asistentes a esos talleres, previstos y concurrentes; número de instituciones participantes, previstas y concurrentes, etc.

Los indicadores que miden el efecto o impacto pueden ser los siguientes:

- Número de inobservancias a la normativa mensuales, trimestrales o anuales.
- Número de sanciones por incumplimiento de la normativa.
- Número de unidades de vivienda nueva o mejorada llevada a cabo en el marco de las disposiciones del PUGS.
- Número de emprendimientos inmobiliarios llevados a cabo.
- Número de créditos efectivamente otorgados en el marco de aplicación del PUGS.

Mecanismos para aplicar el seguimiento.

Las rutinas de seguimiento que se recomiendan según los tipos de indicadores antes mencionados son las siguientes:

Para verificar el grado de ajuste entre lo planificado y lo ejecutado:

Reportes mensuales con la información pertinente, en matrices tipo Excel, que recojan, adelantos, ajustes, o atrasos de las actividades y subactividades, que contengan los razones o causas de los desajustes con el cronograma de referencia y las medidas que, en especial en casos de atraso, deben aplicarse para subsanar los atrasos o consolidar los grados de cumplimiento. Estos reportes deben estar acompañados de los informes de los administradores de los contratos respectivos o de los responsables de las acciones municipales, según sea el caso.

En relación con los efectos o impactos, se deben preparar reportes trimestrales del comportamiento de los indicadores correspondientes siempre comparados con los de la línea base que debe construirse al comienzo de la implementación del Proceso.

Instancias responsables.

La Dirección de Participación Ciudadana o ente similar, es la responsable del seguimiento del Proceso de Difusión y Promoción del PUGS de Machala con base en los indicadores y mecanismos aquí señalados.

El Consejo Directivo es responsable de validar los reportes que la Dirección de Participación Ciudadana le remita y de establecer las medidas (retroalimentación)

orientadas a precautelar el cumplimiento de lo planificado y de lograr los efectos esperados.

Los costos que demanden las acciones de seguimiento del Proceso serán financiados con fondos que deben constar en el presupuesto municipal.