



Ciudades con Futuro

N.º 019-2023 (N.º LCC-GADMIL-2023-01)

CONSULTORÍA DE ACTUALIZACIÓN INTEGRAL DEL PLAN DE DESARROLLO
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO
DEL CANTÓN SAN FRANCISCO DE MILAGRO

Entregable 2 :

Diagnóstico Estratégico



Gobierno Autónomo Descentralizado
Municipal del Cantón

**SAN FRANCISCO
DE MILAGRO**



Tabla de contenidos

<i>Glosario</i>	18
<i>Lista de siglas y acrónimos</i>	19
1. Metodología de trabajo para el diagnóstico estratégico	21
2. Análisis normativo relacionado al PDOT y al PUGS.	25
2.1 Marco jurídico vinculado a la formulación del PDOT y PUGS.	26
2.1.1 Normas nacionales indispensables para la formulación del PDOT y PUGS.	27
2.1.2 Cumplimiento de los lineamientos, políticas, y disposiciones provenientes de otras normas nacionales relacionadas al PDOT y PUGS.....	29
2.1.3 Revisión de los actos normativos municipales con relación al PDOT y PUGS vigentes	40
2.2 Análisis general de los planes aprobados en el cantón Milagro	61
2.2.1 Primer plan de desarrollo del cantón Milagro.....	62
2.2.2 Primera actualización del PDOT	62
2.2.3 Segunda actualización del PDOT	63
2.2.4 Tercera actualización del PDOT.....	63
2.3 Cumplimiento de los contenidos generales del PDOT vigente	64
2.3.1 Diagnóstico.....	64
2.3.2 Propuesta	65
2.3.3 Modelo de gestión	66
2.4 Cumplimiento de los proyectos normativos propuestos por el PDOT vigente	68
2.5 Revisión de los elementos vinculantes e institucionalización del proceso de planificación cantonal	75
2.5.1 Elementos vinculantes a la planificación	75
2.5.2 Institucionalización del proceso de planificación	77
2.6 Procesos iniciados por la SOT al GAD Milagro	78
2.6.1 Procedimiento administrativo sancionador No. INZ5-8-001	78
2.6.2 Procedimiento administrativo sancionador No. 0910-024-2023.....	79

2.6.3	Acción programada de verificación y validación de instrumentos en la plataforma IPSOT - junio de 2023	79
2.6.4	Acción programada de vigilancia - fecha de corte junio de 2023	79
2.6.5	Acción programada de vigilancia - fecha de corte: 30 de junio de 2023	80
2.6.6	Acción programada de vigilancia - segundo corte: 31 de octubre de 2023.....	80
2.6.7	Acción programada de control 004.....	80
2.6.8	Procedimiento administrativo sancionador No. 0910-030-2023.....	81
2.6.9	Acción de vigilancia no programada Nro. SOT-INZ5_8-AVNP-004-2023. Predio Acería Xinlong S.A.	81
2.7	Conclusiones del análisis normativo del PDOT y PUGS vigentes	82
2.7.1	Conclusiones del análisis normativo del PDOT vigente	82
3.	<i>Análisis del cumplimiento de indicadores y metas del PDOT vigente.....</i>	88
3.1	Generalidades del PDOT vigente	88
3.2	Componente biofísico	88
3.2.1	Cambio climático y gestión de riesgos	89
3.3	Componente socio – cultural	89
3.4	Componente económico – agro-productivo.....	90
3.5	Componente asentamientos humanos	91
3.6	Componente político - institucional.....	92
3.7	Planes, programas y proyectos.....	92
3.7.1	Información recibida: observaciones y consideraciones para análisis de cumplimiento 93	
3.8	Análisis de cumplimiento del PDOT vigente	93
3.8.1	Análisis de cumplimiento por componentes.....	93
3.8.2	Análisis de cumplimiento por objetivo estratégico	97
3.8.3	Registro de cumplimiento de programas y proyectos anuales	98
3.9	Conclusiones del análisis del cumplimiento de indicadores y metas del PDOT vigente 100	
4.	<i>Evaluación técnica del PUGS vigente</i>	102

4.1	Análisis del modelo territorial deseado.....	102
4.2	Análisis del componente estructurante	105
4.2.1	Verificación de cumplimiento de contenidos mínimos.....	105
4.2.2	Conclusiones y recomendaciones del componente estructurante del PUGS vigente	112
4.3	Análisis del componente urbanístico	112
4.3.1	Verificación de cumplimiento de contenidos mínimos.....	113
4.3.2	Localización de polígonos de intervención territorial (PIT) urbanos y rurales.....	116
4.3.3	Análisis de la asignación de los tratamientos urbanísticos en los PIT	122
4.3.4	Localización de compatibilidades de usos de suelo y análisis de correspondencia normativa	127
4.3.5	Conclusiones del componente urbanístico del PUGS vigente.....	141
4.4	Cumplimiento de las disposiciones transitorias de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021	143
4.5	Reformas a la Ordenanza PDOT-PUGS 2021	146
4.5.1	Planes urbanísticos complementarios.....	147
5.	<i>Generalidades: El cantón Milagro</i>	148
5.1	Breve reseña histórica	148
5.2	Extensión y límites geográficos	149
5.3	Clima	149
5.4	División política – administrativa	150
5.5	Datos demográficos.....	151
5.6	Vivienda.....	155
5.7	Gastronomía	155
5.8	Sitios turísticos y festividades.....	156
5.9	Patrimonio cultural material.....	157
6.	<i>Componente territorial</i>	163
6.1	Geomorfología	163
6.2	Hidrografía.....	164

6.3	Ecosistemas	165
6.4	Conflictos de uso de las tierras	166
6.5	Capacidad de uso de las tierras	169
6.6	Aptitudes agrícolas	171
6.7	Morfología predial del suelo rural.....	173
6.8	Suelo productivo	175
6.8.1	Productividad del Suelo	176
6.9	Aprovechamiento extractivo.....	179
6.10	Amenazas por inundación	179
6.10.1	Marco Normativo para la gestión de riesgos	180
6.10.2	Metodología de modelamiento de amenazas por inundación	180
6.10.3	Hallazgos del análisis de riesgos por amenaza de inundación:	188
7.	<i>Componente económico y competitividad.....</i>	191
7.1	Valor agregado bruto.....	191
7.2	Registro estadístico de empresas	194
7.3	Recaudación de tributos nacionales	196
7.4	Ventas.....	197
7.5	Número de contribuyentes	198
7.6	Compañías activas	199
7.7	Productividad agropecuaria	199
7.8	Crédito público agropecuario.....	200
7.9	Crédito privado agropecuario.....	202
8.	<i>Componente social.....</i>	203
8.1	Personas con discapacidad.....	203
8.2	Educación general básica y bachillerato.....	204
8.3	Educación superior.....	208

8.4	Nacidos vivos y defunciones fetales.....	208
8.5	Embarazos en niñas y adolescentes	209
8.6	Emergencias en establecimientos de salud pública.....	210
8.7	Centros de salud por niveles	211
8.8	Violencia de género.....	212
8.9	Servicio de desarrollo infantil	212
8.10	Tasa de analfabetismo digital.....	213
8.11	Tasa de analfabetismo digital.....	213
9.	<i>Componente institucional.....</i>	215
9.1	Estructura organizacional municipal.....	215
9.2	Empresas públicas municipales y organismos desconcentrados.....	217
9.3	Cadena de valor	218
9.4	Gestión financiera.....	221
9.5	Edificaciones y viviendas para construir	225
10.	<i>Prioridades identificadas por la ciudadanía</i>	227
10.1	Recolección y análisis de información	227
10.2	Distribución del método	228
10.3	Cuestionario aplicado	228
10.4	Resultados.....	231
11.	<i>Modelo Territorial Actual.....</i>	245
11.1	Jerarquía de asentamientos humanos.....	245
11.1.1	Asentamientos Humanos Dispersos.....	247
11.2	Huella Urbana del cantón Milagro.....	249
11.2.1	Cálculo de huella urbana	249
11.2.2	Análisis para determinar el suelo de expansión urbana	252
11.2.3	Hallazgos del análisis de Huella Urbana	253

11.3	Estructura urbana del cantón Milagro	254
11.3.1	Metodología Space Syntax	254
11.4	Sistemas urbanos del cantón Milagro.....	257
11.4.1	Sistemas de conectividad vial	258
11.4.2	Sistema de infraestructura verde	263
11.4.3	Sistema de equipamientos.....	271
11.5	Servicios de infraestructura pública	289
11.6	Análisis de sistemas públicos de soporte	292
11.7	Problemas y potencialidades del cantón	294
11.8	Representación cartográfica del Modelo Territorial Actual.....	302
11.9	Línea base del Modelo Territorial Actual	303

Listado de tablas

Tabla 1. Resumen de la normativa municipal del cantón Milagro relacionada al PUGS vigente.....	59
Tabla 2. Matriz de cumplimiento de proyectos normativos propuestos en el PDOT.	68
Tabla 3. Cumplimiento de elementos vinculantes para la planificación.	76
Tabla 4. Institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial...77	
Tabla 5. Matriz de hallazgos del PDOT y PUGS vigentes.....	84
Tabla 6. Matriz de programas y proyectos propuestos en el PDOT vigente.	92
Tabla 7: Contenidos mínimos del modelo territorial deseado requerido en la guía metodológica para la actualización del PDOT.....	102
Tabla 8: Articulación MTD con los objetivos estratégicos planteados en el PDOT-PUGS 2021.....	103
Tabla 9. Cumplimiento de los contenidos mínimos del componente estructurante del PUGS vigente.	106
Tabla 10. Distribución de la clasificación del suelo cantonal.....	110
Tabla 11. Distribución de la subclasificación del suelo cantonal.	111
Tabla 12. Cumplimiento de contenidos mínimos del componente urbanístico del PUGS vigente Milagro.	113
Tabla 13. Polígonos de Intervención Territorial del cantón Milagro.	118
Tabla 14. Tratamientos urbanísticos con respecto a Subclasificación de Suelo del cantón Milagro.	122
Tabla 15. Análisis de correspondencia de Tratamientos Urbanísticos con Subclasificación de Suelo Urbano con respecto a la norma.	124
Tabla 16. Análisis de correspondencia de Tratamientos Urbanísticos con Subclasificación de Suelo Rural con respecto a la norma.	126
Tabla 17. Usos de Suelo del cantón Milagro.....	128
Tabla 18: Registro de Bienes Inmuebles Patrimoniales.	157
Tabla 19: Registro de sitios arqueológicos.	160

Tabla 20. Histórico por participación de actividades en el VAB de Milagro.	193
Tabla 21. Tipología de establecimientos por niveles de atención en Milagro.	211
Tabla 22. Índice de dependencia del GAD Milagro 2019 – 2023.	223
Tabla 23. Índice de autonomía financiera del GAD Milagro 2019 – 2023.	224
Tabla 24. Datos tabulados de la pregunta 1 de la encuesta.	231
Tabla 25. Resultados de la pregunta No. 3 de la encuesta.	233
Tabla 26. Resultados de la sección “¡Tengo una idea” de la encuesta!”.	242
Tabla 27. Jerarquía de Asentamientos Humanos (Nacional).	245
Tabla 28: Asentamientos Humanos Dispersos del cantón Milagro y su relación con la clasificación del suelo.	248
Tabla 29: Distribución de los asentamientos humanos dispersos del cantón Milagro	248
Tabla 30: Jerarquía Vial de la cabecera cantonal del cantón Milagro.	259
Tabla 31. Estado de la red vial cantonal de Milagro.	260
Tabla 32. Ecosistemas del cantón Milagro.	263
Tabla 33: Distribución de parques y espacios verdes por parroquia, accesibilidad y tipo.	265
Tabla 34. IVU del cantón Milagro. Metodología OMS.	267
Tabla 35: IVU del cantón Milagro. Metodología INEC.	268
Tabla 36: IVU del cantón Milagro – Suelo Urbano PUGS 2021. Metodología INEC.	268
Tabla 37: Matriz de Equipamientos de Salud del cantón Milagro.	272
Tabla 38: Matriz de Equipamientos de Educación.	273
Tabla 39: Matriz de equipamientos de bienestar social.	276
Tabla 40: Matriz de equipamientos de seguridad.	279
Tabla 41: Matriz de equipamientos de aprovisionamiento	281
Tabla 42: Matriz de equipamientos gubernamentales	282
Tabla 43: Matriz de equipamientos de cementerios	283

Tabla 44: Matriz de equipamientos deportivos.	284
Tabla 45: Matriz de equipamientos de transporte.	285
Tabla 46: Matriz de equipamientos de infraestructura.	286
Tabla 47: Matriz resumen del sistema de equipamientos y su distribución por parroquias.	287
Tabla 48. Datos de viviendas con cobertura de servicios básicos del cantón Milagro y sus parroquias.	290
Tabla 49: Matriz de Priorización de Problemas y Potencialidades del cantón Milagro	297
Tabla 50: Matriz de problemas con prioridad alta o media con sus desafíos de gestión.	299
Tabla 51. Línea Base del MTA.....	304

Lista de figuras

Figura 1. Metodología de trabajo para el diagnóstico estratégico.	21
Figura 2. Marco jurídico vinculado a la formulación del PDOT y PUGS.	27
Figura 3. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente biofísico.	94
Figura 4. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente socio - cultural.	94
Figura 5. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente - agro-productivo.	95
Figura 6. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente de asentamientos humanos.	96
Figura 7. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente político - institucional.	97
Figura 8. Análisis de cumplimiento por objetivo estratégico.	97
Figura 9. Registro de cumplimiento de programas y proyectos anuales en el período 2019-2023.	98
Figura 10. Número de programas ejecutados por año.	99
Figura 11. Número de proyectos ejecutados por año.	100
Figura 12. Evolución del crecimiento histórico de la población de Milagro.	152
Figura 13. Estructura demográfica por sexo.	152
Figura 14. Grupos etarios de Milagro.	153
Figura 15. Proporción de población por categorías de edad.	154
Figura 16. Identificación de la población según la identidad etno-cultural.	155
Figura 17. Tamaño del hogar por parroquias.	155
Figura 18. Fórmula del VAB.	191
Figura 19. Evolución del VAB de Milagro, en miles de dólares.	192
Figura 20. Participación de las actividades económicas de Milagro, en miles de dólares.	192

Figura 21. Relación 80-20% de las actividades representativas del VAB de Milagro...	193
Figura 22. Ventas de empresas de Milagro clasificadas por su tamaño.	195
Figura 23. Promedio de remuneraciones en Milagro dependiendo del tamaño de la empresa.	195
Figura 24. Histórico de la recaudación en Milagro, en millones de dólares, hasta noviembre 2023.....	196
Figura 25. Recaudación en Milagro, en millones de dólares, durante el 2023.	197
Figura 26. Histórico de las ventas y exportaciones en Milagro, en millones de dólares.	197
Figura 27. Actividades con mayores ventas y exportaciones, en millones de dólares.	198
Figura 28. Histórico del número de contribuyentes activos.	198
Figura 29. Número de compañías activas en Milagro.	199
Figura 30. Número de operaciones y valor en dólares de créditos otorgados durante el 2023.	201
Figura 31. Histórico de montos de créditos, en miles de dólares, otorgados por el sector público.	201
Figura 32. Histórico de montos de créditos, en miles de dólares, otorgados por el sector privado.	202
Figura 33. Estadística de los tipos de discapacidad registradas en Milagro.	203
Figura 34. Personas en Milagro con accesos a bonos y pensiones gubernamentales.	204
Figura 35. Estudiantes por área en el cantón Milagro.	205
Figura 36. Número de estudiantes clasificados por niveles de estudios.	205
Figura 37. Docentes por área en el cantón Milagro.	206
Figura 38. Instituciones educativas por área en Milagro.	207
Figura 39. Estudiantes requiriendo intervención en el cantón.	207
Figura 40. Autoidentificación de madres residentes de nacidos vivos en Milagro.	209
Figura 41. Evolución de embarazos en niñas y adolescentes.....	209

Figura 42. Emergencias atendidas dentro de las instituciones de salud pública.	210
Figura 43. Histórico de muertes de mujeres en contexto delictivo.....	212
Figura 44. Proporción de cobertura total por servicios.	213
Figura 45. Información histórica de siniestros hasta octubre 2023.	214
Figura 46. Estructura organizacional por procesos.	216
Figura 47. Cadena de valor del GAD Milagro.....	219
Figura 48. Ejecución presupuestaria de ingresos del GAD Milagro periodo 2019-2023.	221
Figura 49. Ejecución presupuestaria de gastos del GAD Milagro periodo 2019-2023.	222
Figura 50. Número de edificaciones y viviendas a construir del 2021 y 2022.....	226
Figura 51. Evolución de la mediana del costo del metro cuadrado en Milagro.....	226
Figura 52. Sección 1: Datos Generales de la encuesta.....	229
Figura 53. Sección 2: Cuéntanos un poco de ti.....	229
Figura 54. Sección 3: ¿Cuáles son tus necesidades en las siguientes temáticas?	230
Figura 55. Sección 4: ¡Tengo una idea!	230
Figura 56. Resultados de la pregunta No. 1 de la encuesta.	231
Figura 57. Resultados de la pregunta No. 2 de la encuesta.	232
Figura 58. Resultados pregunta No. 4 de la encuesta.	233
Figura 59. Resultados pregunta No. 5 de la encuesta.	234
Figura 60. Resultados pregunta No. 6 de la encuesta.	235
Figura 61. Resultados pregunta No. 7 de la encuesta.	236
Figura 62. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de infraestructura.....	237
Figura 63. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de áreas verdes y espacios públicos.	238
Figura 64. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de áreas verdes y espacios públicos.	239

Figura 65. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de salud y educación.....	239
Figura 66. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de movilidad.	240
Figura 67. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de empleo.	240
Figura 68. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de servicios públicos.....	241
Figura 69. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de turismo.	241
Figura 70. Relación entre huella urbana y población del cantón Milagro.....	250

Listado de mapas

Mapa 1. Clasificación del suelo cantonal.	109
Mapa 2. Subclasificación del suelo cantonal.	111
Mapa 3. Localización de Polígonos de Intervención Territorial del Cantón Milagro. ...	117
Mapa 4. Localización de tratamientos con respecto a la subclasificación de suelo urbano del cantón Milagro.....	123
Mapa 5. Localización de tratamientos con respecto a la subclasificación de suelo rural del cantón Milagro.	123
Mapa 6. Localización de usos de suelo del cantón Milagro.	141
Mapa 7. Límites Político-Administrativos del cantón Milagro.....	150
Mapa 8. Distribución de la población por sector censal del cantón Milagro.....	151
Mapa 9. Ubicación del patrimonio cultural material del cantón Milagro.	162
Mapa 10. Topografía Curvas de Nivel 1:50k y Pendientes.	164
Mapa 11. Demarcación Hidrográfica Nacional, Cuencas del Guayas, Hidrografía de Milagro.....	165
Mapa 12. Ecosistemas Frágiles del cantón Milagro.....	166
Mapa 13. Conflictos de uso de las tierras del cantón Milagro.	168
Mapa 14: Capacidad de Uso de las Tierras del Cantón Milagro.....	170
Mapa 15: Aptitudes Agrícolas del cantón Milagro.	172
Mapa 16. Análisis de la morfología predial del suelo rural cantón Milagro.	174
Mapa 17. Análisis Multicriterio del Suelo Productivo del cantón Milagro e Índice de Vegetación de Diferencia Normalizada (NDVI) del cantón Milagro.	175
Mapa 18: Usos de suelo existentes en la cabecera cantonal de Milagro y su área de influencia.	177
Mapa 19: Usos de suelo productivo de la cabecera cantonal de Milagro y su área de influencia.	178
Mapa 20. Aprovechamiento Extractivo del cantón Milagro.	179
Mapa 21: Mapa de Subcuencas Hidrográficas del cantón Milagro.	181

Mapa 22: Imágenes Satelitales Cuadrante I del cantón Milagro.	183
Mapa 23: Imágenes Satelitales Cuadrante II del cantón Milagro.	184
Mapa 24: Imágenes Satelitales Históricas del cantón Milagro.	185
Mapa 25: Validación Cartográfica.	186
Mapa 26: Mapa de alta amenaza de inundación.....	187
Mapa 27: Zonas de riesgo por amenaza de inundación del cantón Milagro.....	188
Mapa 28: Riesgos por amenaza de inundación en la cabecera cantonal de Milagro. .	189
Mapa 29. Jerarquía de Asentamientos Humanos (Nacional).	246
Mapa 30. Asentamientos humanos dispersos del cantón Milagro clasificados en urbano y rural.	247
Mapa 31: Población total por sector censal de la cabecera cantonal de Milagro.....	251
Mapa 32. Análisis de huella urbana del cantón Milagro.	252
Mapa 33. Space Syntax Milagro 2023.	256
Mapa 34. Sistema de Conectividad Vial de la cabecera cantonal de Milagro.	259
Mapa 35. Estado de la red vial del cantón Milagro.	261
Mapa 36. Estado de la red vial de la cabecera cantonal de Milagro.	261
Mapa 37. Parques y espacios verdes por tipo y accesibilidad de la cabecera cantonal de Milagro.....	266
Mapa 38. Sistema de Infraestructura Verde de la cabecera cantonal de Milagro.....	269
Mapa 39. Análisis de potenciales predios para espacios públicos de la cabecera cantonal de Milagro.	271
Mapa 40: Equipamientos de Salud y su cobertura.	273
Mapa 41: Equipamientos de Educación y su cobertura.....	276
Mapa 42: Equipamientos de bienestar social y su cobertura.	279
Mapa 43: Equipamientos de seguridad y su cobertura.	280
Mapa 44: Equipamientos de aprovisionamiento y su cobertura.	281

Mapa 45: Equipamientos gubernamentales y su cobertura	282
Mapa 46: Equipamientos de cementerios y su cobertura.	283
Mapa 47: Equipamientos deportivos y su cobertura.	284
Mapa 48: Equipamientos de transporte y su cobertura	285
Mapa 49: Equipamientos de infraestructura y su cobertura.....	286
Mapa 50. Sistema de Equipamientos de la cabecera cantonal de Milagro.	288
Mapa 51: Porcentaje de cobertura de servicios básicos del cantón Milagro.....	290
Mapa 52: Porcentaje de cobertura de servicios básicos en la cabecera cantonal de Milagro.....	291
Mapa 53. Análisis de Sistemas Públicos de Soporte por niveles de consolidación de Milagro.....	293
Mapa 54. MTA del cantón Milagro.....	303

Glosario

Capa (SIG): En un Sistema de Información Geográfica (SIG) una capa se refiere a un componente fundamental que representa un conjunto específico de datos geoespaciales, organizados en forma de "shape" o archivo vectorial. Cada capa puede contener información temática única, como carreteras, cuerpos de agua o límites administrativos. En el presente documento se abordará el término refiriéndonos a la información geográfica proporcionada por el GAD municipal, y otras fuentes secundarias.

Guía PDOT 2019: Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal.

Ordenanza PDOT-PUGS 2021: Ordenanza que Pone en Vigencia la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2025 y su Correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo 2021-2033 del Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 12 del 27 de mayo de 2021.

Resolución 003: Resolución No. 003-CTUGS-2019 por la cual el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo emite la "Norma Técnica para el Proceso de Formulación o Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados".

Resolución 005: Resolución No. 005-CTUGS-2020 por la cual el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que emite la "Norma Técnica de Contenidos Mínimos, Procedimiento Básico de Aprobación y Proceso de Registro Formal de los Planes de Uso y Gestión de Suelo y, los Planes Urbanísticos Complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos".

Lista de siglas y acrónimos

ACUS: Área de Conservación y Uso Sustentable

ARCOM: Agencia de Regulación y Control Minero

BCE: Banco Central del Ecuador

CCPD: Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

CDI: Centro de Desarrollo Infantil

CFN: Corporación Financiera Nacional

CNH: Creciendo con Nuestros Hijos

COA: Código Orgánico del Ambiente

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

COPYFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

COS: Coeficiente de Ocupación del Suelo

COST: Coeficiente de Ocupación de Suelo Total

CTUGS: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo

ESPAC: Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua

FGE: Fiscalía General del Estado

ICU: Índice de Consolidación Urbana

IGM: Instituto Geográfico Militar

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IVU: Índice Verde Urbano

LOD: Ley Orgánica de Discapacidades

LOIPEVM: Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

LOTryTA: Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

MAG – DDGuayas: Dirección Distrital Guayas del Ministerio de Agricultura y Ganadería

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MDT: Modelo Digital de Terrenos

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MSP: Ministerio de Salud Pública

MTA: Modelo Territorial Actual

MTD: Modelo Territorial Deseado

NEC: Norma Ecuatoriana de la Construcción

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

PEJ: Programa para el Adulto Mayor

PIT: Polígono de Intervención Territorial

PUC: Plan Urbanístico Complementario

PUGS: Plan de Uso y Gestión del Suelo

SEA: Servicio de Acreditación Ecuatoriana

SENESCYT: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

SEPS: Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

SIGCAL: Sistema de Información Geográfica Catastral Local

SIL: Sistema de Información Local

SNI: Sistema Nacional de Información

SISAN: Sistema de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional

SOT: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

SRI: Servicio de Rentas Internas

UPC: Unidad de Policía Comunitaria

VAB: Valor Agregado Bruto

1. Metodología de trabajo para el diagnóstico estratégico

El diagnóstico estratégico se configura como un elemento crucial en la elaboración de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Su finalidad radica en la identificación, análisis y comprensión de las exigencias inherentes al territorio objeto de estudio, abordando con detenimiento sus características, necesidades, potencialidades y posibles desafíos. La pertinencia de este componente radica en su función primordial como fuente para la formulación de políticas públicas y estrategias destinadas a la satisfacción de las necesidades de los diversos grupos de interés del cantón Milagro. Para cumplir con este propósito, la [Figura 1](#) exhibe la metodología de trabajo donde se presentan las fases contempladas en la implementación del diagnóstico estratégico, el cual se compone de tres etapas: captura, análisis y procesamiento de la información, los cuales se explican a continuación.

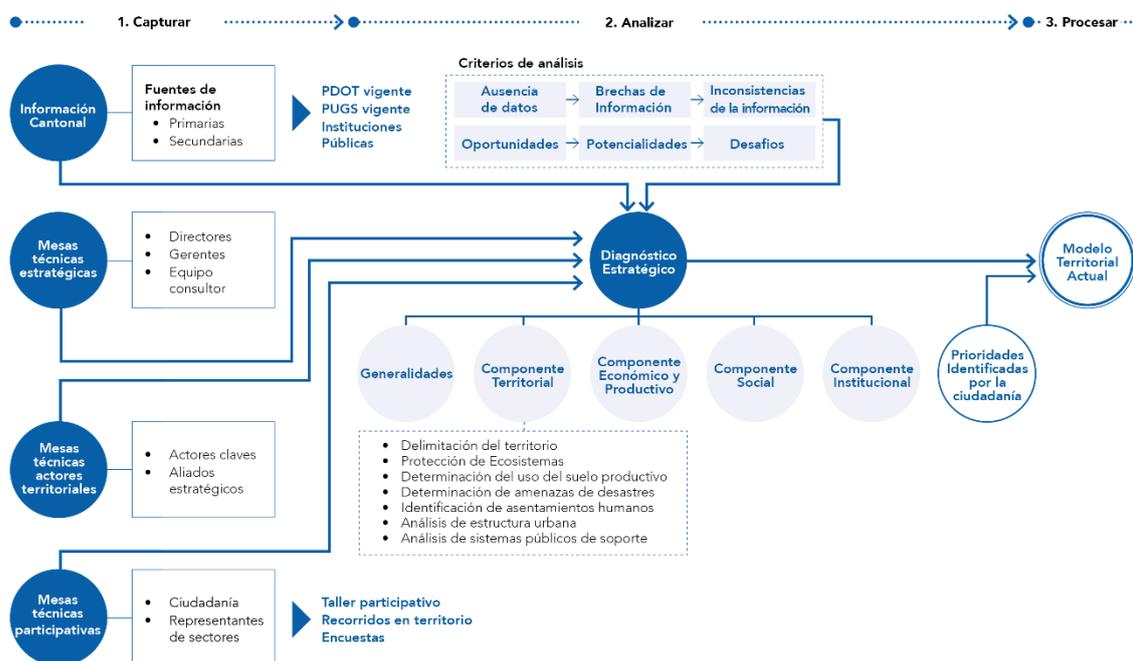


Figura 1. Metodología de trabajo para el diagnóstico estratégico.

a. Captura

Constituyendo la fase inaugural del proceso de desarrollo estratégico, su finalidad se enfoca en la recopilación de datos pertinentes y representativos inherentes al cantón Milagro. Con el propósito de este cometido, se consideran cuatro aspectos generales:

- **Información cantonal:** Los datos presentados en esta sección provienen en su mayoría de fuentes secundarias obtenidas de entidades gubernamentales

responsables de la gestión de datos dentro de la jurisdicción ecuatoriana, como el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Ministerio de Salud Pública, el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos, el Gobierno Autónomo Descentralizado Ilustre Municipalidad (GAD) del cantón Milagro, entre otros. Además, se han utilizado fuentes académicas como respaldo a la información contenida en el mismo. En todos los casos, se proporcionan referencias precisas de la fuente de los datos para garantizar la transparencia y la trazabilidad de la información presentada.

- **Mesas técnicas estratégicas:** La fuente de datos empleada es de naturaleza primaria, derivada de reuniones llevadas a cabo mediante mesas técnicas integradas por directores del GAD Milagro, Gerentes de las Empresas públicas y Entidades adscritas, así como profesionales y expertos con conocimientos en disciplinas como el urbanismo, la planificación territorial, la infraestructura, entre otras áreas relevantes. La participación de estos actores se caracteriza por la aportación de conocimientos especializados y análisis detallado, contribuyendo en el proceso de formulación del PDOT. Estas mesas técnicas fueron dirigidas y coordinadas por el Equipo Consultor, quienes consolidan y sintetizan la información proporcionada por los participantes de las mesas técnicas, asegurando la coherencia y calidad de los datos recopilados.
- **Mesas técnicas con actores territoriales:** También se usan datos primarios obtenidos de actores claves como empresas y grupos relacionados con sectores estratégicos locales, como asociaciones productivas, arroceras, inmobiliarias, entre otras. A través de la interacción con estos actores, se busca comprender las dinámicas sectoriales, identificar oportunidades y desafíos, así como promover una planificación coherente con sus necesidades y expectativas.
- **Mesas técnicas participativas:** Finalmente, se contempla la participación de la ciudadanía y representantes de sectores de la sociedad para la elaboración de este documento. Para este propósito, se implementan distintas técnicas como talleres participativos, implementación de encuestas y procesos de observación a través de recorridos en el territorio. De esta forma se promueve la inclusión de las perspectivas y necesidades de la ciudadanía, contribuyendo a un enfoque más integral en la configuración de las políticas y estrategias territoriales.

b. Análisis

Previo al análisis de la información, es relevante indicar que si es que los datos no existen o presentan inconsistencias que no puedan ser verificadas mediante información oficial, será evidenciado dentro del análisis del componente, o de ser el

caso, no serán considerados en esta etapa. En relación con los datos existentes, la finalidad reside en su análisis bajo criterios orientados hacia la identificación de oportunidades, potencialidades y eventuales desafíos inherentes al cantón, con el propósito de contribuir al Modelo Territorial Deseado (MTA) dentro de la actualización integral del PDOT y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). Esta etapa se la realiza en cinco segmentos:

- Generalidades del cantón: Abarca información histórica, demográfica, geográfica y turística, proporcionando un análisis integral y contextualizado del cantón.
- Componente urbano sostenible: Contempla información relacionada con la planificación, infraestructura y crecimiento urbano, como delimitación del territorio, determinación de ecosistemas, amenazas naturales y climáticas, usos y ocupación de suelo, movilidad, conectividad e infraestructura, así como el análisis de la estructura urbana.
- Componente económico y competitividad: Provee información relacionada con el desarrollo económico local, como valor agregado bruto (VAB), ventas, contribuyentes y productividad agropecuaria.
- Componente social: Detalla información relacionada con el bienestar social y desarrollo humano como salud, educación, embarazos y desarrollo infantil.
- Componente gobierno municipal: Incluye información relacionada con la gestión del GAD Milagro como cobertura de servicios básicos, capacidad institucional, articulación y cooperación institucional, informes financieros o reconocimientos organizacionales.

c. Proceso

En la fase final, se dispondrá de un MTA, constituyendo la base esencial para la actualización del PDOT y PUGS denominado Plan "Milagro 2040". Esta propuesta se fundamenta en las oportunidades y necesidades discernidas a lo largo de las etapas anteriores de captura de datos y análisis exhaustivo de la información recopilada. La integración de estos elementos proporciona un enfoque estratégico sólido, orientado a la gestión sostenible y eficaz del desarrollo territorial del cantón.

Finalmente, es importante puntualizar que, en la eventualidad de la ausencia de datos, esta carencia se atribuye a la inexistencia de fuentes oficiales actualizadas que proporcionen la información requerida. Consecuentemente, en lo concerniente a Milagro, se omite, por falta de información, la presentación de estadísticas asociadas a indicadores laborales tales como tasas de empleo, desempleo, subempleo,

informalidad. En lo social, por la misma razón no se presentan datos relacionados con la desnutrición infantil, analfabetismo, necesidades básicas insatisfechas, afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y acceso a servicios de internet.

2. Análisis normativo relacionado al PDOT y al PUGS.

Para la elaboración del diagnóstico legal de los dos instrumentos de planificación aprobados en el 2021 a través de la Ordenanza que Pone en Vigencia la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2025 y su correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo 2021-2033 del Cantón San Francisco de Milagro¹ (Ordenanza PDOT-PUGS 2021), se procedió de la siguiente manera:

Se obtuvo información oficial proporcionada directamente por el GAD Milagro y por fuentes secundarias. Acto seguido, se organizó dicha información y se procedió a su análisis contrastándola con las disposiciones legales vigentes que influyen en la competencia de la planificación municipal y que rigen la elaboración, aprobación y seguimiento tanto del PDOT, como de su instrumento de articulación territorial, en este caso el PUGS, para posteriormente, determinar las novedades o hallazgos encontrados.

Lo antes mencionado conlleva a la estructura de este apartado que se describe de la siguiente manera²:

- 1) Se revisa el marco jurídico vinculado a la formulación del PDOT y PUGS aplicable en tres ámbitos:
 - i) **Formulación:** Se mencionan las normas nacionales en virtud de las cuales se establece la formulación y aprobación del PDOT y PUGS.
 - ii) **Contenido:** Se evalúa el cumplimiento de los lineamientos, políticas, y disposiciones provenientes de otras normas nacionales para estos planes.
 - iii) **Implementación:** Se analizan los actos normativos municipales vigentes en el cantón. Estos deben ser complementarios y subordinados al PDOT y PUGS.
- 2) Se analiza de manera general el primer PDOT municipal aprobado y sus posteriores actualizaciones hasta llegar a la versión vigente, que incorpora el PUGS.

¹ Gaceta Oficial No 12, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, 27 de mayo de 2021, Ordenanza GADMM # 19-2021. págs. 4-41.

² El cumplimiento de los contenidos mínimos para la actualización del PUGS, de acuerdo con lo dispuesto en la ley y en las resoluciones del CTUGS, se estudian a fondo en el apartado 1.

Evaluación técnica del PUGS vigente. La revisión de las disposiciones transitorias de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, y sus posteriores reformas, se realizan por separado en el apartado correspondiente a cada plan según corresponda.

- 3) Se estudian los contenidos generales del PDOT vigente señalados tanto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), como en la *Resolución 003*³.
- 4) Se examina el cumplimiento de los proyectos normativos propuestos por el PDOT vigente y por la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, destinados a complementar estos planes.
- 5) Se revisa el cumplimiento de las siguientes directrices que constan, tanto en el COPYFP, como en la *Resolución 003* y *Resolución 005*⁴:
 - i) Elementos vinculantes para el proceso de formulación del PDOT y del PUGS;
 - ii) Seguimiento de la institucionalización de la planificación y del ordenamiento territorial.
- 6) Se describen los procesos iniciados por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) al GAD Milagro.
- 7) Se exponen los hallazgos encontrados en el proceso de investigación.

2.1 Marco jurídico vinculado a la formulación del PDOT y PUGS.

La planificación del territorio y la administración del suelo de los municipios del Ecuador están regidas por un conjunto de normas que se encuentran subordinadas a la Constitución y sus principios fundamentales. Entre estos principios se destacan la promoción del desarrollo sostenible y la equitativa redistribución de los recursos y la riqueza. Asimismo, se enfatiza el derecho de las personas a acceder y participar en el espacio público y la ciudad, garantizando un hábitat seguro y saludable, una vida digna, así como el acceso a bienes y servicios públicos de calidad, entre otros aspectos fundamentales.

En la [Figura 2](#) se muestra un resumen gráfico del contenido 2.1 referente al marco jurídico vinculado a la formulación y actualización del PDOT y PUGS:

³ Resolución No. 003-CTUGS-2019 por la cual el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS) emite la “Norma Técnica para el Proceso de Formulación o Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

⁴ Resolución No. 005-CTUGS-2020 por la cual el CTUGS emite la “Norma Técnica de Contenidos Mínimos, Procedimiento Básico de Aprobación y Proceso de Registro Formal de los Planes de Uso y Gestión de Suelo y, los Planes Urbanísticos Complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”.

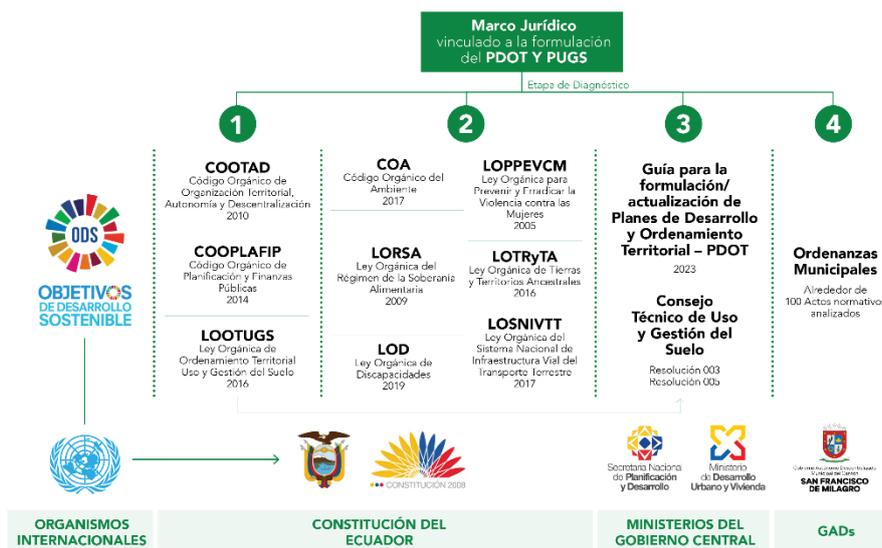


Figura 2. Marco jurídico vinculado a la formulación del PDOT y PUGS.

2.1.1 Normas nacionales indispensables para la formulación del PDOT y PUGS.

El marco jurídico es el fundamento de la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales del país, y también la ruta a seguir para la actualización del PDOT y PUGS del cantón Milagro, cuyo nivel de cumplimiento será analizado a lo largo de este documento de diagnóstico, de manera legal y técnica.

Tomando como punto de partida el mandato constitucional⁵ sobre la obligatoriedad de la planificación para todos los gobiernos autónomos descentralizados, el PDOT constituye el instrumento que contiene las directrices principales de un gobierno autónomo descentralizado respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo que permiten la gestión concertada y articulada del territorio, en relación a los asentamientos humanos, las actividades económico productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, y así lograr materializar el modelo territorial deseado⁶.

En consecuencia, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en concordancia con el artículo 264 de la Constitución, incluye dentro de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la de *“planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo*

⁵ Constitución de la República del Ecuador, art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

⁶ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 41.- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”⁷.

Para el cumplimiento de la competencia exclusiva antes mencionada, el COPYFP, establece ciertos criterios que serán incluidos en el PDOT, entre estos, la formulación y ejecución de las políticas públicas locales para la gestión del territorio⁸. Detalla además los contenidos mínimos de dicho plan⁹, que serán considerados de manera obligatoria en su formulación. Incluso define lineamientos para su implementación, como la elaboración de instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes, en concordancia con las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Planificación¹⁰; dispone la sujeción de los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión, a lo dispuesto en el PDOT¹¹; y, requiere el reporte anual del cumplimiento de las metas propuestas en el plan ante el ente rector de la planificación nacional¹².

Posteriormente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), expedida en el año 2016, incorpora a partir de aquella fecha la obligatoriedad de que los PDOT contengan un PUGS que incorpore los componentes estructurante y urbanístico¹³. Mandato que se perfecciona una vez aprobado el Reglamento a esta ley en el 2019 y que, entre otros temas, regula el procedimiento para la formulación, actualización y aplicación del PUGS.

La Ley ibidem prescribe además que *“el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico”¹⁴*. En virtud de este mandato, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS), a través de la Resolución 003, emite la *“Norma Técnica para el Proceso de Formulación o Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*. Igualmente, el artículo 27 de la ley ibidem dispone que

⁷ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 55 literal a).

⁸ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 15.- De las políticas públicas.

⁹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

¹⁰ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 17.- Instructivos metodológicos.

¹¹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 49.- Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

¹² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 51.- Información sobre el cumplimiento de metas.

¹³ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, artículo 27.- Plan de uso y gestión de suelo.

¹⁴ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, artículo 14.- De la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

el nombrado Consejo Técnico dicte las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión del suelo, razón por la que se expide la Resolución 005.

Finalmente, la entonces Secretaría Técnica Planifica Ecuador¹⁵, emite en el 2019 la Guía para la Formulación/Actualización del PDOT cantonal, que tiene por objeto orientar a los gobiernos autónomos descentralizados municipales sobre el proceso de formulación/actualización de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como en los contenidos mínimos requeridos, de acuerdo con el marco legal señalado anteriormente.

A la fecha de este diagnóstico, el CTUGS ha emitido varias resoluciones, entre las que se encuentra la Resolución Nro. 015-CTUGS-2023 que reforma la Resolución 003 en cuanto a la formulación y actualización de los PDOT. También ha sido expedida por parte de la actual Secretaría Nacional de Planificación una nueva Guía para la Formulación/Actualización de PDOT, Proceso 2023-2027. Estos documentos no serán revisados en este diagnóstico por ser posteriores a la entrada en vigor de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, pero que servirán de soporte en la elaboración de la propuesta de actualización.

2.1.2 Cumplimiento de los lineamientos, políticas, y disposiciones provenientes de otras normas nacionales relacionadas al PDOT y PUGS

Además de las funciones y competencias establecidas en el COOTAD para los gobiernos autónomos descentralizados municipales, a continuación, se analiza por separado el cumplimiento del contenido tanto del PDOT como del PUGS vigentes en el cantón Milagro, aprobados en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, frente a las disposiciones de otras normas nacionales que se relacionan con la planificación municipal.

De manera general, el cumplimiento en menor o mayor medida de las disposiciones determinadas en este análisis se refleja en los programas y proyectos 2019-2025 contenidos en el PDOT vigente del cantón Milagro¹⁶, ya que estos, a su vez, están obligados a vincularse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Sin embargo, el análisis de cumplimiento o avance en la ejecución de dichos planes no forma parte de este diagnóstico jurídico.

Cumplimiento por parte del PDOT vigente

- **Norma ambiental**

¹⁵ Actualmente nombrada Secretaría Nacional de Planificación.

¹⁶ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2019-2025. Propuesta, capítulo 5. Programas y Proyectos 2019-2025, págs. 43-52.

Las responsabilidades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el tema ambiental son amplias. A continuación, se describe las disposiciones relacionadas al cambio climático, biodiversidad, patrimonio forestal, infraestructura verde, arbolado urbano, contaminación y su reparación integral, y reglas sobre la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial enmarcado en la norma ambiental. Temas que de manera prioritaria deben estar contemplados en el PDOT de un gobierno municipal.

Normativa relacionada: Código Orgánico del Ambiente (COA), y su Reglamento; Ley Orgánica Reformatoria al COA y al COOTAD.

Artículos relacionados: (COA) *Artículo 27. Facultades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en materia ambiental, numeral 14; Artículo 29. Regulación de la Biodiversidad; Artículo 30. Objetivos del estado; Artículo 89. Patrimonio Forestal Nacional; Artículo 105. Categorías para el Ordenamiento Territorial; Artículo 152. Del arbolado urbano para el desarrollo urbano sostenible; Artículo 164. Prevención, control, seguimiento y reparación integral.*

(Reglamento al COA) *Artículo 407. Participación; Artículo 411. Protección del arbolado urbano; Artículo 412. Planificación territorial; Artículo 2. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; Artículo 4. Criterios Ambientales Territoriales; Artículo 5. Lineamientos Técnicos para el Ordenamiento Territorial.*

- Cambio Climático

Según el artículo 27, numeral 14 del COA, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen, entre sus facultades, la de insertar criterios de cambio climático en los PDOT y PUGS de manera articulada con las disposiciones supra.

Análisis de cumplimiento:

El artículo 9 de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, determina dentro del componente biofísico del PDOT, los objetivos estratégicos, líneas estratégicas, líneas de acción, políticas públicas y metas relacionadas al cambio climático. Lo cual se complementa con la Tabla 2 Cambio Climático-Gestión de Riesgo y Sustentabilidad Ambiental, alineada a los ODS y a los objetivos del Plan Nacional Toda una Vida, que se describen en el punto 2.1.2 Cambio Climático - Gestión de Riesgos y Sustentabilidad Ambiental, del documento de propuesta del PDOT vigente¹⁷.

Lo antes mencionado se traduce en el programa “Milagro Resiliente: Reducción de riesgos y adaptación al cambio climático” determinado en el capítulo 5. Programas y Proyectos 2019-2025, del documento de propuesta del PDOT vigente.

¹⁷ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2019-2025. Propuesta del PDOT, págs. 10 -11, y 18-20.

- Biodiversidad y patrimonio forestal

Conforme a lo mencionado en el artículo 29 del COA, los gobiernos autónomos descentralizados municipales deberán regular en los PDOT y PUGS, como un elemento esencial para garantizar un desarrollo equitativo, solidario y con responsabilidad intergeneracional en los territorios, a la biodiversidad; siendo uno de los objetivos del Estado¹⁸ el incorporar criterios de sostenibilidad del patrimonio natural en la planificación de todos los niveles de gobierno. Mientras que, para el patrimonio forestal, el COA relleva las regulaciones¹⁹ y las categorías para la conservación del patrimonio natural²⁰ que comprenden humedales y bosques naturales destinados a la conservación, entre otros.

Análisis de cumplimiento:

En el documento de propuesta del PDOT vigente, se presenta como escenario consensuado la creación del área protegida de los bosques secos tropicales disminuyendo el riesgo de ser usados en las actividades agrícolas y ganaderas, y ayudando a la conservación de especies y hábitats únicos vinculado al objetivo estratégico 2: Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales, que a su vez se relaciona con el objetivo 3 del Plan Nacional Toda una Vida: garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones, y con el ODS 15: vida de ecosistemas terrestres.²¹

- Arbolado urbano

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales buscarán cumplir con lo dispuesto en el artículo 152 del COA, mediante la inserción de las actividades de arbolado urbano en su planificación territorial. Esta disposición concuerda con los artículos 411 y 412 de su reglamento, sobre la protección del arbolado urbano y su inclusión en la planificación territorial.

Inclusive, según el artículo 407 del Reglamento al COA, todo gobierno autónomo descentralizado municipal deberá establecer, mediante ordenanza, los requisitos y procedimientos a utilizarse, según el tipo de impacto, para los procesos de consulta que deberán realizar relativos a toda práctica silvicultural que pueda disminuir el número de árboles.

Análisis de cumplimiento:

¹⁸ Código Orgánico del Ambiente, artículo 30.

¹⁹ Código Orgánico del Ambiente, artículo 89.

²⁰ Código Orgánico del Ambiente, artículo 105.

²¹ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2019-2025. Capítulo 2. Propuesta, 2.1 Escenario consensuado alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos del Plan Nacional Toda una Vida, 2.1.1 Biofísico, pág. 17.

El documento de propuesta del PDOT vigente, destaca los siguientes escenarios consensuados relacionados con el arbolado urbano²², que se traducen en programas como el de “Milagro Ciudad Jardín Sostenible”, expuesto en el modelo de gestión del plan:

- 1) La arborización de las riberas de ríos y esteros, y de las áreas verdes de las ciudadelas y lotizaciones;
- 2) La restauración de taludes con vegetación nativa y árboles urbanos, creando caminerías, ciclovías y espacios públicos con luminarias, que aprovechen el paisaje natural y recuperen la capacidad de infiltración en zonas urbanas;
- 3) El cumplimiento de los 9 metros cuadrados de área verde por habitante recomendados por la OMS, a través de la presencia de árboles y senderos.

En la propuesta, además se menciona la reforma a la ordenanza de urbanizaciones que establece el porcentaje de cesión obligatoria para equipamiento comunitario y áreas verdes, para regular la siembra obligatoria de árboles. Al respecto, se detecta la aprobación de la Ordenanza Sustitutiva que Regula y Norma las Urbanizaciones en el Cantón Milagro²³, vigente desde diciembre de 2021 (fecha posterior a la aprobación del PDOT), en la cual no consta disposición alguna relativa al arbolado de las áreas verdes de urbanizaciones; por el contrario, se observa una posible disconformidad con el COOTAD en cuanto a los porcentajes de cesión obligatoria.

- **Contaminación y su reparación integral**

El GAD Milagro, al igual que todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales dentro del territorio nacional, está en la obligación de priorizar e incluir en su planificación la prevención, control y seguimiento de la contaminación, así como la reparación integral de los daños y pasivos ambientales ocasionados en su circunscripción territorial, y llevar un inventario actualizado de dichos daños²⁴.

Análisis de cumplimiento:

En términos generales, en la propuesta del PDOT vigente se establecen los componentes de “sustentabilidad ambiental” y “económico - agro- productivo”. Dichos componentes se encargan de describir, por un lado, los objetivos y líneas estratégicas y

²² Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2019-2025. Capítulo 2. Propuesta, Tabla 1 Componente Biofísico; Tabla 2 Cambio Climático-Gestión de Riesgo y Sustentabilidad Ambiental; Tabla 5 Componente Asentamiento; apartado 2.1.2 Cambio Climático - Gestión de Riesgos y Sustentabilidad Ambiental; apartado 2.1.5 Asentamientos Humanos.

²³ Gaceta Oficial No. 16, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, 20 de diciembre de 2021, págs. 4-13.

²⁴ Código Orgánico del Ambiente, artículo 164.

de acción, en conjunto con las políticas públicas que coadyuvan a la prevención y control de la contaminación; y, por otro, la metodología para conseguir la meta de determinación aproximada de la producción de gases invernadero y de contaminación de acuíferos que genera la agricultura para, luego, establecer métodos de amortiguamiento en los procesos de producción agropecuaria²⁵, respectivamente.

También se describen programas y proyectos vinculados a lo antes indicado, en el modelo de gestión del plan.

- **Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial enmarcado en la norma ambiental**

El Reglamento al COA recalca la obligatoriedad de que los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados integren los criterios ambientales territoriales y los lineamientos técnicos emitidos por la Autoridad Ambiental Nacional (AAN), en el marco de sus competencias y dentro de sus respectivas jurisdicciones, según corresponda. Incluso, menciona de manera taxativa todos los criterios ambientales a cumplir por parte de estos, y describe cuáles son los lineamientos técnicos para el ordenamiento territorial a considerar.²⁶

Análisis de cumplimiento:

El diagnóstico del PDOT vigente realiza un amplio análisis sobre el subcomponente “Cambio climático y riesgos”. Entre otros temas, se señalan los problemas y potencialidades, la situación del cantón respecto a la contaminación ambiental, las emisiones de gases de efecto invernadero, y se determinan los principales impactos y riesgos por sector.

En cuanto a la propuesta, se destaca entre sus objetivos estratégicos el No. 2: Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales, vinculado al Plan Nacional Toda una Vida, y a los ODS, cuya aplicación se extiende a varios componentes del plan, y se traduce en un listado de programas y proyectos en el modelo de gestión.

Por su parte la Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ha establecido en el suelo urbano del cantón, la subclasificación de protección en zonas con especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o de factores de riesgo; no siendo así en

²⁵ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2019-2025. Capítulo 3. Objetivos estratégicos Institucionales, Componente Sustentabilidad Ambiental, págs. 31-32; Componente Económico - Agro-Productivo, 3.3.5 Metas, pág. 35.

²⁶ Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Artículo 2, Artículo 4 y Artículo 5.

el suelo rural. Mientras que las áreas de conservación en el cantón están determinadas por el margen de los ríos y esteros.²⁷

Nota aclaratoria:

Con la reforma al COA, se agregan dos nuevas facultades para los gobiernos autónomos descentralizados municipales que, aunque en la actualización del PDOT de 2021 no constituían una obligación, lo es en esta. Se indica, por ejemplo, la coordinación con la AAN para concretar instrumentos normativos para la implementación, mejora, protección y desarrollo de la Infraestructura Verde y Arbolado Urbano.²⁸

A partir del Artículo 17 de la misma reforma, se emiten ciertas disposiciones como la prohibición expresa de disminuir la infraestructura verde, la obligatoriedad por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de elaborar planes maestros de gestión y acción para la planificación, y proyección del arbolado urbano y la biodiversidad asociada; y, la obligación de contar con un fondo ambiental local para su financiamiento.

Más adelante incorpora todo un capítulo nuevo sobre la infraestructura verde y el arbolado urbano que dispone entre otros temas, que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, de manera prioritaria, incorporen todos los entornos naturales y seminaturales en una red como parte del ordenamiento y la planificación sustentable de sus territorios, con la finalidad de configurar su respectiva infraestructura verde, siendo esta una estructura ecosistémica que albergue a la flora y la fauna de manera viva, sinérgica y articulada capaz de dotar de servicios ecológicos, ambientales y sociales, y proteger la biodiversidad.

- **Infraestructura vial**

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, en su artículo 17, detalla los deberes y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, entre los que destacan: elaborar e implementar el plan estratégico de movilidad cantonal, el mismo que será un insumo de su PDOT. En tanto que la disposición general segunda de esta ley ordena a los gobiernos autónomos descentralizados contemplar en sus instrumentos de ordenamiento territorial la prohibición del asentamiento de áreas urbanas en las zonas aledañas y colindantes a la red vial estatal o provincial, con el fin de mantener los niveles de servicio de vialidad planificados.

²⁷Ordenanza que Pone en Vigencia la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2025 y su Correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo 2021-2033 del Cantón San Francisco de Milagro, artículo 11.- Modelo Territorial Deseado, numerales 2 y 5.

²⁸ Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico del Ambiente y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (R.O. Segundo Suplemento N.º 602 del 21 de diciembre de 2021), artículo 4, numeral 18.

Normativa relacionada: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre (LOSNIPTT).

Artículos relacionados: LOSNIPTT *Artículo 17. Deberes y atribuciones; disposición general segunda. - prohibición de asentamiento.* (Reglamento LOSNIPTT) *Artículo 42. Determinación.*

Análisis de cumplimiento:

Existe un plan de movilidad en el cantón Milagro, aprobado en el 2013, pero no se cuenta con evidencia de su compatibilidad con la jerarquización definida en el PDOT y PUGS vigentes, o de alguna actualización.

En cuanto al derecho de vía, el Artículo 11, numeral 7 de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, prohíbe expresamente la edificación en los retiros establecidos como zonas de amortiguamiento.

- **Soberanía alimentaria y nutricional**

La norma establece que los gobiernos municipales son parte²⁹ del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)³⁰ que, dentro de sus funciones y atribuciones, destaca la coordinación entre la sociedad civil y los diversos niveles de gobierno sobre los asuntos relacionados a la soberanía alimentaria.

Estos asuntos se reflejan en las siguientes áreas: producción, comercialización, distribución, transformación, consumo responsable e influencia en la alimentación y nutrición de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Normativa relacionada: Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA).

Artículos relacionados: Artículo 31.1. Del SISAN.; Artículo 31.3. *Componentes del SISAN.*

Análisis de cumplimiento:

El componente “económico-agro-productivo” del PDOT vigente busca el aprovechamiento sostenible en el cantón, fomentando el desarrollo productivo y generando alimentos para la población con métodos innovadores y orgánicos. Comprende el objetivo estratégico 1 referente a la promoción del desarrollo de una economía sustentable basada en la producción, el comercio, el turismo, y la prestación de servicios, mejorando así la capacidad productiva y el fortalecimiento de la soberanía

²⁹ Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, artículo 31.3.- Componentes del SISAN, numeral 6.

³⁰ Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, artículo 31.1.

alimentaria. Este componente tiene entre sus metas mejorar la capacidad de la población para obtener alimentos frescos y mantener un equilibrio nutricional.

- **Enfoques de igualdad**

Existe la obligatoriedad establecida en el COPYFP³¹ de que en la planificación se establezca espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Mientras que, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM) obliga a los gobiernos municipales a promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de las mujeres; incluso, señala que las estrategias para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres serán formuladas de manera participativa y formarán parte de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de todos los gobiernos autónomos descentralizados³²; y que se formulará y ejecutará normativa y políticas locales³³, para lograr estos fines. De acuerdo con la Ley Orgánica de Discapacidades³⁴, los gobiernos autónomos descentralizados deben garantizar la accesibilidad, para lo cual ejecutarán política pública.

En concordancia con las disposiciones legales previamente citadas, la Guía para la Formulación/Actualización del PDOT cantonal de 2019³⁵ (vigente en ese entonces), advierte que el gobierno autónomo descentralizado debe relacionar sus objetivos estratégicos de desarrollo con los elementos estratégicos que proponen los instrumentos de planificación de los Consejos Nacionales de la Igualdad; y debe vincular a los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, para incorporar sus políticas públicas, así como la implementación y monitoreo de las mismas.

Normativa relacionada: Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM); Ley Orgánica de Discapacidades (LOD); COPYFP, Guía para la Formulación/Actualización del PDOT cantonal de 2019 (Guía PDOT 2019).

Artículos relacionados: (COPYFP) Artículo 14. *Enfoques de igualdad*; (LOIPEVM) artículo 5. *Obligaciones estatales*; artículo 19. *Instrumentos de política pública*; artículo 38. *Gobiernos autónomos descentralizados*; (LOD) Artículo 88. *Organismos del sistema*; artículo 101. *De las entidades rectoras y ejecutoras*.

³¹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 14.

³² Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, artículos 5. *Obligaciones Estatales*, y 19. *Instrumentos de política pública*.

³³ Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, artículo 38.

³⁴ Ley Orgánica de Discapacidades, artículos 88 y 101.

³⁵ Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal de 2019, Secretaría Técnica Planifica Ecuador, julio 2019. - *Objetivos estratégicos de desarrollo*, pág. 20; *Instancias de planificación*, pág. 29.

Análisis de cumplimiento:

Impulsar la igualdad de derechos, la no discriminación y la no exclusión de la ciudadanía con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable, constituye el objetivo estratégico No. 11, que forma parte del componente sociocultural del PDOT vigente. Algunas de las metas de este componente son:

- i) Incrementar el acceso al internet para que niños y jóvenes puedan capacitarse de manera virtual;
- ii) Apoyar a la niñez y adolescencia del cantón con ayuda psicológica permanente;
- iii) Dotar a la ciudad de estructuras accesibles para personas con discapacidades.

Sin embargo, el único proyecto detectado en el modelo de gestión del PDOT vigente directamente relacionado a la materia en análisis, consiste en elaborar una ordenanza que disponga la obligatoriedad de construir rampas para personas con discapacidad. A pesar de ello, no se ha recibido evidencia de que la misma fuese aprobada a la fecha.

Nota aclaratoria

El 20 de enero de 2023 fue promulgada la Ley Orgánica para Impulsar la Economía Violeta, la cual señala obligaciones para los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Sin embargo, no se analizará en este diagnóstico por ser una norma emitida con posterioridad a la aprobación del PDOT vigente.

Cumplimiento por parte del PUGS vigente

- **Norma ambiental**

A continuación, se describen las disposiciones que de manera prioritaria deben contemplarse en el PUGS del cantón Milagro relacionadas al cambio climático, protección de la biodiversidad, patrimonio forestal, contaminación y su reparación integral, infraestructura verde y arbolado urbano.

Normativa relacionada: COA, y su Reglamento; Ley Orgánica Reformativa al COA y al COOTAD.

Artículos relacionados: (COA) *Artículo 27. Facultades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en materia ambiental, numeral 14; Artículo 29. Regulación de la Biodiversidad; Artículo 30. Objetivos del estado, numeral 11; Artículo 89. Patrimonio Forestal Nacional; Artículo 152. Del arbolado urbano para el desarrollo urbano sostenible; Artículo 164. Prevención, control, seguimiento y reparación integral.*

(Reglamento al COA) *Artículo 2. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; Artículo 4. Criterios ambientales territoriales; Artículo 5. Lineamientos técnicos para el ordenamiento territorial.*

- **Cambio climático**

El COA dispone, entre las facultades³⁶ de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en materia ambiental, insertar criterios de cambio climático en los PDOT y PUGS.

Análisis de cumplimiento:

No existen criterios específicos de cambio climático, sin embargo, ciertas disposiciones pueden contribuir con este fin. Por ejemplo, se distingue en el PUGS vigente del cantón Milagro la subclasificación del suelo urbano de protección no siendo así en el suelo rural que carece de la misma. La Ordenanza PDOT-PUGS 2021 también define en su Artículo 27, a las áreas de conservación como las zonas de amortiguamiento de los ríos, esteros y canales; además en su Artículo 34 se le otorga el uso de protección ecológica al suelo urbano destinado a la conservación del patrimonio natural que asegure la gestión ambiental y ecológica.

- **Biodiversidad y patrimonio forestal**

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales están obligados a incorporar criterios de sostenibilidad del patrimonio natural en la planificación y ejecución del PUGS, de acuerdo con el COA y su Reglamento³⁷. De igual manera, las regulaciones para el patrimonio forestal nacional deben incorporarse obligatoriamente, cuyo incumplimiento acarrearía las sanciones que correspondan³⁸.

Análisis de cumplimiento:

El PUGS vigente asigna al suelo rural de producción, el tratamiento de promoción productiva que se aplica para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo, privilegiando aquellas actividades que garanticen la soberanía alimentaria. Además, se establece el uso forestal para el suelo rural destinado a la plantación de comunidades de especies forestales para su cultivo y manejo destinadas en la explotación maderera; este uso es considerado como complementario.

- **Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial enmarcado en la norma ambiental**

De acuerdo con el Reglamento al COA³⁹, el PUGS de los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben integrar los criterios ambientales territoriales y los

³⁶ Código Orgánico del Ambiente (COA), artículo 27, numeral 14.

³⁷ Código ibidem, artículo 30, numeral 11. Reglamento, artículos 2 y 4.

³⁸ Código ibidem, artículo 89.

³⁹ Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, artículo 2.

lineamientos técnicos que se señalan en sus artículos 4 y 5 en el marco de sus competencias y según corresponda.

Análisis de cumplimiento:

La Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ha establecido para el suelo urbano del cantón, la subclasificación de protección que representa el 3.71% del mismo. Igualmente, se le otorga el tratamiento de conservación, y se señala el correspondiente uso de suelo de protección ecológica.

Estos contenidos dan cuenta de la aplicación de ciertos criterios ambientales y lineamientos técnicos expresados en los artículos 4 y 5 del Reglamento al COA, aunque no hay evidencia de que se cumpla con todos.

- **Tierras rurales y territorios ancestrales**

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales declara una prioridad nacional, la protección y uso del suelo rural de producción para la obtención de alimentos que garantice el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria. Por este motivo los gobiernos municipales están obligados a tomar medidas para prevenir su degradación, y declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tengan aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias⁴⁰.

Normativa relacionada: Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA).

Artículos relacionados: (LOTRTA) *Artículo 6. Prioridad nacional; Artículo 113. Control de la expansión urbana en predios rurales.*

Análisis de cumplimiento:

Se planifica el suelo rural de expansión urbana distribuido en 7 polígonos en todo el cantón, al cual el PUGS vigente ha otorgado varios usos, entre estos el industrial de bajo y mediano impacto, y de manera restringida en algunos de ellos, el industrial de alto impacto.

Mientras que la disposición transitoria sexta de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021 establece un plazo de 60 días para que la instancia técnica municipal encargada del PUGS, emita los informes correspondientes para el cambio de suelo de rural a urbano y el registro de los suelos rurales de expansión urbana para la aprobación de la entidad

⁴⁰ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 6.

reguladora nacional. Es importante señalar que no se ha recibido evidencia del cumplimiento de esta disposición.

Sin embargo, se observa que el mencionado plan determina usos de naturaleza urbana (residencial, comercial y de servicios), en polígonos rurales cuyo suelo aún no ha sido transformado bajo las condiciones y requisitos establecidos por la ley, denotando una clara incompatibilidad entre la subclasificación y el uso de suelo, por los siguientes motivos:

- i. Usos de suelo como el residencial o comercial corresponden, por naturaleza, a la clasificación de suelo urbano y son inherentes a las definiciones consignadas en los artículos 18 y 19 de la LOOTUGS y artículo 4 de la Resolución No. 005 del CTUGS respecto de las características y vocación del suelo urbano y rural.
- ii. La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales⁴¹ prohíbe expresamente a los gobiernos autónomos descentralizados municipales aprobar proyectos de urbanizaciones o ciudadelas en tierras rurales, en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional. Motivo por el cual no podría autorizarse un solo fraccionamiento o construcción a partir de un uso residencial ubicado en suelo rural.
- iii. La herramienta por la que se otorga usos de suelo de característica urbana a un suelo rural de expansión urbana, se llama plan parcial, que se formula y aprueba por ordenanza, para convertir el suelo rural a urbano, previo a aceptación de la autoridad agraria.

2.1.3 Revisión de los actos normativos municipales con relación al PDOT y PUGS vigentes

La información capturada para el desarrollo de este apartado, se obtuvo de las gacetas oficiales publicadas en la página web institucional⁴². Es importante destacar que se escogieron las normas más relevantes para el proceso de diagnóstico del PDOT y PUGS.

⁴¹ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 113.- Control de la expansión urbana en predios rurales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, expansión urbana, no pueden aprobar proyectos de urbanizaciones o ciudadelas, en tierras rurales en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional.

Las aprobaciones otorgadas con inobservancia de esta disposición carecen de validez y no tienen efecto jurídico, sin perjuicio de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios que expidieron tales aprobaciones.

⁴² Alcaldía Ciudadana de Milagro, <https://milagro.gob.ec/gaceta-oficial/>

Asimismo, no existe certeza de la existencia de otras ordenanzas que no sean las publicadas en las gacetas oficiales.

A continuación, se realiza un estudio general sobre la situación normativa del GAD Milagro, que nos dará una perspectiva de las fortalezas y debilidades en la implementación de los planes vigentes, y será un punto de partida para mejorar su ejecución en la nueva propuesta de actualización. Para tales efectos, se ha agrupado las ordenanzas en cada uno de los sistemas recomendados en la guía para la formulación/actualización del PDOT de junio de 2023:

- **Sistema físico ambiental**

Se describen los actos legislativos relacionados a los recursos naturales, amenazas y riesgos, cuidado del ambiente, entre otros.

- **Recursos naturales no renovables**

La competencia municipal de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos,⁴³ se ejerce actualmente mediante la Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos que se Encuentran en los Lechos de los Ríos, y Esteros Existentes en la Jurisdicción del Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 11 del 3 de agosto de 2015.

- **Gestión Ambiental**

Se mencionan las siguientes ordenanzas relacionadas a la gestión ambiental:

- i. Con fecha 10 de agosto de 2011 entra en vigencia la Ordenanza que Establece los Requerimientos Técnicos Mínimos y Normas Generales de Funcionamiento para los Establecimientos y Almacenamiento Temporal en Centros de Acopio, y/o Actividades de Reutilización o Reciclaje de los Desechos Sólidos Recuperables no Peligrosos en el Cantón Milagro⁴⁴, cuyo objetivo es regular la clasificación, almacenamiento temporal, depósito, limpieza, comercialización y/o actividades de reutilización o reciclaje de los desechos sólidos recuperables no peligrosos, e incluye infracciones y sanciones. Es importante destacar la posibilidad de que la zonificación mencionada en esta norma se encuentre desactualizada.

⁴³ COOTAD, competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal, artículo 55, letra l).

⁴⁴Gaceta Oficial No 6 del 10 de agosto de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 10-15.

- ii. La Ordenanza que Norma el Manejo Ambiental Adecuado para el Sector Residencial, Industrial de Mediano y Bajo Riesgo de Contaminación, Comercios, Servicios y Centros de Diversión⁴⁵, sancionada en el año 2012.
- iii. La Ordenanza de Delimitación de Fumigaciones Aéreas en Cultivos Asentados en la Jurisdicción del Cantón Milagro, establece un área de seguridad de 200 metros en la que estará prohibida la fumigación, y otros temas relevantes como infracciones y sanciones. Esta norma fue publicada en la Gaceta Oficial No 06 del 11 de diciembre de 2014.
- iv. La Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Cantón San Francisco de Milagro⁴⁶, sancionada el 20 de mayo de 2016.

No se ha recibido evidencia de que estas normas fuesen actualizadas conforme las últimas modificaciones realizadas al Código Orgánico del Ambiente, en especial la que consta en el Registro Oficial Segundo Suplemento N.º 602 del 21 de diciembre de 2021.

- **Gestión de riesgos**

No se ha recibido evidencia de la existencia de una norma municipal que regule la gestión de riesgos.

• **Sistema de asentamientos humanos**

En esta sección se analizará el marco normativo municipal relacionado a la distribución demográfica, uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, asentamientos irregulares, movilidad, conectividad e infraestructura.

- **Fraccionamientos y urbanizaciones**

Se analizan los siguientes actos normativos relacionados a la división del suelo:

- i. La Ordenanza que Regula la Parcelación Urbana de Solares en el Cantón Milagro fue aprobada y sancionada el 23 de abril de 2009⁴⁷. De la revisión de esta norma que básicamente trata ciertas reglas sobre la división del suelo urbano, como el lote mínimo y frente mínimo, se puede entender que gran parte del contenido de la misma se encontraría derogado, en especial por la Ordenanza PDOT-PUGS 2021.

⁴⁵ Gaceta Oficial No 15 del 1 de junio de 2012, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 4-12.

⁴⁶ Gaceta Oficial No 16 del 10 de junio de 2016, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-7.

⁴⁷ Ordenanza Municipal # 069-09, publicada en el Registro Oficial No. 588 del día martes 12 de mayo de 2009, páginas 37-39.

- ii. En el 2021 se promulga la Ordenanza Sustitutiva que Regula y Norma las Urbanizaciones en el Cantón Milagro⁴⁸, que tiene como finalidad cumplir con los contenidos y objetivos determinados en el COOTAD, y establece normas y procedimientos aplicables al desarrollo de proyectos urbanísticos con fines residenciales, comerciales y otros, en casos especiales. Considerando como urbanización a los fraccionamientos, particiones o subdivisiones de un terreno en más de diez predios (a pesar de que esta regla se modificó en el COOTAD), con dotación de obras de infraestructura y espacio público.

- **Propiedad horizontal**

Con fecha 26 de noviembre de 2007, entra en vigencia la Ordenanza sustitutiva que reglamenta la incorporación y la venta de inmuebles, por el Sistema de Propiedad Horizontal en el cantón Milagro⁴⁹, que regula el régimen de edificaciones bajo esta figura.

Esta norma podría estar desactualizada en razón de la reforma a la Ley de Propiedad Horizontal publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 543 del 27 de septiembre de 2011.

- **Regulación urbana**

Se mencionan las siguientes normas municipales referentes a la reglamentación urbana:

- i. La Ordenanza que Regula los Predios Habitacionales con Caracterización Urbana⁵⁰ establece varias características de cumplimiento para aquellos predios rurales que deseen ser considerados en el catastro como urbanos. A todas luces, las disposiciones incluidas en este acto normativo estarían derogadas de pleno derecho por el desarrollo de nuevo ordenamiento jurídico reflejado en normas como la LOOTUGS, su reglamento y las resoluciones del CTUGS, que establecen rigurosos lineamientos para la clasificación del suelo y la determinación del límite urbano.
- ii. Ordenanza que Regula el Mantenimiento de las Fachadas, Aceras y Cerramientos; y, Preservación del Arbolado Público Urbano en el Cantón San Francisco de Milagro⁵¹.

- **Espacio público**

⁴⁸ Gaceta Oficial No 16, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, 20 de diciembre de 2021, Ordenanza No. GADMM-25-2021, pág. 4.

⁴⁹ Registro Oficial Suplemento No. 230, miércoles 12 de diciembre de 2007, pág. 31 y siguientes.

⁵⁰ Gaceta Oficial No. 4 del 30 de mayo de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 19-20.

⁵¹ Gaceta Oficial No. 24 del 25 de abril de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 8-11.

El acto normativo más relevante encontrado, respecto de este tema, es la Ordenanza Sustitutiva del Uso del Espacio y Vía Pública del Cantón San Francisco de Milagro⁵², aprobada en el año 2017. Sus artículos 15 y 16 fueron derogados por la Ordenanza GADMM #17-2021, publicada en la Gaceta Oficial No. 11 del 23 de abril de 2021.

Esta norma podría considerarse desactualizada en ciertos puntos de su contenido, como en la zonificación establecida, dado que a partir de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, se determina una nueva zonificación para la ciudad. Sin embargo, la misma hace referencia a otras reglas e incluso sanciones relacionadas al uso del espacio público, incluida la vía pública.

- Norma urbanística

La norma urbanística⁵³ forma parte de los contenidos mínimos del componente urbanístico del PUGS⁵⁴. En consecuencia, la ordenanza municipal que debe determinarla por excelencia es la que contenga dicho plan. Como resultado, quedaría derogado todo acto normativo municipal, contraviniendo lo dispuesto en la ordenanza que apruebe el PUGS, por tratarse esta última de una norma posterior, y sobre todo por la jerarquía normativa que supone dentro del ámbito territorial del cantón.

Sin embargo, se detectan las siguientes ordenanzas que incluyen norma urbanística, anteriores al PUGS vigente:

- i. La ordenanza de construcción y ornato fue expedida el 10 de septiembre de 2002, y tiene como finalidad procurar que las construcciones sean realizadas técnicamente mediante la aplicación de normas de uso de suelo y una zonificación previamente establecida, así como también normar las funciones técnicas y administrativas que le correspondan cumplir al GAD. Del análisis general, se constata que la zonificación, usos de suelo, COS y CUS establecidos en esta norma estarían derogados por las determinaciones de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021. De igual manera, las disposiciones para las urbanizaciones y propiedad horizontal estarían derogadas por ordenanzas que entraron en vigor en el 2021 y 2007 respectivamente. El anexo de normas de construcción por zonificación, que describe actividades para los usos de suelo, también se derogaría por la ordenanza del siguiente numeral.

⁵² Ordenanza GADMM # 34-2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 24, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, 24 de julio de 2017, páginas 1-7.

⁵³ Reglamento a la LOOTUGS, artículo 19.- De la norma urbanística- La norma urbanística define la zonificación de usos, ocupación del suelo, densidades, aprovechamiento e intensidad de la ocupación tanto para la oferta de bienes y servicios públicos como para la oferta de bienes y servicios privados, así como la estructura territorial de los sistemas o bienes públicos y privados. Establece también estándares urbanísticos que tienen como función establecer la relación de derechos y deberes entre lo público y privado.

⁵⁴ Reglamento a la Ley Orgánica de Uso y Gestión del Suelo, Contenidos mínimos del componente urbanístico del Plan de Uso y Gestión del Suelo, artículo 14 literal g).

Sin embargo, otras normas de construcción, seguridad, ornato, estacionamientos, procedimientos y requisitos para otorgar autorizaciones administrativas de construcción, infracciones y sanciones, estarían vigentes de no existir norma posterior que lo contradiga.

- ii. La Ordenanza que Crea y Establece los Requisitos para Obtener la Tasa de Habilitación y Control de los Establecimientos Comerciales, Industriales, Profesionales, Artesanales, Financieros, de Servicios y Cualquiera de Orden Económico que Opere dentro de la Jurisdicción del Cantón San Francisco de Milagro⁵⁵, por su nombre y contenido, es una norma tributaria salvo los anexos incluidos en esta que contienen las condiciones del uso del suelo, situación que amerita las siguientes observaciones:
 - a. Las ordenanzas deben referirse a una sola materia⁵⁶.
 - b. Para que un anexo tenga valor legal, la ordenanza debe considerarlo como parte integrante de la misma, mencionarlo o detallarlo.

Los contenidos de este anexo seguirían vigentes ya que en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021 no constan especificadas las actividades para cada uso de suelo.

- **Asentamientos humanos**

Se ha detectado la existencia de las siguientes ordenanzas relacionadas a la regularización de asentamientos humanos:

- i. La Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación, Enajenación y Venta de Terrenos Ubicados en la Parte Declarada como Bien Mostrenco de la Ciudadela “Veintiuno de Enero” de la Ciudad de Milagro⁵⁷, de septiembre de 2011.
- ii. Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación y Enajenación de Terrenos Municipales Ubicados en la Ciudadela Las Palmas, del Cantón San Francisco de Milagro⁵⁸, sancionada el 13 de diciembre de 2011.
- iii. Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación y Enajenación de Terrenos Municipales Ubicados en la Ciudadela Dager Manzanas A1 y B1⁵⁹, sancionada el 13 de diciembre de 2011.
- iv. Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación y Enajenación de Terrenos Municipales Ubicados en la Lotización Productores Agrícolas del Litoral (Dager), Manzanas 78- 159 Y 78-160 Sector Divino Niño⁶⁰, sancionada el 13 de diciembre de 2011.

⁵⁵ Registro Oficial Edición Especial No. 278, del 30 de marzo de 2012.

⁵⁶ COOTAD, artículo 322.-Decisiones legislativas.

⁵⁷ Gaceta Oficial No 7 del 21 de septiembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 3-5.

⁵⁸ Gaceta Oficial No 9 del 19 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-2.

⁵⁹ Gaceta Oficial No 9 del 19 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 2-3.

⁶⁰ Gaceta Oficial No 9 del 19 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 3-4.

- v. Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación, Enajenación y Venta de Terrenos Municipales Ubicados en la Parroquia Santa Rosa de Chobo, del Cantón San Francisco de Milagro⁶¹, sancionada el 27 de diciembre de 2011.
- vi. Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación, Enajenación y Venta de Terrenos Municipales Ubicados en el Sector “Voluntad de Dios” para Personas con Capacidad Especial y Pobreza Extrema, del Cantón San Francisco de Milagro⁶², sancionada el 9 de enero de 2012.
- vii. Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación, Enajenación y Venta Directa de los Solares de las Manzanas F, F-1; G, G-1; H, H-1; I, I-1; Q; Ubicados en la Ciudadela 6 de Septiembre - Las Pozas del Cantón San Francisco de Milagro⁶³, sancionada el 27 de enero de 2014.
- viii. Ordenanza que Reglamenta el Ejercicio de la Potestad Administrativa de Partición y Adjudicación de Terrenos Ubicados en Predios Proindiviso del Cantón San Francisco de Milagro⁶⁴, sancionada el 23 de enero de 2015, con el objetivo de regularizar y legalizar asentamientos humanos consolidados y de interés social, ubicados dentro del cantón.
- ix. Ordenanza de Expropiación Especial para Regularización de Asentamientos Humanos de Interés Social en Suelo Urbano y de Expansión Urbana de Propiedad de Particulares, expedida en febrero de 2014. Esta norma fue reformada mediante ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 24 del 24 de julio de 2017.
- x. Ordenanza que Reglamenta la Adjudicación, Enajenación y Venta de Terrenos Ubicados en la Ciudadela “Las Américas 2” de la Ciudad de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 30 del 13 de abril de 2018. Se observa que antes de esta fecha (2016) las disposiciones de la LOOTUGS regían sobre la regularización de asentamientos humanos, determinando la obligatoriedad del plan parcial⁶⁵.

- Movilidad

En cuanto a la movilidad, se encuentra vigente desde su publicación en la Gaceta Oficial No. 25 del 18 de junio de 2013, la Ordenanza del Plan de Movilidad del Cantón San Francisco de Milagro. No se ha recibido evidencia de su actualización o compatibilidad con las determinaciones del PDOT y PUGS vigentes.

⁶¹ Gaceta Oficial No 10 del 30 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 35-36.

⁶² Gaceta Oficial No. 13 del 11 de enero de 2012, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 11-13.

⁶³ Gaceta Oficial No. 30 del 11 de febrero de 2014, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-2.

⁶⁴ Gaceta Oficial No. 09 del 27 de febrero de 2015, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 3-5.

⁶⁵ LOOTUGS, artículo 32, último inciso.

Se encuentra también vigente la Ordenanza que Regula, Norma el Uso y el Control de la Circulación de Motocicletas, Motonetas, Ciclomotores, Tricar, Cuadrimotos y Similares en las Vías de la Jurisdicción del Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 02 del 14 de octubre de 2019. Esta norma fue reformada mediante ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 08 del 3 de diciembre de 2020.

- **Conectividad e infraestructura**

El 14 de julio de 2010 fue promulgada la Ordenanza que Regula la Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas e Infraestructura Relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Cantón Milagro⁶⁶. Normativa por demás desactualizada debido a que se fundamenta en disposiciones de la extinta Ley de Régimen Municipal, considerando además que existen al momento nuevas normas emanadas del ordenamiento jurídico y de los organismos reguladores del área de las telecomunicaciones.

• **Sistema sociocultural**

En esta sección se revisan los actos legislativos relativos al patrimonio cultural, deporte, recreación, salud y bienestar social.

- **Patrimonio y diversidad cultural**

La norma más relevante encontrada en este ámbito es la Ordenanza para la Designación de Cronistas del Cantón San Francisco de Milagro⁶⁷, entendiéndose como la misión primordial del cronista la de recopilar, documentar, conservar y defender las tradiciones, costumbres y hábitos sociales del cantón, así como la de referir los hechos y acontecimientos históricos, propiciando su divulgación, rescate y promoción de los valores autóctonos e idiosincrasia. Esta norma fue sancionada el 25 de julio de 2012.

- **Deporte y recreación**

La Ordenanza de Planificación, Construcción, Mantenimiento de Espacios Públicos Destinados al Desarrollo Deportivo y de Legalización de las Instituciones Deportivas en el Cantón San Francisco de Milagro⁶⁸, tiene como finalidad coordinar el apoyo al deporte barrial y parroquial, asignar los recursos para su fomento, desarrollo e infraestructura;

⁶⁶ Ordenanza Municipal # 87-2010, Ilustre Municipalidad de San Francisco de Milagro. Publicada en el Registro Oficial No. 235 del día miércoles 14 de julio de 2010, páginas 28-33.

⁶⁷ Gaceta Oficial No. 17 del 01 de agosto de 2012, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 4-5.

⁶⁸ Gaceta Oficial No 7 del 21 de septiembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 5-8.

así como financiar o auspiciar proyectos y programas que fomenten el deporte, educación física, recreación y las prácticas deportivas ancestrales, siempre que los proyectos y programas no tenga fines de lucro. Este acto normativo se promulgó el 21 de septiembre de 2011.

Posteriormente se emite el Reglamento del Campeonato Interbarrial de Índor Fútbol Femenino⁶⁹, con fecha 29 de mayo de 2012.

- **Salud**

Se detallan a continuación, las normas encontradas relativas a la salud en el cantón Milagro:

- i. Ordenanza mediante la cual se regula la implementación de políticas públicas que impulsan medidas y acciones dirigidas a la prevención de las drogodependencias y así disminuir las conductas de riesgos en niños, niñas y adolescentes⁷⁰, sancionada el 25 de febrero de 2013.
- ii. Ordenanza que Regula el Uso de los Espacios Públicos del Cantón San Francisco de Milagro Frente al Uso y Consumo de Sustancias Estupefacientes, Psicotrópicas o Bebidas Alcohólicas, promulgada en la Gaceta Oficial No. 25 del 25 de agosto de 2017.
- iii. Ordenanza que Regula el Uso Obligatorio de Mascarilla o Tapa Boca Para Circular en Espacio Público Dentro del Cantón San Francisco de Milagro⁷¹, sancionada el 20 de abril de 2020, producto de la pandemia del Covid-19.
- iv. Ordenanza que Establece las Medidas Preventivas de Propagación del Covid-19 en el Cantón San Francisco de Milagro, en el Marco de la Semaforización al Color Amarillo, publicada en la Gaceta Oficial No. 08 del 3 de diciembre de 2020.
- v. Ordenanza que Regula la Protección, Comercialización, Tenencia, Control y Cuidado de los Animales de Compañía del Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021.
- vi. Ordenanza que Otorga un Incentivo Adicional del 5% Sobre el Impuesto Predial Urbano y Rural, para las Personas Naturales Propietarias de Dichos Predios en el Cantón San Francisco de Milagro, que Hayan Completado la Tercera Dosis de Vacunación Contra el Covid-19 (GADMM # 28-2022), publicada en la Gaceta Oficial No. 19 del 17 de enero de 2022.

- **Bienestar social**

⁶⁹ Gaceta Oficial No. 15 del 1 de junio de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 2-4.

⁷⁰ Gaceta Oficial No. 22 del 28 de febrero de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 4-6.

⁷¹ Gaceta Oficial No 07 del 26 de mayo de 2020, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 2-4.

Se señalan las normas encontradas, correspondientes a esta temática:

- i. La Ordenanza General Normativa para la Exoneración en el Cobro de Tarifas, Impuestos y Tasas Adicionales de Impuestos Prediales, para las Personas Discapacitadas en el Cantón San Francisco de Milagro⁷², determina beneficios tributarios para las personas con discapacidad. Este acto normativo se sancionó el 16 de mayo de 2011.
- ii. Con la finalidad de apoyar e incentivar programas y proyectos de desarrollo social urbanístico, y la participación ciudadana, mediante resolución del 9 de agosto de 2011, se expiden las bases del concurso “Barrios para mi lindo Milagro”⁷³, para aquellos que demuestren un cambio sustancial de mejora del sector, considerando, además, la organización de los moradores.
- iii. El Reglamento de bases para el concurso Navidad para Compartir y Estar Juntos, para familias que habiten en los sectores periféricos del cantón⁷⁴, emitido el 01 de diciembre de 2011.
- iv. La ordenanza para regular la implementación de políticas públicas de “Buen Trato en el Ámbito Institucional, Familiar, Educativo y Social en el Cantón San Francisco de Milagro”⁷⁵, tiene como objeto fomentar la práctica de la protección integral mediante la aplicación del buen trato y disponer las acciones necesarias para asegurar la implementación de esta política. Fue sancionada el 21 de junio de 2012.
- v. El Reglamento para el concurso municipal de monigotes en el cantón San Francisco de Milagro, expedido mediante la Gaceta Oficial No. 19 del 28 de diciembre de 2012.
- vi. La Ordenanza que Regula los Desarrollos Urbanísticos Tipo Viviendas de Interés Social y Popular, publicada en la Gaceta Oficial No. 15 del 20 de mayo de 2016.
- vii. La Ordenanza que Regula la Implementación de Políticas Públicas de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Cantón San Francisco de Milagro⁷⁶, sancionada el 28 de octubre de 2016.
- viii. La Ordenanza para el Buen Vivir de las Personas Adultas Mayores en el Cantón San Francisco de Milagro⁷⁷, sancionada el 17 de julio de 2017.

⁷² Gaceta Oficial No 4 del 30 de mayo de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 2-3.

⁷³ Gaceta Oficial No 6 del 10 de agosto de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 15-16.

⁷⁴ Gaceta Oficial No 8 del 5 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 18-19.

⁷⁵ Gaceta Oficial No 16 del 22 de junio de 2012, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 2-3.

⁷⁶ Gaceta Oficial No 19 del 17 de noviembre de 2016, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 4-9.

⁷⁷ Gaceta Oficial No 24 del 24 de julio de 2017, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 12-17.

- ix. La Ordenanza para la Atención, Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres en el Cantón Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021.

- **Sistema económico productivo**

De las normas municipales encontradas en las gacetas oficiales de la institución, señalamos las siguientes:

- Resolución del Concejo Municipal del 8 de diciembre de 2011, por la que se aprueba la creación de la mancomunidad⁷⁸ de municipalidades para el desarrollo del Centro de Faenamiento y eslabones cárnicos de los cantones de Milagro, San Jacinto de Yaguachi, Simón Bolívar, Gral. Antonio Elizalde (Bucay), el Triunfo, Naranjito y Naranjal, la cual tiene por objeto promover y viabilizar el desarrollo de la gestión integral del servicio del centro de faenamiento, a efecto de desarrollar acciones tendientes a garantizar el mejoramiento y calidad de vida y bienestar de la población de sus respectivos cantones, mediante la consecución de los fines y objetivos propuestos. No se ha recibido evidencia de que la mancomunidad aún exista.
- Ordenanza para la Aplicación de la Ley Orgánica de Fomento Productivo para la Remisión de Intereses, Multas y Recargos Derivados de Obligaciones Tributarias, no Tributarias y de Servicios Básicos de Competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro y sus Empresas Públicas Municipales⁷⁹, sancionada el 10 de octubre de 2018.
- Ordenanza No. GADMM-057-2019, para el Fomento, Desarrollo y Fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria en el Cantón San Francisco de Milagro⁸⁰, sancionada en marzo de 2019.
- Ordenanza que Establece Incentivo Económico para los Arrendamientos de Locales, Islas y Puestos de los Diferentes Mercados, Bahías y Dependencias Municipales, publicada en la Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021.
- Ordenanza de Estímulos Tributarios para el Fomento de Nuevas Inversiones que Contribuyan al Desarrollo de Milagro (GADMM #24-2021), publicada en la Gaceta Oficial No. 16 del 20 de diciembre de 2021.

⁷⁸ Gaceta Oficial No. 11 del 31 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, pág. 8.

⁷⁹ Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 30-32.

⁸⁰ Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 58-64.

- **Sistema político institucional**

Esta sección comprende la revisión de las empresas públicas existentes a través de la normativa expedida para el efecto, los órganos colegiados en el GAD Milagro o adscritos al mismo, el sistema de protección de derechos, la regulación de la participación ciudadana, actos legislativos relacionados con funciones y competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal, normativa correspondiente al talento humano, y, las ordenanzas tributarias vigentes.

- **Empresas públicas**

A la fecha, existen las siguientes empresas públicas acompañadas de normativa de su competencia:

- i. Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Milagro (EP-CBM)⁸¹, expedida el 19 de julio de 2011.
- ii. Ordenanza de Constitución de la Empresa Pública Municipal de Vivienda Social de Milagro, EP⁸² (VIVEN EP), sancionada el 29 de julio de 2013. Esta norma fue objeto de reforma mediante ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 12 del 12 de octubre de 2015.
- iii. Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Milagro, EMOVIM – EP⁸³, sancionada el 6 de abril de 2015. Esta norma fue reformada en dos ocasiones: Primero, mediante ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 19 del 17 de noviembre de 2016; y, segundo, mediante ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 12 del 27 de mayo de 2021. Sobre esta última ordenanza existe la reforma de su artículo 3 por parte del acto normativo, Ordenanza GADMM # 30-2022, respecto de la explotación comercial del centro de negocios de la Terminal de Transporte Terrestre. Se encuentra también normativa correspondiente a sus competencias y atribuciones:
 - a) Ordenanza que Regula el Servicio Público de Revisión Técnica Vehicular, Matriculación, Registro de la Propiedad Vehicular y Ventanilla Única de Trámites de Movilidad en el Cantón San Francisco de Milagro⁸⁴, sancionada el 27 de julio de 2015. Este acto normativo fue objeto de cinco reformas: la

⁸¹ Gaceta Oficial No 6 del 10 de agosto de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-9.

⁸² Gaceta Oficial No. 26 del 30 de julio de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-8.

⁸³ Gaceta Oficial No. 10 del 14 de abril de 2015, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 3-10.

⁸⁴ Gaceta Oficial No. 11 del 03 de agosto de 2015, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 4-7.

primera, publicada en la Gaceta Oficial No. 19 del 17 de noviembre de 2016; la segunda, emitida el 5 de agosto de 2018 pero publicada mucho después en la Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021; la tercera, publicada en la Gaceta Oficial No. 01 del 11 de julio de 2019; la cuarta, publicada en la Gaceta Oficial No. 11 del 23 de abril de 2021; y, la quinta, publicada en la Gaceta Oficial No. 14 del 15 de julio de 2021.

- b) Ordenanza que Fija y Regula la Mejora en la Prestación del Servicio de Transporte Público Intracantonal Urbano en el Cantón San Francisco de Milagro, (GADMM #23-2021), publicada en la Gaceta Oficial No. 15 del 26 de octubre de 2021.
 - c) Ordenanza que Regula el Funcionamiento y Administración de la Terminal de Transporte Terrestre de la Ciudad de Milagro y el Centro de Negocios (GADMM #30-2022), publicada en la Gaceta Oficial No. 21 del 27 de julio de 2022.
 - d) Ordenanza para la Promoción de la Seguridad Vial como Eje Estructurador de la Movilidad Dentro del Cantón San Francisco de Milagro (GADMM # 34-2022), publicada en la Gaceta Oficial No. 23 del 17 de octubre de 2022.
 - e) Ordenanza de Nomenclatura de Calles en Diferentes Sectores, Ciudadelas y Parroquias del Cantón Milagro. Se desconoce su fecha de aprobación, sin embargo, esta norma fue objeto de dos reformas: la primera, publicada en la Gaceta Oficial No. 19 del 17 de noviembre de 2016; y, la segunda, publicada en la Gaceta Oficial No. 02 del 4 de julio de 2023.
- iv. Ordenanza de Constitución de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado Pluvial, Sanitario y Saneamiento del Cantón San Francisco de Milagro “EP Aguas de Milagro”, publicada en la Gaceta Oficial No. 27 del 31 de octubre de 2017. Esta norma fue objeto de reforma publicada en la Gaceta Oficial No. 08 del 3 de diciembre de 2020.
 - v. Ordenanza de Creación de la Empresa Pública Municipal del Registro de la Propiedad y Mercantil del Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 07 del 26 de mayo de 2020.

- **Órganos colegiados**

Se evidencian los siguientes actos normativos que imponen la constitución y reglas de funcionamiento de distintos órganos colegiados:

- i. En cuanto a la regulación del Concejo Municipal del cantón, se mencionan dos normas encontradas:

- a) Ordenanza que Establece el Pago de Remuneraciones a los Concejales y Concejales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro⁸⁵, sancionada el 22 de diciembre de 2010.
- b) Ordenanza del 30 de mayo de 2011, que crea la Comisión Permanente de Igualdad y Género del Concejo Municipal⁸⁶, y establece las funciones y atribuciones de la misma.
- ii. La Ordenanza que Crea y Regula el Trabajo del Consejo de Seguridad Ciudadana Municipal del Cantón San Francisco de Milagro⁸⁷, es sancionada el 6 de julio de 2011.
- iii. La Ordenanza de Conformación, Funcionamiento y Gestión del Consejo Cantonal de Salud del Cantón Milagro⁸⁸, sancionada el 22 de noviembre de 2011.
- iv. Resolución GADMM#030-2020, del Concejo Municipal, por la que se conforma el Comité de Transparencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro⁸⁹, en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, emitida el 6 de febrero de 2020.

- **Sistema de protección de derechos**

A través de la Ordenanza de Organización del Sistema de Protección Integral del Cantón Milagro⁹⁰, se crea el Consejo Cantonal de Protección de Derechos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, entre otros temas. Esta norma local fue sancionada el 5 de noviembre de 2014.

- **Participación ciudadana**

El 30 de octubre de 2013 se sanciona la Ordenanza Sustitutiva que Crea el Sistema de Participación Ciudadana, Transparencia y Control Social del Gobierno Autónomo

⁸⁵ Gaceta Oficial No 1 del 24 de enero de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, pág. 41.

⁸⁶ Gaceta Oficial No. 4 del 30 de mayo de 2011, Ordenanza que Regula la Conformación y Funcionamiento de la Comisión Permanente de Igualdad y Género del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 18-19.

⁸⁷ Gaceta Oficial No. 5 del 12 de julio de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 4-7.

⁸⁸ Gaceta Oficial No. 8 del 5 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 1-4.

⁸⁹ Gaceta Oficial No 07 del 26 de mayo de 2020, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 11-16.

⁹⁰ Gaceta Oficial No. 5 del 25 de noviembre de 2014, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 1-7.

Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro⁹¹; y, posteriormente, en ese mismo año, entra en vigencia la Ordenanza para el Fortalecimiento y Formación de las Unidades Básicas de Participación Ciudadana en el Cantón San Francisco de Milagro⁹², sancionada el 27 de noviembre de 2013.

- **Participación ciudadana**

El 30 de octubre de 2013 se sanciona la Ordenanza Sustitutiva que Crea el Sistema de Participación Ciudadana, Transparencia y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro⁹³; y, posteriormente, en ese mismo año, entra en vigencia la Ordenanza para el Fortalecimiento y Formación de las Unidades Básicas de Participación Ciudadana en el Cantón San Francisco de Milagro⁹⁴, sancionada el 27 de noviembre de 2013.

- **Financiero**

Destacan las siguientes normas:

- i. Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Cobro Mediante la Acción o Jurisdicción Coactiva de Créditos Tributarios y no Tributarios que se Adeudan a la Municipalidad de Milagro; y, de Baja de Especies Incobrables (GADMM #32-2022)⁹⁵, sancionada el 9 de agosto de 2022.

- **Talento Humano**

Se detallan las siguientes ordenanzas, reglamentos y resoluciones relativas al talento humano municipal:

- i. Código de Ética de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro⁹⁶, sancionado el 17 de enero de 2012.
- ii. Ordenanza que Regula la Pensión Jubilar para los Obreros Jubilados de la I. Municipalidad del Cantón Milagro, expedida en el 2005. Esta norma fue reformada por dos ocasiones: la primera, mediante ordenanza publicada en la

⁹¹ Gaceta Oficial No 27 del 4 de noviembre de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 2-11.

⁹² Gaceta Oficial No 28 del 9 de diciembre de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 2-7.

⁹³ Gaceta Oficial No 27 del 4 de noviembre de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 2-11.

⁹⁴ Gaceta Oficial No 28 del 9 de diciembre de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 2-7.

⁹⁵ Gaceta Oficial No. 22 del 10 de agosto de 2022, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 1-7.

⁹⁶ Gaceta Oficial No 14 del 19 de enero de 2012, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 6-8.

- gaceta oficial No. 10 del 14 de abril de 2015; y, la segunda, por ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 21 del 27 de julio de 2022.
- iii. Resolución que aprueba la escala salarial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Francisco de Milagro de conformidad con el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0060⁹⁷, aprobada el 21 de noviembre de 2016.
 - iv. Ordenanza Técnica para la Administración del Subsistema de Planificación del Talento Humano y Plan de Optimización y Racionalización del Talento Humano, publicada en la Gaceta Oficial No. 01 del 11 de julio de 2019.
 - v. Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Técnica para la Administración del Subsistema de Descripción, Clasificación y Valoración de Puestos, Expedición de las Escalas Remunerativas Propias para Servidores Públicos de Carrera y del Nivel Jerárquico Superior Institucional⁹⁸, sancionada el 11 de enero de 2021.
 - vi. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro (Resolución GMM-A-019-2023), suscrito el 27 de septiembre de 2023 y publicado en la Gaceta Oficial No. 05 del 6 de octubre de 2023.

- **Funciones y competencias municipales**

A continuación, se recopila las normas municipales que guardan relación con las funciones y competencias determinadas en los artículos 54 y 55 del COOTAD respectivamente, para el GAD Milagro:

- i. Ordenanza que Regula el Servicio de Cementerios Municipales y Privados del Cantón Milagro, aprobada y sancionada en mayo de 2008, publicada en el Registro Oficial No. 408 del 21 de agosto del mismo año. Esta norma fue reformada en enero de 2011.
- ii. Ordenanza Sustitutiva que Reglamenta la Instalación y Funcionamiento de los Mataderos o Camales Frigoríficos, la Inspección Sanitaria de los Animales de Abasto y Carnes de Consumo Humano y la Industrialización, Transporte y Comercio de las Mismas en el Cantón San Francisco de Milagro⁹⁹, sancionada el 25 de enero de 2011.
- iii. Ordenanza que Incorpora el Control Municipal, Reglamento y Sistema Operativo de Todos los Mercados Municipales y los que Sigam Construyendo o Adecuando en el Cantón San Francisco de Milagro¹⁰⁰, sancionada el 28 de noviembre de

⁹⁷ Gaceta Oficial No. 20 del 30 de diciembre de 2016, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 78-82.

⁹⁸ Gaceta Oficial No. 10 del 20 de enero de 2021, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 9-20.

⁹⁹ Gaceta Oficial No. 2 del 21 de febrero de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 1-5.

¹⁰⁰ Gaceta Oficial No 8 del 5 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 4-10.

2011. Este acto normativo ha sido objeto de siete reformas: la primera, mediante ordenanza promulgada en la Gaceta Oficial No. 15 del 22 de junio de 2012; la segunda, promulgada en la Gaceta Oficial No. 19 del 28 de diciembre de 2012; la tercera, publicada en la Gaceta Oficial No. 29 del 27 de diciembre de 2013; la cuarta, aprobada en 2014; la quinta, publicada en la Gaceta Oficial No. 16 del 10 de junio de 2016; la sexta, sancionada el 17 de julio de 2017 y publicada en la Gaceta Oficial No. 24 del 24 de julio de 2017; y, la séptima, publicada en la Gaceta Oficial No. 02 del 11 de julio de 2019.

- iv. Ordenanza que Crea y Regula el Sistema de Gestión de Información Geoespacial del Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Milagro¹⁰¹, sancionada el 14 de enero de 2013.
- v. Ordenanza que Reglamenta las Contrataciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro¹⁰², sancionada el 18 de agosto de 2014.
- vi. Ordenanza que Reglamenta el Régimen de Colaboración Público-Privada en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, promulgada a través de su publicación en la Gaceta Oficial No. 12 del 12 de octubre de 2015.
- vii. Resolución que Expide la Política de Gestión Documental y Archivo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro¹⁰³, suscrita el 16 de enero de 2020.
- viii. Ordenanza que Incorpora el Control Municipal, Reglamento y Sistema Operativo de la Bahía Mi Lindo Milagro y las que Sigán Construyendo o Adecuando en el Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021, y reformada por tres ocasiones: la primera, mediante ordenanza No. GADMM-004-2019; la segunda, publicada en la Gaceta Oficial No. 23 del 17 de octubre de 2022; y, la tercera, publicada en la Gaceta Oficial No. 25 del 23 de diciembre de 2022.

- **Tributos**

Las ordenanzas encontradas se dividen en los tres tipos de tributos establecidos en el COOTAD:

Impuestos:

¹⁰¹ Gaceta Oficial No 20 del 15 de enero de 2013, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-10.

¹⁰² Gaceta Oficial No. 3 del 28 de agosto de 2014, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-9.

¹⁰³ Gaceta Oficial No. 06 del 22 de enero de 2020, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 13-26.

- i. Ordenanza que Establece el Cobro del Impuesto del 1.5 por mil Sobre los Activo Totales en el Cantón Milagro¹⁰⁴, promulgada el 16 de noviembre de 2010 y publicada en la Gaceta Oficial No. 1 del 24 de enero de 2011.
- ii. Ordenanza que Reglamenta la Determinación, Administración y Recaudación del Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de los Predios Urbanos y Plusvalía en el Cantón San Francisco de Milagro¹⁰⁵, sancionada el 12 de enero de 2011.
- iii. Ordenanza Sustitutiva Para la Determinación, Administración, Control y Recaudación del Impuesto de Patente Municipal de Toda Actividad Económica en el Cantón Milagro¹⁰⁶, sancionada el 25 de noviembre de 2011.
- iv. Ordenanza No. GADMM-049-2018 que Norma el Impuesto a los Vehículos del Cantón San Francisco de Milagro¹⁰⁷, para los vehículos que realicen los procesos de revisión técnica y/o matriculación vehicular dentro de la jurisdicción del cantón. Sancionada el 13 de agosto de 2018.
- v. Ordenanza que Regula la Formación de Catastros Prediales Urbanos y Rurales, la Determinación, Emisión, Administración y Recaudación del Impuesto a la Propiedad Urbana y Rural del Cantón San Francisco de Milagro para el Bienio 2024 – 2025, sancionada el 22 de diciembre de 2023, y publicada en la Gaceta Oficial No. 08 del 22 de diciembre de 2023.

Tasas:

- i. Ordenanza para la aplicación de las tarifas y cobros del servicio de agua potable en el cantón Milagro, publicada en el Registro Oficial de fecha 30 de junio del 2010, y reformada en dos ocasiones: la primera, mediante ordenanza sancionada el 10 de abril de 2013; y, la segunda, publicada en la Gaceta Oficial No. 19 del 17 de noviembre de 2016.
- ii. Ordenanza Sustitutiva a la del Cobro de la Tasa por el Otorgamiento de la Licencia Única Anual de Funcionamiento de los Establecimientos Turísticos en la Jurisdicción del Cantón Milagro¹⁰⁸, publicada en la Gaceta Oficial No. 1 del 24 de enero de 2011. Esta norma fue modificada mediante Reforma Ordenanza N°GADMM-051-2018, sancionada el 13 de agosto de 2018, pero publicada mucho después en el Gaceta Oficial No. 13 del 31 de mayo de 2021.
- iii. Ordenanza que Crea y Establece los Requisitos para Obtener la Tasa de Habilitación y Control de los Establecimientos Comerciales, Industriales, Profesionales, Artesanales, Financieros, de Servicios y Cualquiera de Orden Económico que Opere Dentro de la Jurisdicción del Cantón San Francisco de

¹⁰⁴ Registro Oficial Suplemento No. 321 del día martes 16 de noviembre de 2010, páginas # 39 y 40.

¹⁰⁵ Gaceta Oficial No 1 del 24 de enero de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 47 y 48.

¹⁰⁶ Gaceta Oficial No. 8 del 5 de diciembre de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 10-15.

¹⁰⁷ Gaceta Oficial No 13 del 31 de mayo de 2021, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 2-5.

¹⁰⁸ Registro Oficial Suplemento No. 341 del día miércoles 15 de diciembre de 2010, páginas # 20 a 24.

- Milagro¹⁰⁹, del 30 de marzo de 2012. Siendo reformada por dos ocasiones: la primera, mediante ordenanza de mayo de 2017; la segunda, publicada en la Gaceta Oficial No. 23 del 22 de junio de 2017.
- iv. Ordenanza Sustitutiva para la Determinación del Cobro de Tasas por Servicios Técnicos y Administrativos en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro¹¹⁰, sancionada el 12 de enero de 2011. Esta norma fue reformada por dos ocasiones: la primera, mediante ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 19 del 17 de noviembre de 2016; y, la segunda, por ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No. 30 del 13 de abril de 2018.

Contribución especial de mejoras:

- i. Ordenanza General Normativa para la Determinación, Gestión, Recaudación de las Contribuciones Especiales de Mejoras, por Obras Ejecutadas en el Cantón Milagro en el Año 2010 Vigencia 2011¹¹¹. Este acto normativo fue reformado por ordenanza sancionada el 18 de abril de 2011.
- ii. Ordenanza General Normativa para la Determinación, Gestión, Recaudación de las Contribuciones Especiales de Mejoras, por Obras Ejecutadas en el Cantón Milagro, Vigencia 2012, sancionada el 27 de diciembre de 2011 y promulgada mediante su publicación en el Registro Oficial.
- iii. Ordenanza General Normativa Para la Determinación, Gestión, Recaudación de las Contribuciones Especiales de Mejoras, por Obras Ejecutadas en el Cantón Milagro en el Año 2012, Vigencia 2013¹¹², sancionada el 28 de diciembre de 2012 y promulgada mediante su publicación en el Registro Oficial.
- iv. Ordenanza General Normativa Para la Determinación, Gestión, Recaudación de las Contribuciones Especiales de Mejoras, por Obras Ejecutadas en el Cantón Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 20 del 30 de diciembre de 2016 y promulgada mediante su publicación en el Registro Oficial. Señala el cobro por las obras ejecutadas en el cantón a partir del 2014.
- v. Ordenanza General Normativa para la Determinación, Gestión, Recaudación de las Contribuciones Especiales de Mejoras, por Obras Ejecutadas en el Cantón Milagro¹¹³, cuya materia imponible son obras públicas construidas en el año 2021. Fue sancionada el 4 de enero de 2021 y promulgada a través de su publicación en el Registro Oficial.

¹⁰⁹ Ordenanza No. GADMM-39-2011, publicada en la Gaceta Oficial No. 12 del 3 de enero de 2012, y en el Registro Oficial Edición Especial No. 278 del viernes 30 de marzo de 2012.

¹¹⁰ Gaceta Oficial No 1 del 24 de enero de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 46 y 47.

¹¹¹ Gaceta Oficial No 1 del 24 de enero de 2011, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 41-44.

¹¹² Gaceta Oficial No. 19 del 28 de diciembre de 2012, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 4-7.

¹¹³ Gaceta Oficial No. 10 del 20 de enero de 2021, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón san Francisco de Milagro, págs. 1-8.

- **Resumen**

A continuación, se presenta la [Tabla 1](#), que se trata de un resumen del análisis expuesto en líneas anteriores, exclusivamente sobre la normativa municipal territorial relacionada con el PUGS vigente. Este análisis no comprende el contenido de la ordenanza PDOT-PUGS 2021, puesto que se lo tratará más adelante.

Tabla 1. Resumen de la normativa municipal del cantón Milagro relacionada al PUGS vigente.

Temática	Evidencia	Vigencia	Observaciones
Recursos naturales no renovables	Ordenanza para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos.	Desde 2015	No hay evidencia de su actualización conforme al COA (expedido en 2017), y sus posteriores reformas.
Gestión Ambiental	Ordenanza de centros de acopio y actividades de reutilización o reciclaje de desechos sólidos no peligrosos.	Desde 2011	Es posible que la zonificación mencionada en esta norma se encuentre desactualizada por el PUGS vigente. No hay evidencia de su actualización conforme al COA (expedido en 2017), y sus posteriores reformas.
	Ordenanza que norma el manejo ambiental adecuado para el sector residencial, industrial de mediano y bajo riesgo de contaminación, comercios, servicios y centros de diversión.	Desde 2012	- No hay evidencia de su actualización conforme al COA (expedido en 2017), y sus posteriores reformas.
	Ordenanza de delimitación de fumigaciones aéreas en cultivos.	Desde 2014	No hay evidencia de su actualización conforme al COA (expedido en 2017), y sus posteriores reformas.
	Ordenanza para la gestión integral de residuos sólidos.	Desde 2016	No hay evidencia de su actualización conforme al COA (expedido en 2017), y sus posteriores reformas.

Temática	Evidencia	Vigencia	Observaciones
Gestión de riesgos	No hay ordenanza.	No aplica.	No hay evidencia de la existencia de norma municipal que regule la gestión de riesgos.
Asentamientos humanos	Ordenanza que regula la parcelación urbana.	Desde 2009	Gran parte de su contenido se encontraría derogado por la Ordenanza PDOT-PUGS 2021.
	Ordenanza sustitutiva que regula y norma las urbanizaciones.	Desde 2021	La definición de urbanización a los fraccionamientos, particiones o subdivisiones de un terreno en más de diez predios fue derogada en el COOTAD.
	Ordenanza sustitutiva que reglamenta la incorporación y la venta de inmuebles, por el Sistema de Propiedad Horizontal.	Desde 2007	Esta norma podría estar desactualizada en razón de la reforma a la Ley de Propiedad Horizontal de 2011.
	Ordenanza que regula los predios habitacionales con caracterización urbana.	Desde 2011	Este acto normativo contraviene la LOOTUGS, su reglamento y las resoluciones del CTUGS, que establecen rigurosos lineamientos para la clasificación del suelo y la determinación del límite urbano.
	Ordenanza que regula el mantenimiento de las fachadas, aceras y cerramientos; y, preservación del arbolado público urbano.	Desde 2013	No hay evidencia de su actualización respecto de las reformas al COA sobre el arbolado urbano, del año 2021.
	Ordenanza sustitutiva del uso del espacio y vía pública.	Desde 2017	Es posible que la zonificación mencionada en esta norma se encuentre desactualizada por el PUGS vigente.
	Ordenanza de construcción y ornato.	Desde 2002	Gran parte de su contenido estaría derogado por ordenanzas

Temática	Evidencia	Vigencia	Observaciones
			posteriores y por el PUGS vigente.
	Ordenanza que crea y establece los requisitos para obtener la tasa de habilitación y control de establecimientos comerciales, industriales, profesionales, artesanales, etc.	Desde 2012	Norma tributaria que contiene como anexo las condiciones del uso del suelo.
	Ordenanza que reglamenta la adjudicación, enajenación y venta de terrenos ubicados en la Ciudadela “Las Américas 2”.	Desde 2018	A partir del 2016 rigen las disposiciones de la LOOTUGS sobre la regularización de asentamientos humanos, determinando la obligatoriedad del plan parcial.
Movilidad	Ordenanza del Plan de Movilidad del Cantón San Francisco de Milagro.	Desde 2013	No hay evidencia de su actualización o compatibilidad con las determinaciones del PDOT y PUGS vigentes.

2.2 Análisis general de los planes aprobados en el cantón Milagro

Desde la expedición de la Constitución de Montecristi que confiere a los gobiernos autónomos descentralizados municipales sus competencias exclusivas, entre estas y en primer lugar la de *“planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”*¹¹⁴; y a partir del nuevo marco jurídico que se desarrolló a posterior, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la planificación se convirtió en una obligación para los municipios.

Por su parte, la obligatoriedad de implementar el plan de uso y gestión del suelo nace a partir del 2016 con la expedición de la LOOTUGS, y luego con su reglamento en el 2019, que hizo que el mismo se incorpore al PDOT en sus correspondientes actualizaciones a

¹¹⁴ Constitución de la República, artículo 264, numeral 1.

partir de esa fecha. Sin embargo, desde sus inicios, el PDOT ha concebido el componente del ordenamiento territorial.

En seguida se describen los datos más importantes de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial aprobados en el cantón Milagro desde el año 2012, cuando entró en vigencia el primer PDOT, y sus correspondientes actualizaciones hasta la fecha.

2.2.1 Primer plan de desarrollo del cantón Milagro

El primer PDOT encontrado en la gaceta oficial del GAD Milagro, es el aprobado por ordenanza sancionada el 09 de enero de 2012. Destacamos el siguiente contenido del acto normativo:

- Establece los principios generales para la planificación y el desarrollo, concordantes con los estipulados en el artículo 3 del COOTAD.
- Menciona el cumplimiento de las instancias de participación ciudadana en el proceso de planificación.
- Reconoce el conjunto de planos, normativas y especificaciones técnicas como parte de la documentación del plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, que constituyen los documentos técnicos que complementan la parte operativa y de gestión del GAD Milagro. Declara además que la documentación del PDOT: a) Diagnóstico, b) Propuesta, c) Modelo de gestión y, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos se constituyen en el instrumento para la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial del cantón San Francisco de Milagro. Sin embargo, no se ha recibido evidencia de la documentación técnica del plan.

2.2.2 Primera actualización del PDOT

Mediante Resolución expedida el 22 de septiembre de 2014, el Concejo Municipal declara como prioridad la preparación y elaboración de la actualización del PDOT del cantón Milagro¹¹⁵. Para estos fines y en la misma resolución, se conforma el equipo técnico que llevaría a cabo dicha actualización, coordinado por la entonces Dirección de Desarrollo y Ordenamiento Territorial e integrado por funcionarios de las áreas de planificación urbana y cantonal; obras públicas; avalúos y catastro; urbanismo, arquitectura y construcción; y, ambiente. Incluso, se señalan fechas en las que la

¹¹⁵ Gaceta Oficial No. 04 del 25 de septiembre de 2014, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Milagro, págs. 2-3.

comisión técnica debía reportar de los avances al Sistema de Información del Consejo Nacional de Planificación.

Con fecha 27 de febrero de 2015 se promulga la Ordenanza para la Aprobación de la Actualización del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Francisco de Milagro. Su contenido es eminentemente declarativo, y trata los siguientes temas:

- Aplicación, vigencia y plazo, dejando un horizonte temporal de 5 a 15 años para la ejecución de los planes de conformidad con el artículo 58 del COPYFP.
- Mención de los contenidos: diagnóstico, propuesta, modelo de gestión.
- Principios generales de la planificación.
- Priorización del gasto social.
- Instancias de representación social.
- Reconocimiento de los documentos técnicos del plan, como instrumentos para la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial del cantón y de los otros niveles de gobierno.

No se ha recibido evidencia de la existencia de los documentos técnicos que fundamentan esta actualización.

2.2.3 Segunda actualización del PDOT

Existe, inmediatamente después de la promulgación de la primera, una nueva actualización aprobada en primer debate en sesión ordinaria del 02 de abril de 2015; y, en sesión extraordinaria del 10 de abril de 2016, en segundo y definitivo debate, entrando en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial No. 14 del 25 de abril de 2016. La estructura de este acto normativo es muy parecida a la actualización anterior, salvo el cambio en el horizonte temporal del plan de 4 a 10 años.

No se ha recibido evidencia de la existencia de los documentos técnicos de esta actualización.

2.2.4 Tercera actualización del PDOT

El 27 de mayo de 2021 se publica en la Gaceta Oficial No. 12, la ordenanza a través de la cual se actualiza por tercera ocasión el PDOT y se aprueba por primera vez el PUGS del cantón Milagro¹¹⁶. A partir del siguiente apartado y en los capítulos posteriores, se realiza el diagnóstico técnico-legal sobre los contenidos de esta actualización que se

¹¹⁶ Ordenanza que Pone en Vigencia la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2025 y su Correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo 2021-2033 del Cantón San Francisco de Milagro (Ordenanza GADMM # 19-2021).

encuentra vigente hasta el momento, tanto de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, como de los anexos técnicos que la sustentan.

2.3 Cumplimiento de los contenidos generales del PDOT vigente

Respecto de los contenidos generales de los PDOT, determinados tanto en el artículo 42 del COPYFP que los clasifica en al menos tres componentes: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión; como en el artículo 6 y siguientes de la Resolución 003; y, la Sección II de la Guía para la Formulación/Actualización del PDOT cantonal del 2019, a continuación, se realiza la verificación del cumplimiento de los mismos por parte del PDOT actualizado mediante la Ordenanza PDOT-PUGS 2021:

Normativa relacionada: COPYFP. Norma Técnica para el Proceso de Formulación o Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Resolución No. 003-CTUGS-2019 (Resolución 003). Guía para la Formulación/Actualización del PDOT cantonal de 2019 (Guía PDOT 2019).

Artículos relacionados: COPYFP *Artículo 42. Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. (Resolución 003) Artículo 6. Contenidos generales de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; Artículo 7. Del contenido del diagnóstico; Artículo 8. Del contenido de la propuesta; Artículo 9. Del contenido del modelo de gestión. (Guía PDOT 2019) Sección II. Contenidos mínimos del PDOT.*

2.3.1 Diagnóstico

- **Diagnóstico estratégico**

De acuerdo con la Guía PDOT 2019, emitida por la entonces Secretaría Técnica Planifica Ecuador, para el análisis del diagnóstico estratégico se considerarán los siguientes componentes: i) biofísico; ii) económico/productivo; iii) sociocultural; iv) asentamientos humanos (movilidad, energía, telecomunicaciones); y, v) político institucional.

Análisis de cumplimiento:

El documento técnico que se adjunta como anexo a la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, llamado “Diagnóstico Territorial del Cantón San Francisco de Milagro”, cumple con los parámetros exigidos, identificando la situación del cantón en cada uno de los componentes, agregando al biofísico el subcomponente “cambio climático y riesgos”. Destaca los ecosistemas, flora y fauna existentes; la cobertura y uso del suelo, sus impactos, efectos ambientales y socioeconómicos; las amenazas climáticas y los posibles impactos; la situación territorial frente a riesgos y desastres naturales, vulnerabilidad y amenazas; la dinámica poblacional que existe en el territorio; las cifras del cantón; los sectores productivos; inversiones realizadas; la producción agrícola y ganadera; asentamientos humanos; seguridad alimentaria; problemas limítrofes; análisis de la estructura municipal, entre otros temas.

- **Modelo territorial actual**

Conforme lo determina la Guía PDOT 2019, el modelo territorial actual es la representación gráfica del territorio, basada en el diagnóstico estratégico, y debe evidenciar las potencialidades y problemas del cantón.

Análisis de cumplimiento:

Se realiza un análisis prospectivo por componente, y se presentan los mapas del modelo territorial actual.

2.3.2 Propuesta

- **Decisiones estratégicas de desarrollo**

Son el conjunto de acciones que el gobierno autónomo descentralizado municipal se plantea para fomentar potencialidades y resolver problemas¹¹⁷. Deberá contemplarse en estas, los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social¹¹⁸.

Análisis de cumplimiento:

Establecida la misión, visión y valores, se presentan escenarios consensuados por componente, vinculados a 11 objetivos estratégicos determinados por el PDOT; a los 3 ejes del entonces Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida: i) Derechos para todos durante toda la vida; ii) Economía al servicio de la sociedad; y, iii) Más sociedad, mejor Estado; y a los ODS.

Cada uno de los 5 componentes del desarrollo comprende uno o varios objetivos estratégicos, líneas estratégicas, líneas de acción, políticas públicas y metas, dando como resultado la propuesta de 33 Programas y 102 Proyectos con su respectivo presupuesto.

- **Modelo territorial deseado**

Proyecta la imagen ideal del cantón a través de una representación gráfica del territorio, y se construye a partir de los ajustes que se requieran proponer en el modelo territorial actual identificado en la etapa de diagnóstico, considerando las decisiones estratégicas

¹¹⁷ Resolución Nro. 003-CTUGS-2019, artículo 8, letra a).

¹¹⁸ COPYFP, artículo 42, letra b., numeral 2.

de desarrollo. Este orientará la formulación del PUGS y debe contar con los contenidos mínimos estipulados en la Guía PDOT 2019¹¹⁹.

Análisis de cumplimiento:

De acuerdo con los contenidos mínimos determinados en la Guía PDOT 2019:

- El plan cumple con la clasificación y subclasificación del suelo (componente estructurante).
- Se propone una jerarquización de asentamientos humanos en 4 categorías y su área de influencia.
- Se propone la conectividad funcional del cantón que incluye un circuito perimetral. Se jerarquizan vías y se presenta un circuito de ciclovías.
- Se establece una estrategia de planificación complementaria (planes urbanísticos complementarios). Aunque se muestra una clara desactualización del plan en cuanto a la obligatoriedad del porcentaje de cesión de área verde y equipamiento comunitario por parte del COOTAD, argumentando el mínimo del diez y máximo el veinte por ciento, habiéndose reformado estos porcentajes a mínimo el 15% en el año 2016.
- No se determinan ni se grafican las zonas de riesgo identificadas en el territorio.
- No se presentan áreas de conservación, ecosistemas o zonas de protección hídrica.
- No se determina el uso sostenible de los recursos naturales.
- No se describe el patrimonio cultural.
- No se presenta la localización o área de influencia de programas o proyectos definidos en la propuesta.

2.3.3 Modelo de gestión

- **Estrategia de articulación y coordinación para la implementación del plan**

Para lograr el cumplimiento del PDOT, son necesarias estrategias de articulación logradas mediante alianzas, convenios u otras modalidades de gestión que coadyuven en la implementación de los programas y proyectos planteados en el mismo, vinculándolos con el mapeo de actores. También se identifican las limitaciones y los aspectos normativos o regulatorios requeridos para facilitar la ejecución del plan, como

¹¹⁹ Guía para la Formulación/Actualización del PDOT cantonal de 2019, Sección II, 2.4.2 Modelo territorial deseado, págs. 22 y 23.

la adecuación del orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal.

Análisis de cumplimiento:

Se propone una nueva estructura orgánica funcional y se plantean 4 dimensiones de la planificación estratégica institucional (PEI): creación de valor público, procesos, presupuesto y talento humano.

Se presenta también los programas y proyectos por componente, vinculados a actores internos y externos. Se propone además la articulación por medio de reuniones, y la creación y actualización de ordenanzas.

- **Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación**

Son estrategias vinculadas con la gestión de riesgo de desastres para la reducción o mitigación de los mismos, y para la prevención de eventos futuros. La Guía PDOT 2019 establece ciertas temáticas a ser consideradas¹²⁰.

Análisis de cumplimiento:

De lo establecido en la Guía PDOT 2019, se verifica el cumplimiento formal de lo siguiente:

- Comprensión y conocimiento de los riesgos existentes.
- Organización y fortalecimiento de la institucionalidad del GAD en articulación con las instancias responsables.
- Regulación en virtud de las condicionantes, limitaciones o restricciones en función del riesgo determinado.
- Control de las regulaciones definidas en materia de gestión de riesgos, adaptación y mitigación al cambio climático, para reducir la vulnerabilidad e incrementar la resiliencia en el territorio.

El modelo de gestión no propone estrategias de sensibilización y educación a la ciudadanía; tampoco considera lineamientos para la transferencia del riesgo.

- **Estrategia de seguimiento y evaluación del plan**

En esta instancia se incorporan estrategias para verificar de manera permanente la implementación, avances y resultados en la ejecución del PDOT, para la toma de decisiones adecuadas y oportunas, la eficiencia de los procesos, la optimización de

¹²⁰ Guía para la Formulación/Actualización del PDOT cantonal de 2019, Sección II, 2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación, pág. 25.

recursos y el cumplimiento de las metas, sobre la base de la información que genere el gobierno autónomo descentralizado municipal.

Análisis de cumplimiento:

Se designa a la entonces Dirección de Planificación Estratégica, Ordenamiento Territorial, Cooperación e Inversiones, la evaluación y monitoreo del PDOT, por ser una unidad de nivel estratégico. Propone además que esta labor se acompañe de un sistema de consolidación de información que deberá ser alimentada por cada unidad institucional.

- **Estrategia de promoción y difusión del PDOT**

Son las actividades, responsabilidades y recursos que permiten transmitir a la población, los objetivos y resultados del proceso para su empoderamiento. Para tales efectos se deben establecer instructivos metodológicos.

Análisis de cumplimiento:

Se plantea el proceso para la implementación de la estrategia comunicacional, e incluye estrategias de comunicación de riesgos naturales, antrópicos, y pandemias. Se plantea utilizar documentos informativos sencillos y reuniones barriales.

2.4 Cumplimiento de los proyectos normativos propuestos por el PDOT vigente

En la siguiente matriz se analiza el cumplimiento de los proyectos normativos propuestos en el PDOT vigente, tomando como principal fuente de información las gacetas oficiales publicadas en la página web institucional, y las remitidas por el GAD Milagro:

Tabla 2. Matriz de cumplimiento de proyectos normativos propuestos en el PDOT.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
Diagnóstico ¹²¹	Ordenanza para la generación de planes de adaptación y mitigación al cambio climático.	No cumple	No hay evidencia de que exista ordenanza nueva o actualizada a partir de 2021.

¹²¹ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Diagnóstico Territorial del cantón San Francisco de Milagro, 2.4 Criterios para la Adaptación y Reducción de Riesgos de Desastres, numeral 6, pág. 120.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
Diagnóstico ¹²² Propuesta ¹²³	Reforma a la ordenanza de urbanizaciones que establece el 15% para equipamiento y áreas verdes, para que nuevos proyectos urbanísticos siembren árboles en el porcentaje de áreas verdes.	No cumple	Ordenanza aprobada en el 2021 ¹²⁴ no cumple con la distribución del porcentaje de áreas verdes y comunales determinado en el artículo 424 del COOTAD, ni con regulación sobre la siembra de árboles.
Diagnóstico ¹²⁵ Propuesta ¹²⁶	Ordenanza para la gestión de contratación de personas locales según niveles ejecutivo, mandos medios y operativos.	No cumple	No hay evidencia de que exista ordenanza nueva o actualizada a partir de 2021.
Diagnóstico ¹²⁷ Propuesta ¹²⁸	Ordenanza para el manejo de residuos sólidos y efluentes de las industrias.	No cumple	Existe ordenanza del 2016 ¹²⁹ , que regula los desechos sólidos industriales, sin embargo, no ha sido actualizada desde aquella fecha.

¹²² Plan ibidem, Diagnóstico, Análisis prospectivo, 2. Componente biofísico, escenario consensuado, pág. 478.

¹²³ Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 2. Propuesta, Tabla 1. Componente biofísico, tercer escenario consensuado, pág. 9.

¹²⁴ Ordenanza Sustitutiva que Regula y Norma las Urbanizaciones en el Cantón Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 16 del 20 de diciembre de 2021.

¹²⁵ Plan ibidem, Diagnóstico Territorial del cantón San Francisco de Milagro, Análisis prospectivo, 4 Componente económico, segundo escenario consensuado, pág. 480.

¹²⁶ Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 2. Propuesta, Tabla 4. Componente económico - agro-productivo, segundo escenario consensuado, pág. 13.

¹²⁷ Plan ibidem, Diagnóstico Territorial del cantón San Francisco de Milagro, Análisis prospectivo, 4 Componente económico, quinto escenario consensuado, pág. 481.

¹²⁸ Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 2. Propuesta, Tabla 4. Componente económico - agro-productivo, sexto escenario consensuado, pág. 13.

¹²⁹ Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 16 del 10 de junio de 2016, págs. 1-7.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
Diagnóstico ¹³⁰ Propuesta ¹³¹	Ordenanza para el inventario patrimonial; para el desarrollo integrado de la escuela Victoria Concha de Valdez, y la chimenea de Santa Rosa de Chobo. Para actividades culturales y turísticas.	No cumple	No hay evidencia de que exista ordenanza nueva o actualizada a partir de 2021.
Propuesta ¹³² Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ¹³³	Ordenanzas que apoyen el ordenamiento residencial para apoyo a los programas y proyectos de cambio climático y gestión de riesgos, y sustentabilidad ambiental.	No cumple	Ordenanza de urbanizaciones de 2021 ¹³⁴ , solo contiene ciertos elementos de gestión de riesgos. No hay evidencia de nuevas ordenanzas o actualizaciones a partir de 2021.
Propuesta ¹³⁵ Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ¹³⁶	Ordenanzas para mejorar accesibilidad. Ordenanzas para declarar zonas de interés patrimonial.	No cumple No cumple	No hay evidencia. No hay evidencia.

¹³⁰Plan ibidem, Diagnóstico Territorial del cantón San Francisco de Milagro, Análisis prospectivo, 8. Componente Socio-cultural, octavo escenario consensuado, pág. 484.

¹³¹ Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 2. Propuesta, Tabla 3. Componente socio-cultural, octavo escenario consensuado, pág. 12.

¹³² Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 3. Objetivos estratégicos institucionales, Cambio climático y gestión de riesgos, y Componente de sustentabilidad ambiental, 4. Políticas públicas, páginas 31 y 32.

¹³³ Ordenanza PDOT-PUGS 2021, art. 9, numerales: 1.1.4, cuarto punto; y 1.2.4, quinto punto.

¹³⁴ Ordenanza Sustitutiva que Regula y Norma las Urbanizaciones en el Cantón Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 16 del 20 de diciembre de 2021.

¹³⁵ Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 3. Objetivos estratégicos institucionales, 3.2 Componente Socio-Cultural, 3.2.4 Políticas Públicas, pág. 33.

¹³⁶Ordenanza PDOT-PUGS 2021, publicada en la Gaceta Oficial No. 12 del 27 de mayo de 2021, art. 9, numeral: 2.1.4, tercer y cuarto punto.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
Propuesta ¹³⁷ Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ¹³⁸	Actualización de ordenanza de fumigaciones aéreas.	No cumple	Ordenanza de 2014 ¹³⁹ no ha sido actualizada desde aquella fecha.
	Ordenanza para uso residencial e industria para apoyar el programa Ciudad Jardín.	No cumple	No hay evidencia de ordenanza referente al programa Ciudad Jardín.
Propuesta ¹⁴⁰ Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ¹⁴¹	Ordenanza que dispone la obligatoriedad de construir rampas para personas discapacitadas en todas las veredas, accesos a entidades y espacios públicos y en todo nuevo proyecto de calles.	No cumple	No hay evidencia de nueva ordenanza o actualización desde el 2021.
Propuesta ¹⁴² Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ¹⁴³	Ordenanza de fraccionamiento de lote urbano y rural por proyecto de división y subdivisión.	No cumple	Solo existe ordenanza de 2021 ¹⁴⁴ para las urbanizaciones, pero no regula otras formas de división del suelo urbano y rural.

¹³⁷ Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 5. Programas y proyectos 2019 –2025, 5.1 Componente Biofísico, Cambio climático y Gestión de Riesgos, 1. Programa Milagro Industrial Sostenible, Manejo ambiental y emisiones de GEI formado por 3 componentes, proyecto 1.2, pág. 44.

¹³⁸ Ordenanza PDOT-PUGS 2021, artículo 10.

¹³⁹ Ordenanza de Delimitación de Fumigaciones Aéreas en Cultivos Asentados en la Jurisdicción del Cantón Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No 06 del 11 de diciembre de 2014.

¹⁴⁰ Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 5. Programas y proyectos 2019 –2025, 5.2 Componente socio-cultural, programa 4. Ciudad incluyente, proyecto 4.1, pág. 45.

¹⁴¹ Ordenanza PDOT-PUGS 2021, artículo 10.

¹⁴² Plan ibidem, Propuesta del PDOT 2019-2025, capítulo 5. Programas y proyectos 2019 –2025, 5.4 Componente de Asentamientos Humanos, 1. Programa de usos y ocupación de suelo, proyectos 1.5 a 1.20, pág. 48 y 49.

¹⁴³ Ordenanza PDOT-PUGS 2021, artículo 10.

¹⁴⁴ Ordenanza Sustitutiva que Regula y Norma las Urbanizaciones en el Cantón Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 16 del 20 de diciembre de 2021.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
	Ordenanza de regularización de construcción y ornato para el área urbana y rural.	No cumple	La ordenanza de construcción y ornato de 2002 ¹⁴⁵ no ha sido actualizada hasta la fecha.
	Ordenanza de regularización de uso de la vía pública en ciclovías, aceras y soportes.	No cumple	La ordenanza que regula el espacio público de 2017 ¹⁴⁶ , no ha sido actualizada hasta la fecha.
	Ordenanza de norma y control de permiso de construcción y ornato de la cabecera cantonal y cabeceras parroquiales del cantón Milagro.	No cumple	La ordenanza de construcción y ornato de 2002 ¹⁴⁷ no ha sido actualizada hasta la fecha.
	Ordenanza de normas y control de uso de la vía pública en la cabecera cantonal del cantón San Francisco de Milagro y sus cabeceras parroquiales.	No cumple	La ordenanza que regula el espacio público de 2017 ¹⁴⁸ , no ha sido actualizada hasta la fecha.
	Reforma a la ordenanza que amplía perímetro urbano del cantón milagro y modifica los perímetros de las cabeceras parroquiales y centros poblados de Milagro.	No cumple	Lineamientos que forman parte del componente estructurante del PUGS, por lo tanto, solo pueden modificarse cada 12 años y deben estar contemplados en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021.

¹⁴⁵Ordenanza de Construcción y Ornato, aprobada por el I. Concejo Municipal del Cantón Milagro, en las sesiones ordinarias del 24 de abril y 10 de septiembre del 2002, y sancionada el 10 de septiembre del mismo año.

¹⁴⁶Ordenanza Sustitutiva del Uso del Espacio y Vía Pública del Cantón San Francisco de Milagro, (Ordenanza GADMM # 34-2017), publicada en la Gaceta Oficial No. 24, del 24 de julio de 2017.

¹⁴⁷Ordenanza de Construcción y Ornato, aprobada por el I. Concejo Municipal del Cantón Milagro, en las sesiones ordinarias del 24 de abril y 10 de septiembre del 2002, y sancionada el 10 de septiembre del mismo año.

¹⁴⁸Ordenanza Sustitutiva del Uso del Espacio y Vía Pública del Cantón San Francisco de Milagro, (Ordenanza GADMM # 34-2017), publicada en la Gaceta Oficial No. 24, del 24 de julio de 2017.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
	Ordenanza de zona industrial del cantón Milagro.	No cumple	No hay evidencia de que exista.
	Creación de Ordenanza de Planes Especiales y Parciales de Desarrollo Urbanístico del Área Urbana y ciertos sectores; Zonas de Expansión Urbana y Conurbana del cantón Milagro.	No cumple	No hay evidencia de que exista.
	Reforma a la ordenanza que aprueba los proyectos de urbanizaciones en el cantón Milagro.	Cumple	Ordenanza aprobada en el 2021 ¹⁴⁹ . Sin embargo, se ha detectado inconsistencias respecto a las determinaciones del COOTAD.
	Creación de ordenanza que norma la imagen y buena presentación de las fachadas de las edificaciones en las áreas urbanas del cantón Milagro.	No cumple	Ordenanza de fachadas de 2013 ¹⁵⁰ no ha sido actualizada hasta la fecha.
	Creación y reforma a la ordenanza que crea los nombres y nomenclaturas de las calles de las áreas urbanas del cantón Milagro.	Cumple	Ordenanza de nomenclatura de calles ¹⁵¹ reformada en el año 2023.

¹⁴⁹Ordenanza Sustitutiva que Regula y Norma las Urbanizaciones en el Cantón Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 16 del 20 de diciembre de 2021.

¹⁵⁰Ordenanza que Regula el Mantenimiento de las Fachadas, Aceras y Cerramientos; y, Preservación del Arbolado Público Urbano en el Cantón San Francisco de Milagro, publicada en la Gaceta Oficial No. 24 del 25 de abril de 2013.

¹⁵¹Ordenanza de Nomenclatura de Calles en Diferentes Sectores, Ciudadelas y Parroquias del Cantón Milagro. Se desconoce su fecha de aprobación, sin embargo, esta norma fue objeto de dos reformas: la primera, publicada en la Gaceta Oficial No. 19 del 17 de noviembre de 2016; y, la segunda, publicada en la Gaceta Oficial No. 02 del 4 de julio de 2023.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
	Reforma a la ordenanza de parcelación, división, subdivisión y/fraccionamientos en el cantón Milagro.	No cumple	Ordenanza de parcelaciones de 2009 ¹⁵² no ha sido actualizada hasta la fecha.
	Creación de la ordenanza para la gestión y conservación de las áreas hídricas y patrimoniales del cantón.	No cumple	No hay evidencia de que exista.
	Ordenanza de usos de suelo.	No cumple	Al ser parte de los contenidos mínimos del componente urbanístico, los usos de suelo deben ser incluidos en la ordenanza que aprueba el PUGS.
	Ordenanza que regule la enajenación de excedentes o diferencias provenientes de errores de medición en solares ubicados en el cantón Milagro.	No cumple	No hay evidencia de que exista.
Modelo de gestión ¹⁵³ Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ¹⁵⁴	Ordenanza que establezca y regule como ejes transversales de todo plan, obra, o actividad del gobierno autónomo descentralizado municipal, la reducción de riesgos de desastres, y la adaptación y	No cumple	No hay evidencia de que exista.

¹⁵²Ordenanza que Regula la Parcelación Urbana de Solares en el Cantón Milagro (Ordenanza Municipal # 069-09), publicada en el Registro Oficial No. 588 del día martes 12 de mayo de 2009.

¹⁵³ Plan ibidem, Modelo de Gestión, capítulo 2. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación, Tabla 2.3 Hoja de ruta para la construcción de una estrategia de reducción progresiva de los riesgos y construcción de resiliencia en un territorio multi-amenaza, acción 1, pág. 37.

¹⁵⁴Ordenanza PDOT-PUGS 2021, art. 11, numeral 2.

Localización	Ordenanza	Cumple/No cumple	Observaciones
			mitigación frente al cambio climático.
	Ordenanza que establezca la posibilidad de procesos en línea para la población.	No cumple	No hay evidencia de que exista.
Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ¹⁵⁵ .	Ordenanza que regule las soluciones viales en lugares críticos y determine derechos viales en sitio.	No cumple	No hay evidencia de que exista.

2.5 Revisión de los elementos vinculantes e institucionalización del proceso de planificación cantonal

En este apartado, se presenta una revisión del cumplimiento formal por parte del PDOT y del PUGS, de requisitos establecidos en las normas técnicas aprobadas por el CTUGS y que son resultado de las disposiciones de la ley supra. La revisión se centra en la observancia de los elementos vinculantes para la formulación y actualización de los planes, y de los pasos para la institucionalización del PDOT por parte del GAD Milagro. Es importante indicar que este análisis no se refiere a la calidad del contenido de los planes.

2.5.1 Elementos vinculantes a la planificación

La Resolución 003 y Resolución 005 emitidas por el CTUGS, son las normas técnicas para el proceso de formulación y actualización del PDOT y PUGS respectivamente, de los gobiernos autónomos descentralizados y se consideran reglas de obligatorio acatamiento. Estas establecen elementos vinculantes para la planificación territorial descentralizada, en virtud de lo cual se procede a revisar el cumplimiento de estos requisitos, como se evidencia en la [Tabla 3](#).

¹⁵⁵ Ordenanza PDOT-PUGS 2021. Disposición transitoria cuarta.

Tabla 3. Cumplimiento de elementos vinculantes para la planificación.

No.	Elementos vinculantes	Cumple / No Cumple		Observaciones
		PDOT	PUGS	
1	Disposiciones de la Constitución y marco legal vigente relacionado a la planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial.	Cumple.	Cumple parcialmente	Hay ciertos contenidos mínimos del PUGS que no se cumplen (norma urbanística).
2	Directrices y orientaciones definidas en instrumentos internacionales.	Cumple	No cumple	PDOT se alinea a los ODS. No hay evidencia de la alineación del PUGS con instrumentos internacionales.
3	Plan Nacional de Desarrollo, directrices, políticas, lineamientos y demás instrumentos.	Cumple.	No cumple	No hay evidencia de la alineación del PUGS con el Plan Nacional de Desarrollo.
4	Instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres como el Plan Nacional para la Reducción del Riesgos de Desastres, el Plan Nacional de Respuesta y la Estrategia Nacional de Recuperación y Reconstrucción.	N/A.	No cumple	No se cuenta con evidencia.
5	Resoluciones o acuerdos expedidos por el Consejo Nacional de Planificación, el CTUGS y otras instituciones.	Cumple.	No cumple	PUGS no cumple con la totalidad de contenidos mínimos establecidos en la Resolución 005.
6	Articulación vertical entre diferentes niveles de gobierno y coordinación horizontal entre un mismo nivel de gobierno.	Cumple parcialmente	No cumple	PDOT articulado al Plan Nacional de Desarrollo. No se encontró evidencia de articulación con otros GAD en la formulación de los planes.

No.	Elementos vinculantes	Cumple / No Cumple		Observaciones
		PDOT	PUGS	
7	Articulación obligatoria con la política pública sectorial emitida por los entes rectores del gobierno central que inciden en la gestión integral del territorio identificados en el PDOT.	N/A	No cumple.	No se cuenta con evidencia.
8	Políticas públicas de protección de derechos formuladas en las agendas nacionales para la igualdad y por los CCPD.	No cumple	No cumple	No se cuenta con evidencia.
9	Ejercicio del derecho de participación ciudadana.	Cumple parcialmente	No cumple	Se mencionan talleres participativos para la elaboración del diagnóstico del PDOT, sin evidencia de los mismos. En el caso del PUGS, no hay evidencia.
10	Adopción del enfoque de amenazas, riesgos naturales y cambio climático, en el PDOT y PUGS.	Cumple	No cumple	No hay evidencia de que el PUGS cumpla con estos enfoques.

2.5.2 Institucionalización del proceso de planificación

A continuación, revisamos en la [Tabla 4](#) el cumplimiento de las acciones determinadas en la Resolución 003, respecto de la institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial, por parte del GAD Milagro:

Tabla 4. Institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial.

No.	Acciones	Cumplimiento	Observaciones
1.	Designar personal permanente para procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.	No cumple	No se ha presentado evidencia.

No.	Acciones	Cumplimiento	Observaciones
2.	Establecer instructivos metodológicos para notificación, difusión, socialización, ajuste, discusión y aprobación del PDOT.	No cumple	No se ha presentado evidencia.
3.	Actualizar y complementar el PDOT en función de las directrices emitidas por el ente rector del ordenamiento territorial y considerando el plan de trabajo del alcalde.	Cumple	Se alinea a la Resolución 003. En la matriz de presupuesto, los programas y proyectos se alinean con el plan de trabajo del alcalde.
4.	Alinear la programación y ejecución de sus recursos financieros a la gestión integral y consecución de objetivos y metas.	Cumple	Matrices de presupuesto por componente.
5.	Implementar, fortalecer y mantener un sistema de seguimiento y evaluación permanente.	No cumple	No se ha presentado evidencia.
6.	Fortalecer y consolidar los sistemas de información local (SIL) en correspondencia con el sistema nacional de información (SNI).	Cumple	Se adjunta información cargada en el SIGAD.
7.	Mantener un sistema de información geográfica catastral local (SIGCAL).	No cumple	No se ha presentado evidencia.

2.6 Procesos iniciados por la SOT al GAD Milagro

En este apartado se describen las diferentes acciones iniciadas por la SOT al GAD Milagro, y el estado en el que se encuentran, conforme a los documentos remitidos por la institución.

2.6.1 Procedimiento administrativo sancionador No. INZ5-8-001

Mediante Resolución No. SOT-IG-2019-001-RE, de fecha 25 de febrero de 2019, emitida dentro del proceso sancionatorio No. INZ-8-001, en contra del GAD Milagro, se impuso una multa de cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general, por el cometimiento de una infracción grave tipificada en el artículo 107, numeral 1 de la

LOOTUGS, que consiste en incumplir el deber de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo. En virtud de lo cual se interpone el recurso extraordinario de revisión No. 001-2019 por el cual se redujo la multa a cuarenta salarios básicos unificados del trabajador en general. Posteriormente se inicia el proceso de ejecución coactiva No. SOT-INZ5_8-001-2023.

2.6.2 Procedimiento administrativo sancionador No. 0910-024-2023

Con fecha 10 de agosto de 2023, la Intendencia Zonal 5-8 de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo emite dictamen de existencia de responsabilidad en contra del GAD Milagro, dentro de la acción programada de control 001 que consiste en la “Verificación y Validación del Registro de Instrumentos de Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo”, cuyo inicio se comunicó a la institución con fecha 7 de junio de 2022 mediante oficio No. SOT-INIT-0281-2022-O. De la investigación se concluye que el GAD Milagro cometió una infracción determinada en el artículo 106, numeral 3 de la LOOTUGS, al no registrar el plan de ordenamiento territorial ante la SOT en el plazo de sesenta días a partir de su publicación, imponiéndole, por consiguiente, una multa de USD 3.169,97. Dentro del recurso de apelación No. SOT-CGAJ-2023-024, se emite resolución administrativa de fecha 23 de octubre de 2023, que ratifica la resolución original No. SOT-INAR-DIS-2023-083.

2.6.3 Acción programada de verificación y validación de instrumentos en la plataforma IPSOT - junio de 2023

Mediante oficio No. SOT-INIAET-0154-2023-O, de fecha 9 de junio de 2023, el Intendente Nacional e Información Territorial de la SOT, comunica al GAD Milagro, el inicio del proceso de verificación y validación del registro de instrumentos de ordenamiento territorial en la plataforma IPSOT, respecto a la alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. Y, con fecha 29 de octubre de 2023, con oficio No. SOT-IZ5_8-0165-2023-O, se comunica los resultados de dicho proceso, determinando el “no registro de información”. Razón por la que, a través de oficio No. SOT-IZ5_8-0166-2023-O del 29 de octubre de 2023, se le otorga a la institución el plazo de diez días para cumplir con esta obligación, habiendo constancia de la misma.

2.6.4 Acción programada de vigilancia - fecha de corte junio de 2023

Con oficio Nro. SOT-INIAET-3925-2023-O, del 29 de septiembre de 2023, emitido por el Intendente Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales encargado de la SOT, se informa el resultado de la acción programada de vigilancia respecto a la verificación y revisión de la información geográfica registrada por parte del GAD Milagro en la plataforma IPSOT (fecha de corte junio de 2023), por la que concluye que la entidad cargó la información geográfica incumpliendo la normativa legal aplicable, de acuerdo

con el artículo 14 de la Resolución 003¹⁵⁶ y con los estándares de información geográfica emitidos por el Consejo Nacional de Geoinformática (CONAGE). Por lo que se solicita cargar la información geográfica en la plataforma IPSOT como parte del PDOT y sus instrumentos habilitantes. Se desconoce su cumplimiento.

2.6.5 Acción programada de vigilancia - fecha de corte: 30 de junio de 2023

En relación a la acción programada de vigilancia relacionada con la carga de información de edificaciones, infraestructuras y construcciones, en el “Módulo Transitoria 11” fase 1 y 2 del SIOTUGS, por el GAD Milagro, mediante oficio No. SOT-INIAET-1900-2023-O, de fecha 03 de agosto de 2023, el Intendente Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales (E), de la SOT, informa que la institución no registra esta información y se previene de su cumplimiento en el menor tiempo posible. En consecuencia, con fecha 26 de octubre de 2023, mediante oficio No. SOT-INIAET-5033-2023-O, se comunica la ejecución de la acción programada de vigilancia sobre este tema.

2.6.6 Acción programada de vigilancia - segundo corte: 31 de octubre de 2023

Mediante oficio No. SOT-INIAET-5104-2023-O, de fecha 23 de octubre de 2023, el Intendente Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales (E), de la SOT, informa al GAD Milagro la ejecución del proceso “Revisión del estado de la información actualizada respecto al Catastro Nacional Integrado Georreferenciado” mediante una encuesta dirigida a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos. Informando, el 30 de noviembre de 2023, mediante oficio No. SOT-INIAET-5430-2023-O, los resultados de esta acción programada de vigilancia, y concluyendo que el GAD Milagro no realizó la encuesta de gestión catastral.

2.6.7 Acción programada de control 004

Mediante oficio No. SOT-IZ5_8-0167-2023-O, de fecha 29 de octubre de 2023, la Intendente Zonal 5 y 8 de la SOT, comunica al GAD Milagro, los resultados de la verificación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial en la plataforma IPSOT correspondiente al proceso de actualización del PDOT de inicio de gestión 2019-2023, y PUGS; dando como resultado el registro completo de los planes con su ordenanza publicada en el registro oficial.

¹⁵⁶ Artículo 14. De la información geográfica y estadística para el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. - Los gobiernos autónomos descentralizados deberán utilizar la información geográfica y estadística disponible en sus Sistemas de Información Local para los procesos de formulación o actualización, seguimiento y evaluación de su plan de desarrollo y ordenamiento territorial. Podrán usar de manera complementaria la información disponible en el Sistema Nacional de Información y otras fuentes oficiales de información que se considere pertinente.

2.6.8 Procedimiento administrativo sancionador No. 0910-030-2023

Con fecha 30 de octubre de 2023, se inicia el procedimiento administrativo sancionador No. 0910-030-2023, por presunta infracción administrativa motivada en la ficha técnica de evaluación No. SOT-PAC-INZ5_8-FTE-002-CT, e informe técnico de resultados SOT-INZ5_8-ITR-APC003-002-2023, correspondientes al instrumento de ordenamiento territorial del GAD Milagro, realizando observaciones en los siguientes temas:

- i. En cuanto a la asignación de tratamientos urbanísticos en suelo rural, se utilizan denominaciones distintas a las que establece la ley, y no se cuenta con el informe de factibilidad respectivo aprobado por el Concejo Municipal.
- ii. La asignación de tratamientos urbanísticos en suelo rural no guarda correspondencia con la subclasificación del suelo rural. Específicamente, la asignación del tratamiento conurbano al suelo rural de expansión urbana.

En virtud de lo cual, el 21 de diciembre de 2023 se suscribe el acta de compromiso de remediación No SOT-INZ5_8-ACR-0910030-001-2023, entre la Intendencia Zonal 5 de la SOT, y el GAD Milagro, a fin de enmendar las acciones u omisiones observadas de acuerdo con los términos establecidos en la ley. Como resultado se conoce de la aprobación en el mes de febrero de 2023, de la tercera ordenanza reformatoria a la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, que subsana los hallazgos realizados por la SOT y que motivaron el procedimiento administrativo sancionador.

2.6.9 Acción de vigilancia no programada Nro. SOT-INZ5_8-AVNP-004-2023. Predio Acería Xinlong S.A.

Con oficio Nro. SOT-IZ5_8-0188-2023-O, del 6 de noviembre de 2023, sobre los resultados y culminación de la acción de vigilancia no programada Nro. SOT-INZ5_8-AVNP-004-2023, por causa de una denuncia particular, la Intendente Zonal 5 y 8 de la SOT, remite al GAD Milagro, el informe técnico de verificación y revisión de información No. SOT-INZ5_8-ITVR-AVNP004-001-2023, generado por el cambio del uso de suelo aprobado en la segunda ordenanza reformatoria a la Ordenanza PDOT-PUGS 2021¹⁵⁷, en los predios ubicados en suelo rural de expansión urbana, tomando como fundamento la resolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería de fecha 14 de agosto de 2018, por la que concede “el cambio de clasificación de uso de suelo rural a expansión urbana o zona industrial” al determinar que los predios de la compañía Xinlong S.A. ya no tienen aptitud agrícola para el desarrollo de actividades agropecuarias. El informe técnico concluye en advertencia, recomendando al GAD Milagro, entre otros temas, que cumpla con el procedimiento administrativo y normativo establecido para “el cambio de uso de suelo agrícola a suelo rural de expansión urbana o industrial”; y, que cargue en la gaceta oficial de su página web, las ordenanzas e

¹⁵⁷ Ordenanza Reformatoria al Plan de Uso y Gestión de Suelo que Considera el Cambio de Uso de Suelo de los Predios Ubicados en el Sector Los Linderos de Venecia, sancionada el 10 de mayo de 2023.

instrumentos referentes al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, para que sean de acceso público.

Sin embargo, vale la pena destacar la confusión existente tanto en la resolución del MAG como en los documentos de la SOT entre el uso, la clasificación y subclasificación del suelo, incluso no haber mencionado la obligatoriedad de un plan parcial para incorporar usos de suelo urbano en un polígono de expansión urbana.

2.7 Conclusiones del análisis normativo del PDOT y PUGS vigentes

A continuación, se señala un resumen de las novedades encontradas tanto del análisis del PDOT como del PUGS, aprobados en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021:

2.7.1 Conclusiones del análisis normativo del PDOT vigente

Entendiendo que el análisis normativo sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos para la formulación y actualización del PDOT es eminentemente jurídico y revisa la formalidad por sobre el contenido del plan, se mencionan algunos hallazgos encontrados:

- i. El PDOT y PUGS vigentes cumplen con gran parte de la normativa nacional aplicable; sin embargo, existen temas relevantes como los determinados en la LOTRTA, sobre las directrices para el suelo rural; plan de movilidad actualizado; normativa local de gestión de riesgos; y alineación a políticas y planificación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, y las del CCPD, de las que no hay constancia de cumplimiento.
- ii. El PDOT vigente cumple con los contenidos generales para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, determinados tanto en el artículo 42 del COPYFP que los clasifica en diagnóstico, propuesta y modelo de gestión, como en el artículo 6 y siguientes de la Resolución 003.
- iii. En cuanto al cumplimiento de proyectos de ordenanzas propuestos por el PDOT e incluso determinados en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, se incumple, en gran mayoría, con la aprobación de los mismos.
- iv. Respecto de los elementos vinculantes para la planificación territorial descentralizada, que constan en las Resoluciones 003 y 005 emitidas por el CTUGS, su cumplimiento se expone en la [Tabla 3. Cumplimiento de elementos vinculantes para la planificación](#). del apartado 2.5.1.
- v. En relación a la institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial por parte del GAD Milagro, determinadas en la Resolución 003, los resultados se expresan en la [Tabla 4. Institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial](#). del apartado 2.5.2.
- vi. Respecto de la obligatoriedad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de contar con un plan de movilidad ajustado al PDOT vigente, estipulada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, en su artículo 17, se detecta la existencia de uno aprobado en el año 2013, pero no se cuenta con evidencia de su actualización o

- compatibilidad con la jerarquización definida en la Ordenanza PDOT y PUGS 2021.
- vii. De la revisión de las gacetas oficiales publicadas en la página web institucional, no se encuentra evidencia de la existencia de normativa local que regule la gestión de riesgos y amenazas en el cantón.
- viii. Se observa la desactualización del porcentaje del área verde fraccionada establecida en el documento de propuesta del PDOT vigente , que establece la cesión de mínimo el 10% y máximo el 20% del área útil del terreno urbanizado o fraccionado, en calidad de áreas verdes y comunales; sin embargo, se encuentra vigente desde el 2016 la reforma al artículo 424 del COOTAD que establece el mínimo del 15% de cesión de área verde y comunitaria, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada.
- ix. Se detectó incompatibilidad entre la subclasificación del suelo rural de expansión urbana del cantón Milagro, y el destino del uso de suelo, que establece para este los usos: residencial, comercial y de servicios; por las siguientes razones:
- Usos de suelo como el residencial o comercial corresponden, por naturaleza, a la clasificación de suelo urbano y son inherentes a las definiciones consignadas en los artículos 18 y 19 de la LOOTUGS y artículo 4 de la Resolución No. 005 del CTUGS respecto de las características y vocación del suelo urbano y rural.
 - La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales¹⁵⁸ prohíbe expresamente a los gobiernos autónomos descentralizados municipales aprobar proyectos de urbanizaciones o ciudadelas en tierras rurales, en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional. Motivo por el cual no podría autorizarse un solo fraccionamiento o construcción a partir de un uso residencial ubicado en suelo rural.
 - La herramienta por la que se otorga usos de suelo de característica urbana a un suelo rural de expansión urbana, se llama plan parcial, que se formula y aprueba por ordenanza, para convertir el suelo rural a urbano, previa aceptación de la autoridad agraria.
- x. La ordenanza que crea y establece los requisitos para obtener la tasa de habilitación y control de establecimientos¹⁵⁹, vigente desde el 2012, por su

¹⁵⁸ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 113.- Control de la expansión urbana en predios rurales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, expansión urbana, no pueden aprobar proyectos de urbanizaciones o ciudadelas, en tierras rurales en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional.

Las aprobaciones otorgadas con inobservancia de esta disposición carecen de validez y no tienen efecto jurídico, sin perjuicio de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios que expidieron tales aprobaciones.

¹⁵⁹ Registro Oficial Edición Especial No. 278, del 30 de marzo de 2012.

nombre y contenido se identifica como una norma tributaria, salvo los anexos incluidos en esta, que contienen las condiciones del suelo que se siguen aplicando hasta la actualidad, a pesar de haberse aprobado el PUGS en el año 2021; situación que amerita las siguientes observaciones:

- a. Las ordenanzas deben referirse a una sola materia¹⁶⁰, lo que no se cumple en esta norma.
 - b. Para que un anexo tenga valor legal y goce de obligatoriedad, la ordenanza debe considerarlo como parte integrante de la misma, mencionarlo o detallarlo, lo que no sucede en este caso.
 - c. Las actividades son parte intrínseca de los usos de suelo y de la determinación de sus compatibilidades¹⁶¹, por lo tanto, constituyen parte de la norma urbanística que de manera obligatoria debe constar en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021; sin embargo, las mismas no se encuentran definidas en esta norma.
- xi. Los anexos técnicos, en especial el documento de propuesta del PDOT y PUGS y el modelo de gestión, no son considerados por la Ordenanza PDOT-PUGS 2021 como parte integrante de la misma, o no se menciona su obligatoriedad legal dentro del territorio; esto significaría que solo lo expresado en la misma tendría validez. No obstante, es posible que el contenido de esta norma no abarque la totalidad de lineamientos estipulados en los documentos técnicos.
- xii. Existe normativa municipal desactualizada y sin codificar, que contradice el actual marco jurídico nacional y la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, lo que podría provocar falta de efectividad en la implementación de los planes, y posibles errores en la aplicación diaria de la norma, por las siguientes razones:
- No se sujetan a la normativa nacional vigente;
 - No se sujetan al nuevo marco jurídico que regula la formulación, aprobación e implementación de un plan de uso y gestión del suelo;
 - No se ajustan a la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, es decir, en la práctica no hay una clara jerarquización de la normativa local;
 - No se han codificado ordenanzas.

Los hallazgos encontrados se presentan resumidos en la [Tabla 5](#):

[Tabla 5. Matriz de hallazgos del PDOT y PUGS vigentes.](#)

No.	Hallazgo	PDOT	PUGS	Observación
1	Cumplimiento de la normativa nacional aplicable.	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente	Existen temas relevantes como los determinados en la LOTRTA, sobre las directrices para el suelo

¹⁶⁰ COOTAD, artículo 322.-Decisiones legislativas.

¹⁶¹ Reglamento a la LOOTUGS, artículo 23, segundo inciso.

No.	Hallazgo	PDOT	PUGS	Observación
				rural; plan de movilidad actualizado; normativa local de gestión de riesgos; y alineación a políticas y planificación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, y las del CCPD, de las que no hay constancia de cumplimiento.
2	Cumplimiento de los contenidos generales para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.	Cumple	N/A	Los determinados en el artículo 42 del COPYFP y artículo 6 y siguientes de la Resolución 003.
3	Cumplimiento de proyectos de ordenanzas propuestos por el PDOT y Ordenanza PDOT-PUGS 2021, se incumple, en gran mayoría, con la aprobación de los mismos.	No cumple	No cumple	De los 28 proyectos encontrados, solo dos cumplen con actualización a partir de 2021.
4	Cumplimiento de los elementos vinculantes para la planificación territorial descentralizada y para la formulación de un plan de uso y gestión de suelo.	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente	Su cumplimiento se expone en la Tabla 3. Cumplimiento de elementos vinculantes para la planificación , del apartado 2.5.1.
5	Cumplimiento de la institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial.	Cumple parcialmente	N/A	Los resultados se expresan en la Tabla 4. Institucionalización del proceso de planificación y ordenamiento territorial , del apartado 2.5.2.
6	Existencia de plan de movilidad ajustado al PDOT vigente.	No cumple	No cumple	Existe plan de movilidad aprobado en el año 2013, pero no se cuenta con evidencia de su actualización o compatibilidad con la jerarquización definida

No.	Hallazgo	PDOT	PUGS	Observación
				en la Ordenanza PDOT y PUGS 2021.
7	Existencia de normativa local para la gestión de riesgos y amenazas en el cantón.	No cumple	No cumple	No se encontró evidencia.
8	Correspondencia del PDOT con el marco normativo vigente a la fecha de su formulación.	No cumple	N/A	Desactualización del porcentaje del área verde fraccionada establecida en el documento de propuesta del PDOT vigente, frente al prescrito en el artículo 424 del COOTAD.
9	Compatibilidad entre la subclasificación del suelo y el destino del uso de suelo.	N/A	No cumple	Los usos de suelo residencial, comercio y servicios, determinados para los polígonos planificados como suelo rural de expansión urbana, no son compatibles con estos.
10	Actividades para los usos de suelo dentro del PUGS vigente, como parte de la norma urbanística.	N/A	No cumple	En la actualidad se encuentran como anexo de una ordenanza tributaria del año 2012 ¹⁶² , pero no constan en el PUGS vigente.
11	Obligatoriedad de los anexos técnicos del PDOT y PUGS.	No cumple	No cumple	Los anexos técnicos no son considerados por la Ordenanza PDOT-PUGS 2021 como parte integrante de la misma, o no se menciona su

¹⁶²Ordenanza que Crea y Establece los Requisitos para Obtener la Tasa de Habilitación y Control de los Establecimientos Comerciales, Industriales, Profesionales, Artesanales, Financieros, de Servicios y Cualquiera de Orden Económico que Opere dentro de la Jurisdicción del Cantón San Francisco de Milagro, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 278, del 30 de marzo de 2012.

No.	Hallazgo	PDOT	PUGS	Observación
				obligatoriedad legal dentro del territorio.
12	Actualización y claridad de la normativa municipal.	No cumple	No cumple	Gran parte de la normativa municipal está desactualizada o es incompatible con la norma nacional, el PDOT y PUGS vigentes.

3. Análisis del cumplimiento de indicadores y metas del PDOT vigente

En esta etapa del diagnóstico estratégico, es crucial examinar no sólo los indicadores y metas establecidas, sino también comprender cómo se alinean con los objetivos y pilares estratégicos trazados en el PDOT. Este enfoque integral permite cuantificar el grado de logro de los objetivos, así como comprender mejor la coherencia y la eficacia de las acciones implementadas en relación con la visión de desarrollo urbano a largo plazo delineada en el plan. Al analizarlos, se puede obtener una visión integral del rendimiento del PDOT e identificar áreas clave que requieren atención o ajustes para la construcción de la siguiente fase del plan, que consiste en la propuesta.

3.1 Generalidades del PDOT vigente

El PDOT vigente del cantón San Francisco de Milagro se fundamenta en una visión integral que aspira a consolidar “un territorio resiliente que promueve el desarrollo sustentable y sostenible para su población, gestando la educación constante y fomentando la responsabilidad social y ambiental”.

Dicha visión orienta sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del cantón como “un polo de desarrollo e innovación para la provincia del Guayas, caracterizado por su cooperación e integración productiva, comercial y turística; generando una economía sostenible con políticas públicas que apoya la construcción de una sociedad resiliente que actúa bajo principios de responsabilidad social y ambiental” ¹⁶³. Para ello, en el PDOT, se determinaron cinco componentes, y once objetivos estratégicos institucionales alineados a Planes Nacionales, Agendas y Políticas Intersectoriales y las competencias asignadas por el COOTAD. A continuación, se presentan los componentes, objetivos y sus metas. ¹⁶⁴

3.2 Componente biofísico

Objetivos estratégicos

- Objetivo 2: Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales.

Metas:

- Manejo de fuentes hídricas cantonales de manera responsable.

¹⁶³ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 1 Misión, Visión y Valores, pág. 7.

¹⁶⁴ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 1 Misión, Visión y Valores, pág. 7.

3.2.1 Cambio climático y gestión de riesgos

Objetivos estratégicos

- Objetivo 2: Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales.
- Objetivo 6: Promover el derecho y la responsabilidad de disfrutar y cuidar la ciudad y sus espacios públicos.
- Objetivo 8: Legalizar la tenencia de la tierra, urbanizar y actualizar las bases de datos catastrales que permitan la planificación y ordenamiento del territorio de forma participativa e incluyente en zonas seguras.
- Objetivo 9: Fomentar la Inversión a través de alianzas público-privadas con responsabilidad social para el fortalecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos humanos, con énfasis en zonas y sectores de bajo nivel de riesgo, con el fin de ordenar el territorio de forma Planificada.
- Objetivo 11: Impulsar la igualdad de derechos, no discriminación y no exclusión de la ciudadanía, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable.

Metas

- Desarrollar el mapa de riesgos del Cantón Milagro.
- Implementar el programa Milagro Industrial Sostenible.
- Implementar el programa Resiliente, para la adaptación al cambio climático y reducción de riesgos tanto en el manejo y uso de los recursos como en la forma de vida de los ciudadanos.
- Fortalecer el capital humano para el mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos cantonales.
- Implementar el programa Milagro Ciudad Jardín Sostenible.

3.3 Componente socio – cultural

Objetivos estratégicos¹⁶⁵

- Objetivo 11: Impulsar la igualdad de derechos, no discriminación y no exclusión de la ciudadanía, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable.
- Objetivo 5: Mejorar el acceso integral a los servicios sociales que promuevan el desarrollo humano.
- Objetivo 7: Promover procesos de formación y participación ciudadana que vincule al GAD con las entidades públicas y civiles que intervienen en el Cantón y de esta manera articular a la Gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

¹⁶⁵ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 3 Objetivos Estratégicos Institucionales, 3.2 Componente Socio-Cultural, pág. 32.

Metas

- Proveer de un sistema eficiente de seguridad y control de las zonas urbanas de mayor aglomeración.
- Incrementar el acceso al internet para que niños y jóvenes puedan capacitarse de manera virtual.
- Establecer convenios y alianzas con organismos públicos y privados para apoyar a los bachilleres a que emprendan sus negocios que respondan a las necesidades del territorio.
- Apoyar a la niñez y adolescencia del cantón Milagro con apoyo psicológico permanente para prevenir problemas sociales (violencia intrafamiliar, uso de drogas, etc.)
- Dotar a la ciudad de estructuras accesibles para personas con discapacidades.
- Implementar campañas de salud permanente mediante el mejoramiento de las estructuras de salud, programas de prevención de COVID 19 y otras enfermedades recurrentes que afectan a la población del Cantón Milagro.
- Identificar y proteger legalmente las zonas patrimoniales del cantón Milagro con la finalidad de aprovecharlas y mantener la historia y cultura local.
- Construir el Museo Municipal y restaurar la Biblioteca Municipal del cantón Milagro.
- Recuperar sitios patrimoniales cantonales como la Chimenea de Santa Rosa de Chobo y la Escuela Victoria Concha de Valdez.

3.4 Componente económico – agro-productivo

Objetivos estratégicos¹⁶⁶

- Objetivo 1: Promover el desarrollo de una economía sustentable basado en la producción, el comercio, el turismo, y la prestación de servicios, mejorando la capacidad productiva y fortaleciendo la soberanía alimentaria.
- Objetivo 3: Fomentar modelos productivos para el desarrollo agrícola que generan esquemas de distribución de su producción y el crecimiento económico con su consumo local.

Metas

- Incentivar la inversión para la industria como generador de empleo.
- Fomentar la capacitación para el fortalecimiento a los emprendedores del cantón Milagro.
- Determinar una aproximación confiable a la producción de gases invernadero y de contaminación de acuíferos que genera la agricultura para establecer métodos de amortiguamiento en los procesos de producción agropecuaria.

¹⁶⁶ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 3 Objetivos Estratégicos Institucionales, 3.3 Componente Económico- Agro-productivo, pág. 34.

- Mejorar la capacidad de la población para obtener alimentos frescos y mantener un equilibrio nutricional. Además de impulsar la implementación de áreas verdes en zonas urbanas del Cantón Milagro.
- Resolver problemas de sanidad ambiental para contener malos olores causados por el Ingenio Valdez que afectan al sector urbano del Cantón Milagro. Además, aumentar la capacidad de concentración de oxígeno en la ciudad.
- Reducir la falta de tecnologías agrícolas en el sector rural, enfocados en pequeños y medianos productores. Además, disminuir la cantidad de intermediarios en el sector o estandarizar precios para estos productores.
- Determinar el equilibrio entre la oferta y la utilización de bienes y servicios en una economía, durante un período de tiempo enfocado al sector productivo del Cantón Milagro.

3.5 Componente asentamientos humanos

Objetivos estratégicos¹⁶⁷

- Objetivo 2: Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales.
- Objetivo 3: Fomentar modelos productivos para el desarrollo agrícola que generen esquemas de distribución de su producción y el crecimiento económico con su consumo local.
- Objetivo 5: Mejorar el acceso integral a los servicios sociales que promuevan el desarrollo humano.
- Objetivo 6: Promover el derecho y la responsabilidad de disfrutar y cuidar la ciudad y sus espacios públicos.
- Objetivo 8: Legalizar la tenencia de la tierra, urbanizar y actualizar las bases de datos catastrales que permitan la planificación y ordenamiento del territorio de forma participativa e incluyente en zonas seguras.
- Objetivo 9: Fomentar la Inversión a través de alianzas público-privadas con responsabilidad social para el fortalecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos humanos, con énfasis en zonas y sectores de bajo nivel de riesgo, con el fin de ordenar el territorio de forma Planificada.
- Objetivo 10: Fortalecer al Cantón espacial y físicamente a través de un sistema de conectividad que brinde mayor seguridad y eficiencia en los desplazamientos que garantice la cobertura territorial de todos sus servicios.

Metas

- Promover el crecimiento y desarrollo ordenado del cantón.

¹⁶⁷ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 3 Objetivos Estratégicos Institucionales, 3.4 Componente Asentamientos Humanos, pág. 35.

- Promover los procesos de gestión y regularización de predios urbanos y rurales
- Gestionar la implementación de equipamiento urbano
- Mejorar la funcionalidad y operatividad de la red vial urbana y rural
- Promover la implementación de un sistema de transporte interno eficiente
- Promover la ampliación de cobertura eléctrica y telecomunicaciones.

3.6 Componente político - institucional

Objetivos estratégicos¹⁶⁸

- Objetivo 4: Generar trabajo coordinado interdepartamental e interinstitucional en beneficio de los procesos institucionales y la consecución de los objetivos planteados en el PDOT.

Metas

- Reestructuración institucional acorde a las necesidades del GAD para la prestación de servicios eficientes considerando la innovación y mejoramiento continuo.
- Programas de capacitación, formación y actualización permanente del capital humano del GAD.
- Políticas públicas generadas y aplicadas para el fortalecimiento territorial en diversos sectores productivos y sociales.
- Tecnificar los servicios ciudadanos que brinda el GAD Municipal de Milagro.

3.7 Planes, programas y proyectos

En consideración del periodo para el PDOT vigente correspondiente del año 2019 al 2025, se determinaron 33 programas y 102 proyectos estructurados entre los 5 componentes planteados:

Tabla 6. Matriz de programas y proyectos propuestos en el PDOT vigente.

Componente	Número de programas	Número de proyectos
Biofísico	5	16
Socio - cultural	8	15
Económico – agro-productivo	7	7
Asentamientos humanos	11	59
Político e institucional	2	5

¹⁶⁸ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 3 Objetivos Estratégicos Institucionales, 3.5 Componente Político- Institucional, pág. 39.

Componente	Número de programas	Número de proyectos
Total	33	102

3.7.1 Información recibida: observaciones y consideraciones para análisis de cumplimiento

Para la elaboración del análisis cuantitativo y cualitativo del PDOT vigente se consideró los Reportes de Índice de Cumplimiento de Metas del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD) de los años 2019 al 2022, las ordenanzas publicadas en el período de gestión indicados e información proporcionada por las direcciones del GAD Milagro para el análisis del año 2023.

Debido a la falta de información plurianual y a su evidencia de cumplimiento anual, el análisis se estructura en función del número de proyectos y programas ejecutados por componente, registro por año y al objetivo estratégico al que responden.

3.8 Análisis de cumplimiento del PDOT vigente

3.8.1 Análisis de cumplimiento por componentes

A partir de lo contenido en la propuesta del PDOT vigente se procedió a realizar un análisis del cumplimiento en función de programas/plan y productos ejecutados en comparación con lo proyectado para el periodo 2019-2025. A continuación, se presenta el análisis en función de los 5 componentes del plan vigente.

Componente biofísico

En el componente biofísico, para el periodo de vigencia del PDOT 2019-2025 se planificó la ejecución de 5 programas y 13 proyectos, de los cuales hasta el año 2023 se han ejecutado 2 programas y 2 proyectos.

Lo ejecutado representa un avance del 40% en la completitud de los programas planificados para el final del PDOT vigente. En cuanto, al avance de proyectos planificados y ejecutados, se observa un avance del 12,5% de completitud de la planificación por proyectos para el componente en análisis. El presente análisis se ve representado mediante la [Figura 3](#).

COMPONENTE BIOFÍSICO

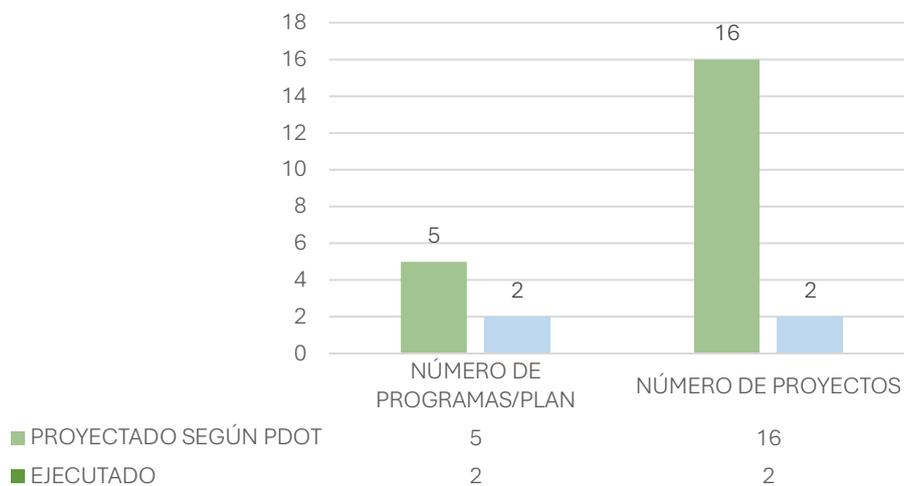


Figura 3. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente biofísico.

Componente socio - cultural

Para el periodo de vigencia del PDOT 2019-2025, en el componente socio- cultural se planificó la ejecución de 8 programas y 15 proyectos, de los cuales hasta el año 2023 se han ejecutado 4 programas y 4 proyectos. Lo ejecutado representa un avance del 50% en la completitud de los programas planificados para el componente en análisis. En cuanto, al avance de proyectos planificados y ejecutados, se observa un avance del 26,66% de completitud de la planificación presente en el PDOT vigente. Dicho análisis se ve representado mediante la [Figura 4](#).

COMPONENTE SOCIO-CULTURAL

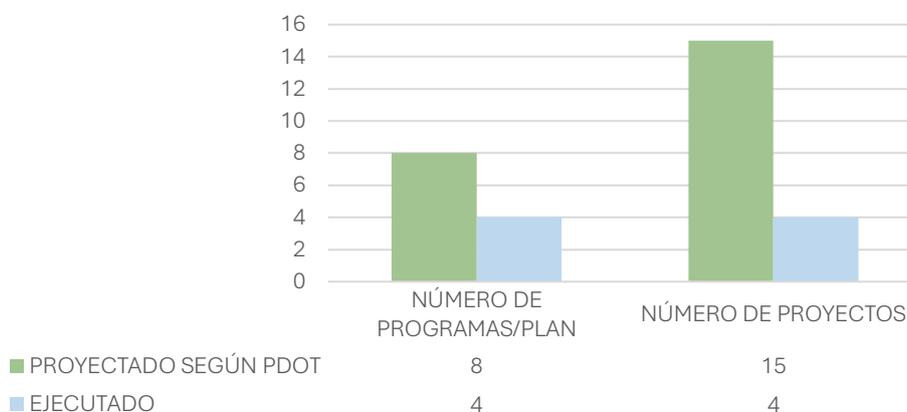
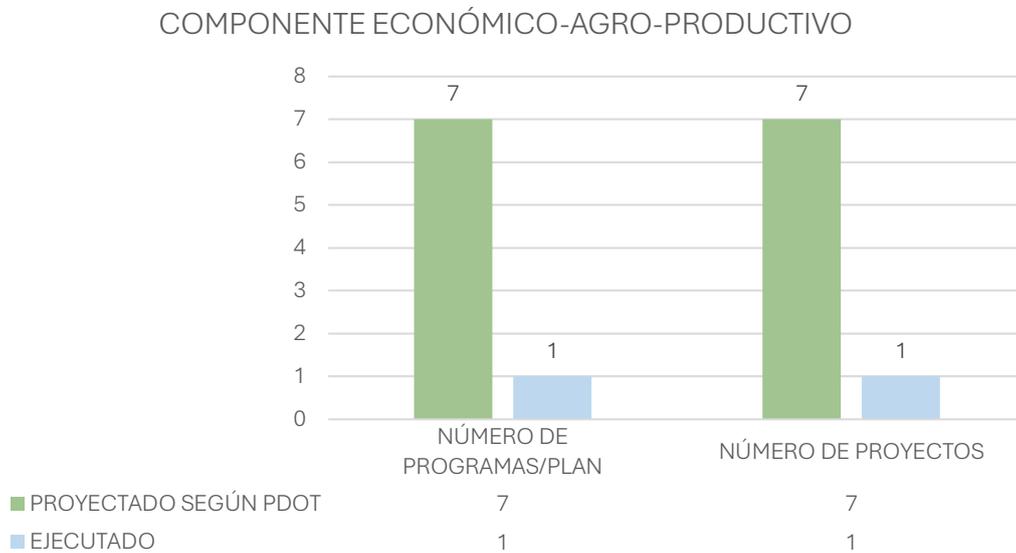


Figura 4. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente socio - cultural.

Componente económico- agro-productivo

Para el periodo de vigencia del PDOT 2019-2025 se planificó la ejecución de 7 programas y 7 proyectos dentro del componente económico – agro-productivo. Hasta el año 2023, se

registra evidencia de cumplimiento de 1 programa y 1 proyecto. Lo ejecutado representa un avance del 14,28% en la completitud de los programas planificado. En cuanto, al avance de proyectos planificados y ejecutados, se observa un avance del 14,28% de completitud de la planificación presente en el PDOT vigente; tal como se muestra en la [Figura 5](#).



[Figura 5. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente - agro-productivo.](#)

Componente de asentamientos humanos

Para el periodo de vigencia del PDOT 2019-2025, en el componente de asentamientos humanos se planificó la ejecución de 11 programas y 59 proyectos, de los cuales hasta el año 2022 se han ejecutado 10 y 18, respectivamente.

Lo ejecutado representa un avance del 90,90% en la completitud de los programas planificados para el componente en análisis; mientras que, con respecto al avance de proyectos planificados y ejecutados, se observa un avance del 30,50% de completitud de la planificación presente en el PDOT vigente.

COMPONENTE ASENTAMIENTOS HUMANOS

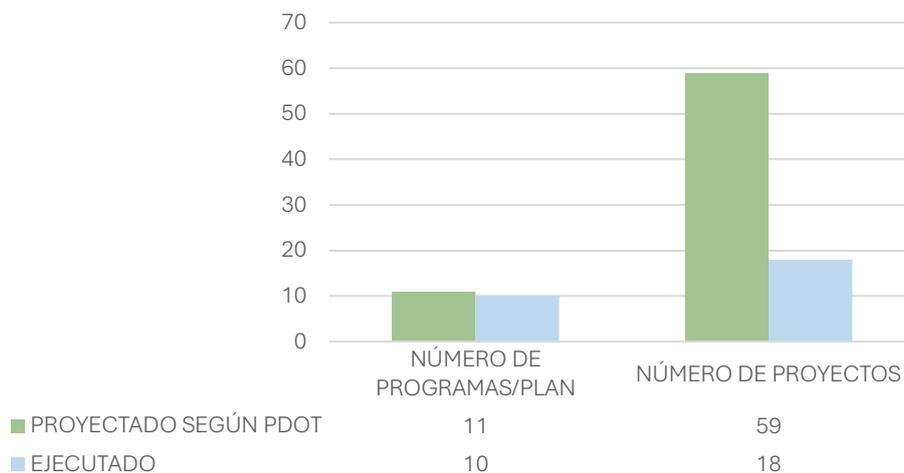


Figura 6. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente de asentamientos humanos.

Se puede observar a partir de lo presentado mediante la [Figura 6](#), que este componente cuenta con la mayor cantidad de proyectos ejecutados en el plan; esto se debe a que dentro de su planificación se contemplan proyectos de construcción referidos a infraestructura vial y de servicios básicos, lo que se muestra como eje prioritario de desarrollo para el cantón.

Componente político - institucional

En el componente político-institucional para el periodo de vigencia del PDOT 2019-2025 se planificó la ejecución de 2 programas y 5 proyectos, de los cuales hasta el año 2023 se ha ejecutado 1 programa y 2 proyectos.

Lo ejecutado representa un avance del 50% en la completitud de los programas planificados para el final del PDOT vigente. En cuanto, al avance de proyectos planificados y ejecutados, se observa un avance del 40% de completitud de la planificación por proyectos para el componente en análisis; según se muestra en la [Figura 7](#).

COMPONENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

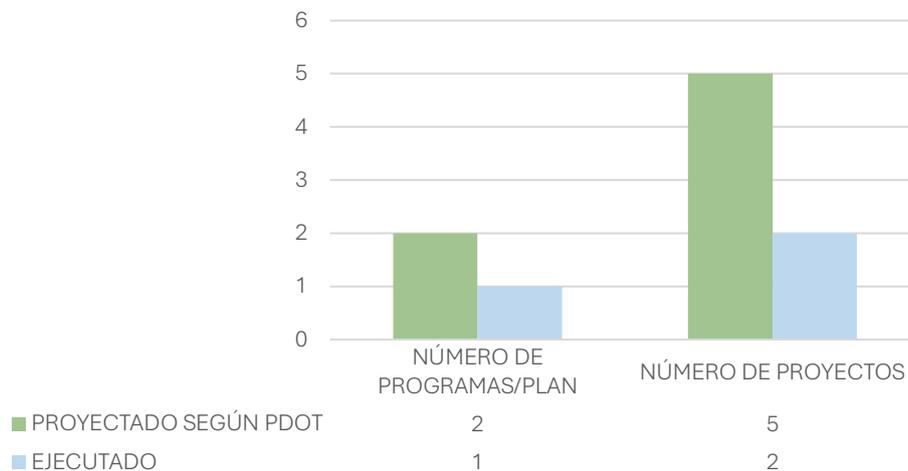


Figura 7. Número de programas y proyectos ejecutados dentro del componente político - institucional.

3.8.2 Análisis de cumplimiento por objetivo estratégico

En el presente apartado se analiza el cumplimiento de los objetivos estratégicos, de acuerdo a su correspondencia, de los 18 programas y 27 proyectos cuya evidencia de ejecución fue identificada en el periodo comprendido entre el año 2019 y el año 2023. Es necesario recalcar que, el PDOT vigente no establece metas específicas en cuanto al cumplimiento de proyectos y objetivos, por lo que no es posible obtener porcentajes de avance, únicamente se presentará una valoración cuantitativa y cualitativa de la información proporcionada. Este análisis se proyecta mediante la [Figura 8](#).

ANÁLISIS PROGRAMA/PROYECTO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO

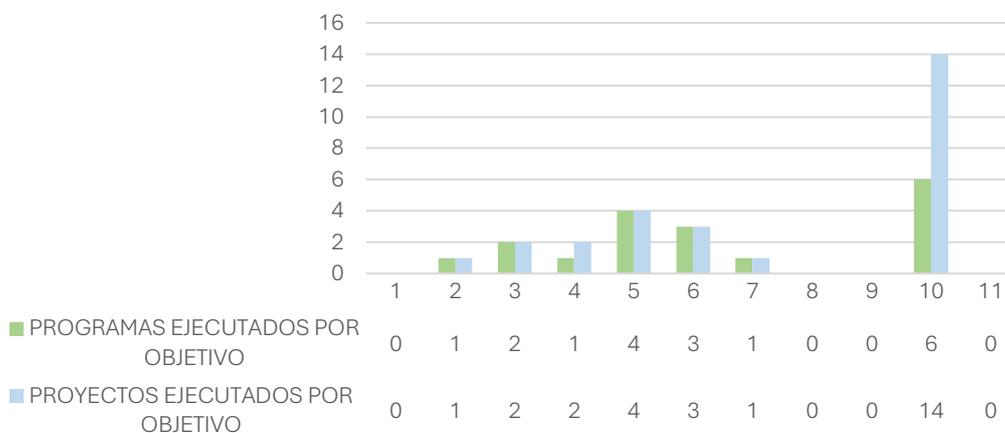


Figura 8. Análisis de cumplimiento por objetivo estratégico.

A partir de esta se puede observar que no existe evidencia de cumplimiento para los Objetivos Estratégicos 1,8,9 y 11. En cuanto, a los objetivos restantes se observa cumplimiento de entre 1 y 4 programas o proyectos ejecutados por objetivos en los

Objetivos Estratégicos 2,3,4,5,6 y 7. De forma simultánea a los resultados presentados con anterioridad, en el Objetivo 10 se observa el mayor número de cumplimiento en cuanto a programas (6) y proyectos (14), debido a que estos corresponden al Componente de Asentamientos Humanos específicamente a proyectos de infraestructura vial o de redes de alcantarillado o agua potable.

3.8.3 Registro de cumplimiento de programas y proyectos anuales

En referencia al número de programas y proyectos ejecutados en función de lo proyectado en el PDOT vigente, se identificó que, en el periodo entre el año 2019 y el año 2023, se muestra un avance del 54,54% en programas y 26,47% en proyectos planificados. Los porcentajes indicados sugieren que, a la presente fecha, la planificación de proyectos del PDOT vigente, no ha llegado a su completitud y que en dos años tendrían que ejecutar aproximadamente un 73,53% de los proyectos planteados. Estos datos se pueden observar gráficamente mediante la [Figura 9](#).

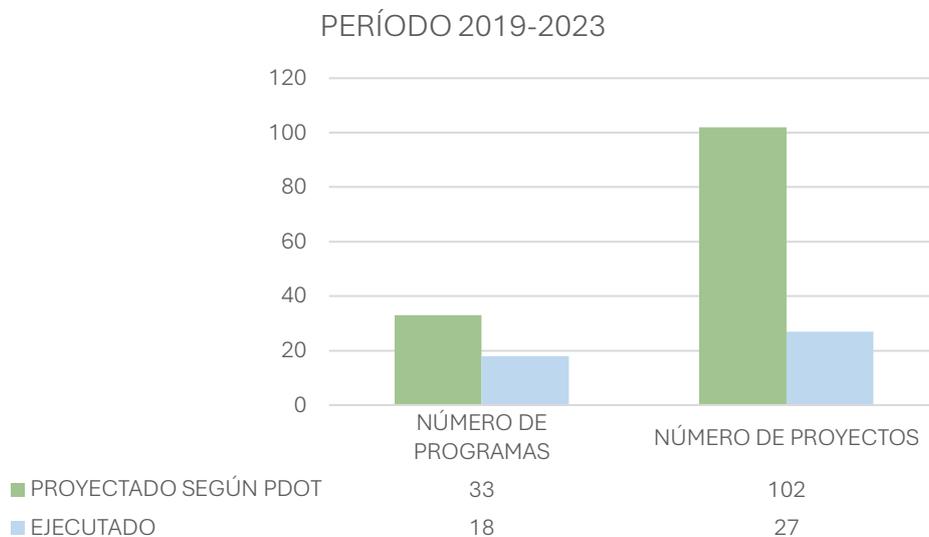


Figura 9. Registro de cumplimiento de programas y proyectos anuales en el período 2019-2023.

Indicamos que en el análisis anual el total de programas y proyectos ejecutados no corresponde al resultado general debido a que la cuantificación de los programas y proyectos ejecutados por periodo 2019-2025 filtra aquellos conceptos repetidos, mientras que en el análisis anual los considera como conceptos individuales.

Programas ejecutados por año

Del análisis anual de programas ejecutados se puede observar una variante de ejecución de entre 5 a 8 programas por año. De forma particular, en el año 2019 se registró el menor número de programas ejecutados con 5 programas. Posteriormente, en el 2020 y 2022 y 2023, se registró la ejecución de 8 programas por año respectivamente, mientras que en el año 2021 se evidenció el cumplimiento de 7 programas anuales.

Los programas identificados corresponden mayoritariamente a los programas de “Programa de Construcción y Mantenimiento de obras civiles”, “Programa Milagro Resiliente: Reducción de riesgos y adaptación al cambio climático escala Cantonal, Urbano y de barrio”, “Programa de capacitación para la ciudadanía”, “Programa cultural y social”, “Programa de Infraestructura Vial” ¹⁶⁹, entre otros; tal como se evidencia en la Figura 10.



Figura 10. Número de programas ejecutados por año.

Proyectos ejecutados por año

Del análisis anual de proyectos ejecutados se puede observar una variante de ejecución de entre 7 a 12 programas por año. De forma particular, en los años 2019 y 2021 se registró el menor número de proyectos ejecutados con 7 proyectos. Posteriormente, en el 2020 se registró la ejecución de 12 proyectos, lo que lo posiciona como el año de mayor cumplimiento de proyectos del PDOT 2019-2025. Por último, en los años 2022 y 2023 se evidenció el cumplimiento de 10 proyectos en el transcurso de estos, tal como se muestra mediante la Figura 11.

¹⁶⁹ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 5 Programas y Proyectos 2019-2025, pág. 43.

PROYECTOS EJECUTADOS POR AÑO

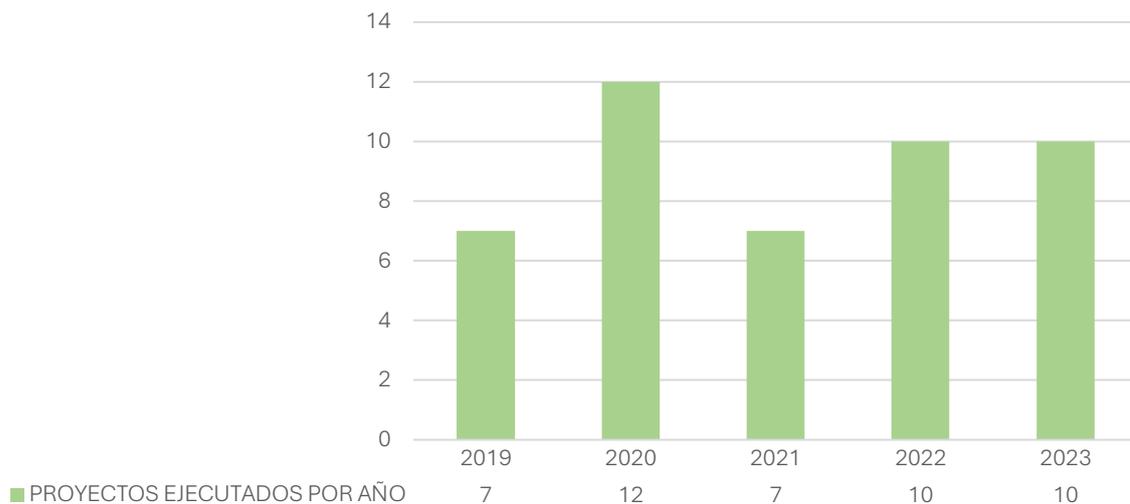


Figura 11. Número de proyectos ejecutados por año.

Entre los proyectos ejecutados en el PDOT vigente, destacan las obras por concepto de “Mantenimiento y limpieza de esteros, canales principales, canales secundarios, cunetas y zanjas en diversos sectores del área urbana y rural del Santón San Francisco de Milagro, Provincia del Guayas” para reducción de riesgos y adaptación al cambio climático; proyectos de carácter sociocultural como “Talleres de emprendimiento y capacitación a la comunidad -eventos de apertura y clausura, adquisición de material para talleres, incentivo económico para ganadores del concurso, contratación de servicios sociales” y “Proyecto de mejoramiento barrial y eventos varios, adquisición de material para mejoras barriales, incentivo económico para ganadores del concurso” ; y proyectos por mantenimiento de vías bajo diferentes modalidades como lastrado, reconfiguración o construcción/ mantenimiento de vías urbanas y rurales.

Además, de aquellos proyectos para el mejoramiento de acceso de servicios básicos a la comunidad y de servicios complementarios como la “Instalación de zonas wifi-gratuitas en las diferentes áreas de esparcimiento de la comunidad Milagreña”¹⁷⁰, entre otros.

3.9 Conclusiones del análisis del cumplimiento de indicadores y metas del PDOT vigente

La ausencia de una proyección plurianual cuantificable a través de indicadores de cumplimiento no permitió tener una visión integral de la planificación de programas y proyectos en función del objetivo al que prevén responder. Sin embargo, a partir de la información analizada se pueden generar las siguientes conclusiones:

¹⁷⁰ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón San Francisco de Milagro 2020-2025, Propuesta del PDOT 2019-2025, 5 Programas y Proyectos 2019-2025, 5.2 Componente Socio-Cultural pág. 45.

- En el periodo comprendido entre el año 2019 y el año 2023, se muestra un avance del 54,54% en programas y 26,47% en proyectos planificados, lo que señala que la planificación del PDOT vigente no ha llegado a su completitud y que en dos años tendrían que ejecutar aproximadamente un 73,53% de los proyectos planteados.
- No se registra evidencia de cumplimiento de los objetivos estratégicos 1, 8,9 y 11. A pesar de que, existe evidencia de que 7 objetivos presentan avance, no es posible medir el cumplimiento debido a la falta de la proyección plurianual mencionada.
- Existe una predominancia de proyectos y programas ejecutados en los objetivos estratégicos 5, 6 y 10, con especial predominio de cumplimiento en este último sobre otros objetivos debido a su partida como proyectos referentes a mantenimiento vial o ampliación de redes de alcantarillado y agua potable.
- De forma general, se observan notables avances en el Componente de Asentamientos Humanos y en el Componente Socio- Cultural en relación con otros componentes.

En resumen, la ejecución del PDOT del cantón San Francisco de Milagro muestra progreso en diversas áreas de desarrollo prioritarias para el cantón como la infraestructura vial y servicios básicos, pero también destaca la necesidad de estrategias adaptativas y una revisión detallada para abordar desafíos específicos y garantizar un desarrollo integral y sostenible en el futuro que pueda ser cuantificable a través de una proyección efectiva de programas y proyectos municipales. Además, de necesitar considerar un esquema donde la participación de la comunidad y la transparencia en la gestión sean pilares para asegurar el éxito de las iniciativas de desarrollo local.

Indicamos que, el criterio de análisis consideró el cumplimiento de programas y proyectos con relación a la existencia de evidencia física que respalde su ejecución. A este respecto, el listado de proyectos sin evidencia de cumplimiento identificados mediante el presente análisis será incluido en la actualización del PDOT producto de esta consultoría.

4. Evaluación técnica del PUGS vigente

La evaluación técnica del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) vigente comprende un análisis del modelo territorial deseado planteado en PDOT, así como del componente estructurante y urbanístico del PUGS. Se verifica el cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en las correspondientes resoluciones del CTUGS para ambos componentes, así como la revisión técnica del ordenamiento territorial planteado. La evaluación también incluye la verificación del cumplimiento de disposiciones transitorias y las reformas realizadas a la ordenanza PDOT-PUGS 2021.

4.1 Análisis del modelo territorial deseado

En este apartado se realizará un análisis del Modelo Territorial Deseado (MTD) del cantón Milagro desde el enfoque de cumplimiento de los contenidos que indica la Guía para la formulación/actualización del PDOT cantonal, 2019 en su apartado 2.4.2.

Tabla 7: Contenidos mínimos del modelo territorial deseado requerido en la guía metodológica para la actualización del PDOT.

	Contenido mínimo	Cumplimiento	Observación
1.	La estructura urbana y rural, es decir la clasificación y sub clasificación del suelo, considerando las condiciones de riesgos presentes en el territorio.	Cumple	Observación: En el artículo se indica que se asignarán espacios conforme disponibilidad y ejecución de proyectos, y la ubicación geográfica será realizada por la instancia técnica responsable del Ordenamiento Territorial.
2.	La red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, energía y telecomunicaciones e infraestructura.	Cumple	No existen observaciones.
3.	Zonas de riesgos identificados en el territorio.	No cumple	No se ha identificado en la cartografía del modelo territorial deseado.
4.	Áreas de conservación, ecosistemas (especialmente ecosistemas frágiles, en caso de existir), zonas de protección hídrica.	No cumple	No se ha identificado en la cartografía del modelo territorial deseado.

	Contenido mínimo	Cumplimiento	Observación
5.	Uso sostenible de los recursos Naturales (economía circular).	No cumple	No se ha identificado en la cartografía del modelo territorial deseado.
6.	Patrimonio cultural.	No cumple	No se ha identificado en la cartografía del modelo territorial deseado.
7.	Localización o área de influencia de programas/proyectos definidos en la propuesta.	No cumple	Cuenta con un mapa de localización de proyectos, a nivel general, pero que no corresponden con la matriz de planes, programas y proyectos del PDOT.

El desarrollo del MTD que se encuentra en el anexo de la ordenanza, da cuenta, en parte, de la descripción de este de manera detallada. Y, luego de haberlo analizado, se desprende como conclusión dos aspectos a tomar en cuenta: El primero, su correspondencia con los objetivos estratégicos del PDOT, es decir, el modelo territorial como un resultado de la visión estratégica del cantón. Y, en correspondencia, la territorialización de este a través de la representación gráfica de los criterios del MTD, lo que garantizaría que los objetivos sean aplicables en el territorio y no son únicamente una declaración de intenciones.

Tabla 8: Articulación MTD con los objetivos estratégicos planteados en el PDOT-PUGS 2021.

Criterio	Objetivos Estratégicos que articula	Localización gráfica
Todas las porciones que conforman piezas de su territorio ocupado con actividades productivas o asentamientos humanos, dispongan de infraestructura de comunicación que garanticen la accesibilidad y movilidad, así como una disponibilidad de espacio público y equipamientos físicos que se distribuyan equilibradamente sobre el territorio.	O6. Promover el derecho y la responsabilidad de disfrutar y cuidar la ciudad y sus espacios públicos. O10. Fortalecer al cantón espacial y físicamente a través de un sistema de conectividad que brinde mayor seguridad y eficiencia en los desplazamientos que garantice la cobertura territorial a todos sus servicios.	No
Mayor cobertura de los servicios básicos y sociales	O5. Mejorar el acceso integral a los servicios sociales que promuevan el desarrollo humano.	Si
Sistema de conectividad que permita integrar los centros	O10. Fortalecer al cantón espacial y físicamente a través de un	Si

urbanos con sus áreas de influencia rurales

sistema de conectividad que brinde mayor seguridad y eficiencia en los desplazamientos que garantice la cobertura territorial a todos sus servicios.

Ambientalmente sustentable (...) que eviten la ocupación de suelos de protección e impidan el asentamiento humano en suelos degradados y/o amenazados por riesgos y calamidades naturales.

O2. Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales.

No

Corredor ambiental y turístico en la vía que une a la cabecera cantonal Milagro con la parroquia rural Alberto Astudillo (...) y el km 26 y el corredor conurbano que va de Milagro. vía Mariscal Sucre hasta las Cataratas.

O10. Fortalecer al cantón espacial y físicamente a través de un sistema de conectividad que brinde mayor seguridad y eficiencia en los desplazamientos que garantice la cobertura territorial a todos sus servicios.

No

Plaza gastronómica en el área urbana de la parroquia Roberto Astudillo, un proyecto turístico en centro poblado de Venecia Central y un proyecto turístico en Recinto Campamento,

O1. Promover el desarrollo de una economía sustentable basado en la producción, el comercio, el turismo, y la prestación de servicios, mejorando la capacidad productiva y fortaleciendo la soberanía alimentaria.

No

Desarrollo del turismo con base en los recursos históricos monumentales

O1. Promover el desarrollo de una economía sustentable basado en la producción, el comercio, el turismo, y la prestación de servicios, mejorando la capacidad productiva y fortaleciendo la soberanía alimentaria.

Si

Protección ecológica en las lagunas de oxidación

O2. Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales.

No

Conectividad vial entre las parroquias y la cabecera cantonal

O10. Fortalecer al cantón espacial y físicamente a través de un sistema de conectividad que brinde mayor seguridad y eficiencia en los desplazamientos que

No

garantice la cobertura territorial a todos sus servicios.

Generación de zonas urbanas de protección	O2. Desarrollar una cultura ambiental sostenible y promover el manejo responsable de los recursos naturales.	Si
Mejorar conectividad vial de la cabecera cantonal	O10. Fortalecer al cantón espacial y físicamente a través de un sistema de conectividad que brinde mayor seguridad y eficiencia en los desplazamientos que garantice la cobertura territorial a todos sus servicios.	Si
Incrementar cobertura del sistema de agua potable y alcantarillado en la zona norte de la ciudad	O5. Mejorar el acceso integral a los servicios sociales que promuevan el desarrollo humano.	Si

4.2 Análisis del componente estructurante

Esta sección aborda los procesos y criterios necesarios para asegurar que los aspectos técnicos y normativos requeridos para la formulación e implementación de los PUGS. Abarca desde la evaluación del cumplimiento de los requisitos legales hasta el análisis técnico de su contenido, con el objetivo de garantizar una adecuada gestión del suelo para el desarrollo sostenible del territorio.

Inicialmente se verificará el cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en el Artículo 18 de la Resolución 005, para posteriormente dar paso al análisis de la clasificación y subclasificación del suelo establecidas en el PUGS Milagro. Esto con el objeto de verificar si la determinación de estas cumple con los requerimientos establecidos en el marco legal vigente.

4.2.1 Verificación de cumplimiento de contenidos mínimos

La Norma Técnica de Contenidos Mínimos, Procedimiento Básico de Aprobación y Proceso de Registro Formal de los Planes de Uso y Gestión de Suelo y, los Planes Urbanísticos Complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, emitida a través de la Resolución 005 en su artículo 18 establece los Contenidos mínimos del componente estructurante del PUGS.

La [Tabla 9](#) ofrece una evaluación exhaustiva utilizando los criterios "cumple" y "no cumple" para medir el grado de cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en la normativa mencionada anteriormente. Este enfoque nos permite analizar con precisión la

conformidad con los estándares requeridos, identificando hallazgos encontrados en la revisión del PUGS vigente.

Tabla 9. Cumplimiento de los contenidos mínimos del componente estructurante del PUGS vigente.

Contenido mínimo	Cumplimiento	Fuente u observación
1. Propuesta de ajuste de límites urbanos de la cabecera cantonal y de las cabeceras parroquiales.	Cumple	Desde el artículo 15 hasta el artículo 23 de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021. Es importante destacar que además de delimitar el área urbana de la cabecera cantonal y las cabeceras parroquiales, también delimita 4 áreas urbanas en las parroquias rurales.
2. Clasificación del suelo. (urbano - rural del reajuste o la definición de los límites urbanos de cada uno de los asentamientos humanos concentrados, independiente de la asignación político-administrativa de la parroquia como urbana o rural).	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 24, Ordenanza PDOT-PUGS 2021.
3. Subclasificación del suelo ajustada, tomando como insumo la subclasificación previamente establecida en el PDOT.	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 25, Ordenanza PDOT-PUGS 2021. Observación: <p>Existen inconsistencias entre las definiciones que se presentan en el articulado y la representación de la subclasificación expuesta en la cartografía. En el articulado se define al suelo rural de aprovechamiento extractivo, mientras que este no se ve reflejado en el mapa de subclasificación del suelo que se presenta en la ordenanza antes citada.</p> <p>Adicionalmente, es importante indicar que, en el documento técnico anexo a la ordenanza, en la página 761, es posible identificar la mención a un porcentaje del suelo rural destinado a la subclasificación de protección; sin</p>

Contenido mínimo	Cumplimiento	Fuente u observación
		<p>embargo, esta categoría no es definida ni localizada en la ordenanza <i>persé</i>.</p>
<p>4. Localización y descripción de la capacidad de los sistemas públicos de soporte.</p>	<p>No cumple</p>	<p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 26, Ordenanza PDOT-PUGS 2021. <p>Observación:</p> <p>Si bien, en el artículo 26 se cita lo referido en el marco legal al respecto, no se los localiza ni describe.</p> <p>Sin embargo, es importante indicar que en el documento anexo a la ordenanza se localizan algunos sistemas públicos de soporte, entre los que se identifican: cobertura de agua potable, redes de aguas lluvias, cobertura de recolección de desechos y subestaciones eléctricas.</p> <p>Se establece que no cumple con la localización y descripción de los sistemas públicos de soporte porque no se localiza a todos los que establece el marco legal, ni tampoco describe aquellos que sí.</p>
<p>5. Localización y descripción de las áreas de conservación ambientales, paisajística, patrimoniales, riesgos naturales - antrópicos, extractivas y productivas.</p>	<p>No cumple</p>	<p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 27, Ordenanza PDOT-PUGS 2021. <p>Observación:</p> <p>Si bien en el artículo 27 se hace referencia a este apartado, en su desarrollo no las localiza ni describe.</p>
<p>6. Distribución general de las actividades de los Asentamientos Humanos: Productivas,</p>	<p>No cumple</p>	<p>Observación:</p> <p>No se ha presentado evidencia</p>

Contenido mínimo	Cumplimiento	Fuente u observación
Extractivas, de Conservación y de Servicios.		
7. Parámetros generales para la formulación de Planes Parciales en suelos rurales de expansión urbana o desarrollo de suelo urbano.	No cumple	<p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Art. 28 y 29, Ordenanza PDOT-PUGS 2021. <p>Observación:</p> <p>Si bien, en el artículo 28 y 29 se hace referencia a los planes parciales, en el texto solo se cita lo que se indica en el marco legal vigente; es decir, el PUGS de Milagro no localiza los polígonos destinados para la formulación de planes parciales, ni tampoco establece sus parámetros generales.</p>
8. Trama urbana y cartografía temática que contenga la clasificación y subclasificación del suelo de acuerdo con los enfoques planteados.	Cumple	<p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cartografía proporcionada por el GAD Milagro, 2024.
9. Delimitación de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, ajustándose dentro de la clasificación y subclasificación del suelo planteada.	No cumple	<p>Observación:</p> <p>No se ha presentado evidencia</p>

- Clasificación del suelo**

La LOOTUGS establece en su artículo 17, que todo el suelo se debe clasificar en urbano y rural, considerando sus características actuales; y, de igual forma, la definición de cada una está indicadas en los artículos 18 y 19 de la misma ley, respectivamente.

Normativa relacionada: LOOTUGS.

Artículos relacionados: Artículo 17, artículo 18, artículo 19.

Conforme a lo antes mencionado, tenemos las siguientes definiciones:

- Suelo urbano. – Es el ocupado por asentamientos humanos dotados total o parcialmente de infraestructura y servicios básicos. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural.
- Suelo rural. – Es el destinado principalmente a actividades agro-productivas, extractivas o forestales; o por sus características debe ser protegido o conservado.

Análisis de cumplimiento

La clasificación del suelo está desarrollada en el artículo 24 de la Ordenanza que pone en vigencia la actualización del PDOT 2019-2025 y su correspondiente PUGS 2021-2033 del cantón San Francisco de Milagro, del cual se obtiene la siguiente información visualizado mediante el [Mapa 1](#).



Mapa 1. Clasificación del suelo cantonal.
Fuente: PUGS Milagro, 2021.

La distribución entre el suelo urbano y rural del cantón Milagro sigue la tendencia de la mayoría de los cantones del país, donde el porcentaje del suelo rural puede llegar a superar el 90% de la superficie cantonal, para el caso de Milagro el suelo rural equivale al 91,72%; tales datos se ven reflejados en la [Tabla 10](#).

Tabla 10. Distribución de la clasificación del suelo cantonal.

Superficie cantonal (SC)		40,528.31 has.
Clasificación del suelo	Superficie	Porcentaje de la SC
Suelo urbano	3357.61 has.	8.28%
Suelo rural	37,170.70 has.	91.72%

- **Subclasificación del suelo**

Para suelo urbano

La normativa establece la siguiente subclasificación para el suelo urbano: Suelo urbano consolidado, Suelo urbano no consolidado, y Suelo urbano de protección, cuyas definiciones se encuentran detalladas en el artículo 18 de la LOOTUGS.

Para suelo rural

La normativa establece la siguiente subclasificación para el suelo rural: Suelo rural de producción, Suelo rural para aprovechamiento extractivo, y Suelo rural de expansión urbana, cuyas definiciones se encuentran detalladas en el artículo 19 de la LOOTUGS.

Para el suelo rural de expansión urbana

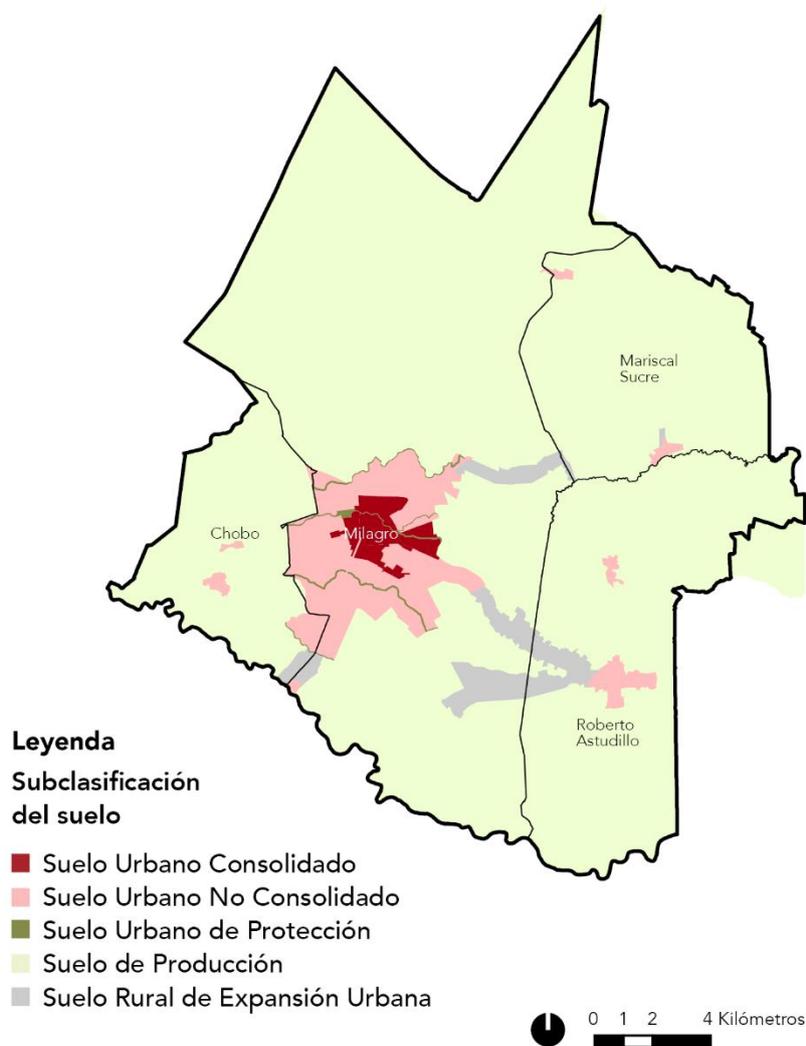
El mismo artículo 19 indica que el suelo determinado como rural de expansión urbana debe contemplar los siguientes aspectos:

1. En función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón.
2. Se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte definidos en el plan de uso y gestión de suelo.
3. Se ajustará a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente.
4. No se catalogará como tal, aquel que sea identificado como de alto valor agro productivo por parte de la autoridad agraria nacional; salvo que exista una autorización expresa de la misma.
5. Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía.

Análisis de cumplimiento

La subclasificación del suelo del cantón Milagro está definida en el artículo 25 de su Ordenanza que pone en vigencia la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2025 y su correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo 2021-2033, del

que se desprenden los siguientes resultados graficados tanto en el [Mapa 2](#), como en la [Tabla 11](#).



Mapa 2. Subclasificación del suelo cantonal.
Fuente: PUGS Milagro, 2021.

Tabla 11. Distribución de la subclasificación del suelo cantonal.

Superficie cantonal (SC) 40,528.31 has.			
Subclasificación del suelo	Superficie	% de la SC	% de la SCS
Suelo urbano consolidado	475.54 has.	1.17%	
Suelo urbano de protección	123.63 has.	0.31%	
Suelo urbano no consolidado	2733,14 has.	6,74%	

Suelo rural de expansión urbana	1112.50 has.	2.74%
Suelo rural de producción	36058.17 has.	88.97%

4.2.2 Conclusiones y recomendaciones del componente estructurante del PUGS vigente

- La subclasificación del suelo rural no contempla las denominaciones de suelo rural de aprovechamiento extractivo, ni de suelo rural de protección; a pesar de que, en lo que respecta a la primera denominación, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) tiene registrado en su catastro concesiones otorgadas para el aprovechamiento de áridos y pétreos en las riberas del río que se encuentran en fase de explotación.
- En lo que respecta a la denominación de suelo rural de protección, no permite continuidad del suelo de protección reconocida en el área urbana, la cual corresponde a cauces de ríos o canales naturales.
- Es importante resaltar que el componente estructurante, de acuerdo con lo estipulado en la LOOTUGS, se refiere a la visión territorial de largo plazo para el cantón que, además de contener la clasificación y subclasificación del suelo debe evidenciar otros elementos estructurantes del territorio, como son los sistemas públicos de soporte, que para el caso del PUGS Milagro no los identifica. Lo mismo sucede con el resto de los requisitos mínimos que establece el marco legal para el PUGS, los que la ordenanza se limita a hacer una referencia textual de lo dispuesto en el marco legal.
- La extensión del suelo rural de expansión urbana asciende a 1,112.5 has., que corresponde al 50.36% de la huella urbana¹⁷¹ de la cabecera cantonal. Por otra parte, de la superficie de la huella urbana disponible para edificar (2,208.85 has) solamente el 21.21% ha sido desarrollado. Por lo tanto, es necesario que se revise la superficie asignada al suelo rural de expansión urbana, en virtud de que este suelo se habilite una vez el área urbana esté plenamente consolidada.

4.3 Análisis del componente urbanístico

Esta sección se centra en el análisis de los procedimientos y criterios empleados en la elaboración e implementación del componente urbanístico PUGS Milagro. Incluye la

¹⁷¹ Corresponde a la superficie de territorio que ha sido desarrollada para el establecimiento de actividades antrópicas, donde se localizan edificaciones e infraestructura de soporte. La huella urbana crece a través del tiempo y su crecimiento puede albergar áreas consolidadas y bien dotadas de infraestructura, como también zonas de menor consolidación por su carencia de infraestructura y servicios.

evaluación del cumplimiento de los requisitos legales y el análisis técnico detallado de su contenido, con el fin de tener una lectura fidedigna del instrumento en análisis.

4.3.1 Verificación de cumplimiento de contenidos mínimos

La verificación de los contenidos mínimos del componente urbanístico del PUGS Milagro, se realiza con base en los contenidos mínimos indicados en el Artículo 28 de la Resolución 005 y de acuerdo con la información de la Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025, así como el Documento Técnico PUGS Milagro 2019-2025, dando como resultado la [Tabla 12](#). Es necesario indicar que en este apartado únicamente se verificará la existencia de los requisitos mínimos en el PUGS y no se realizará una evaluación al contenido de la información.

Tabla 12. Cumplimiento de contenidos mínimos del componente urbanístico del PUGS vigente Milagro.

	Contenido mínimo	Cumplimiento	Fuente u observación
8.	Definición de Polígonos de Intervención Territorial.	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 31, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.1 Página 38.
9.	Asignación de tratamientos urbanísticos para los PITS.	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 32, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.2 Página 45.
10.	Uso y ocupación del suelo en los PIT.	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 33, 34 y 35, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.3 Página 65.
11.	Parámetros de ocupación del suelo para los PIT.	No cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 35, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.4 y 3.5. Páginas 80-86. Observación: <p>Se evidencia que algunos parámetros de ocupación no son los establecidos en el Art. 35 de la Resolución 005. Y, se identifica lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La norma indica establecer el predio y frente mínimo para la

Contenido mínimo	Cumplimiento	Fuente u observación
		<p>división predial, en el PUGS se establecen características de lote para fraccionamiento y características de lote resultante, estableciendo dos áreas y dos frentes mínimos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La norma indica establecer edificabilidad básica y edificabilidad general máxima, en el PUGS se establece altura máxima respecto al frente de lote y altura máxima del cerramiento. - Se añaden parámetros de: norma de parqueo.
<p>12. Estándares urbanísticos específicos previstos para la planeación y actuación urbanística del caso.</p>	<p>No cumple</p>	<p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 36, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. <p>Observación:</p> <p>No se indican estándares urbanísticos específicos, únicamente se menciona el Artículo 43 de la LOOTUGS que hace referencia a estándares urbanísticos.</p>
<p>13. Cartografía correspondiente a los PIT generados, debidamente codificados de acuerdo con los tratamientos, usos y parámetros de ocupación del suelo definidos.</p>	<p>Cumple</p>	<p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por parte del administrador de contrato se ha entregado la cartografía MILAGRO_PUGS_2021.
<p>14. Identificación y cuantificación del suelo destinado a equipamientos, infraestructura y espacios público, en función de las demandas existentes.</p>	<p>No cumple</p>	<p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 37, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.20: Espacios públicos propuestos. <p>Observación:</p> <p>En el artículo se indica que se asignarán espacios conforme disponibilidad y ejecución de proyectos, y la ubicación geográfica será realizada por la instancia técnica responsable del Ordenamiento Territorial.</p> <p>En el Documento PUGS Milagro 2019-2025, se identifican únicamente</p>

	Contenido mínimo	Cumplimiento	Fuente u observación
			parques propuestos; sin embargo, no se identifican ni cuantifican espacios para equipamientos, infraestructura o espacios públicos.
15.	Determinación de sistemas viales y complementarios.	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 38, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.8.1. Página 88.
16.	Determinación de sistemas de áreas verdes y espacio público acorde al equipamiento y sistemas de movilidad previstos.	No cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 39, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.8.2. Página 89-90. Figura 3.22. Identificación de las áreas verdes del cantón Milagro. Observación: En el Documento PUGS Milagro 2019-2025 se indica como sistema al conjunto de áreas verdes existentes de Milagro.
17.	Identificación de sectores para generación de vivienda de interés social en función de la demanda existente.	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 40, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.9. Páginas 91-92.
18.	Identificación de los asentamientos humanos de hecho sujetos a declaratorias de regularización prioritaria y zonas especiales de interés social.	Cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 41, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.10. Páginas 93-94.
19.	Identificación de sectores para planes urbanísticos complementarios.	No cumple	Fuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Art. 42, Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025. • Documento PUGS Milagro 2019-2025. Apartado 3.11. Página 95. Observación:

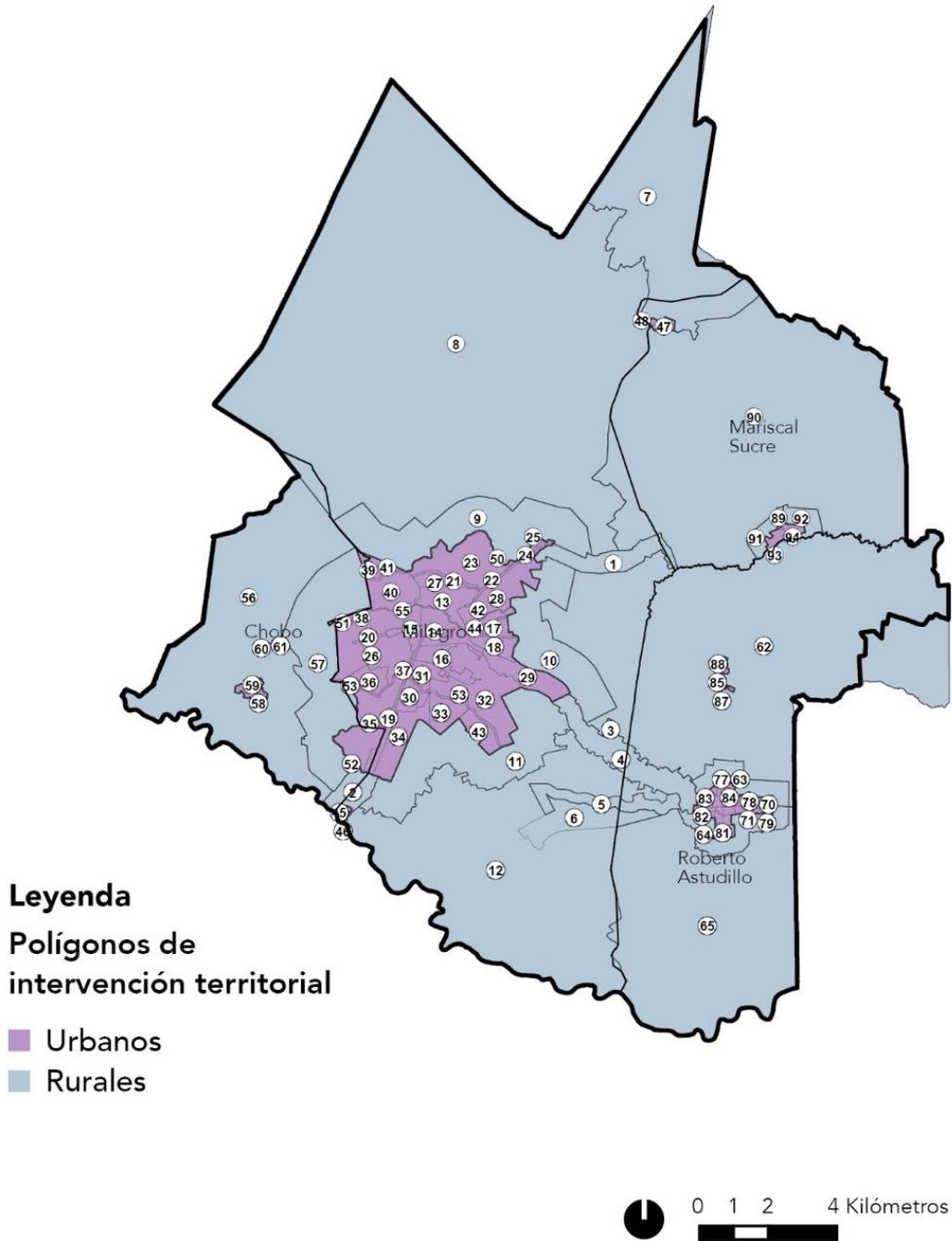
	Contenido mínimo	Cumplimiento	Fuente u observación
			En el Documento PUGS Milagro 2019-2025 se indica lo establecido en la Ley con respecto a los Planes Urbanísticos Complementarios (PUC), y se enlistan sectores de aplicación de PUC de manera general; sin embargo, no se delimitan cartográficamente sectores en el cantón para ser desarrollados como PUC.
20.	Identificación de sectores sujetos a la aplicación de instrumentos de gestión del suelo (si aplica).	No cumple	Observación: No se identifican en el documento PUGS, los sectores para la aplicación de instrumentos de gestión de suelo.

4.3.2 Localización de polígonos de intervención territorial (PIT) urbanos y rurales

En el Plan de Uso y Gestión de Suelo 2019-2025 del cantón Milagro se delimitaron 94 Polígonos de Intervención Territorial (PIT), 72 en Suelo Urbano y 22 en Suelo Rural, localizados y distribuidos en el cantón de acuerdo al [Mapa 3](#).

Cada PIT está identificado por su ubicación, código PIT, clasificación y subclasificación del suelo, así como la superficie en hectáreas y el porcentaje que representa con respecto a la superficie total del cantón, datos expuestos en la [Tabla 13](#).

Los PITS delimitados en suelo urbano tienen superficies de diferentes escalas, siendo el de mayor superficie, el PIT 26 Milagro 001-UR-NC-008 con 337.43 hectáreas (0.83%), y el PIT con menor superficie PIT74 Roberto Astudillo 003-UR-NC-009 con 3.21 hectáreas (0.01%), mientras que, en suelo rural, el PIT con mayor extensión es el PIT8 Milagro 001-RU-PR-002 con 10,170.47 hectáreas (25.11%) y el PIT con menor extensión PIT 89 Mariscal Sucre 004-RU-EU-001 con 10.50 hectáreas (0.03%).



Mapa 3. Localización de Polígonos de Intervención Territorial del Cantón Milagro.
 Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en la cartografía del PUGS vigente.

Tabla 13. Polígonos de Intervención Territorial del cantón Milagro.
Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en la cartografía del PUGS vigente.

PIT	Ubicación	Código PIT	Clasificación del suelo	Subclasificación del suelo	Superficie en Ha.	%
1	Milagro	001-RU-EU-001	Rural	Suelo rural de expansión urbana	212.20	0.52
2	Milagro	001-RU-EU-002	Rural	Suelo rural de expansión urbana	115.04	0.28
3	Milagro	001-RU-EU-003	Rural	Suelo rural de expansión urbana	15.70	0.04
4	Milagro	001-RU-EU-004	Rural	Suelo rural de expansión urbana	341.54	0.84
5	Milagro	001-RU-EU-005	Rural	Suelo rural de expansión urbana	169.72	0.42
6	Milagro	001-RU-EU-006	Rural	Suelo rural de expansión urbana	247.63	0.61
7	Milagro	001-RU-PR-001	Rural	Suelo rural de producción	1,986.02	4.90
8	Milagro	001-RU-PR-002	Rural	Suelo rural de producción	10,170.47	25.11
9	Milagro	001-RU-PR-003	Rural	Suelo rural de producción	864.58	2.13
10	Milagro	001-RU-PR-004	Rural	Suelo rural de producción	590.22	1.46
11	Milagro	001-RU-PR-005	Rural	Suelo rural de producción	907.73	2.24
12	Milagro	001-RU-PR-006	Rural	Suelo rural de producción	3,493.02	8.63
13	Milagro	001-UR-CO-001	Urbano	Suelo urbano consolidado	113.28	0.28
14	Milagro	001-UR-CO-002	Urbano	Suelo urbano consolidado	121.20	0.30
15	Milagro	001-UR-CO-003	Urbano	Suelo urbano consolidado	62.12	0.15
16	Milagro	001-UR-CO-004	Urbano	Suelo urbano consolidado	78.66	0.19
17	Milagro	001-UR-CO-005	Urbano	Suelo urbano consolidado	38.45	0.09
18	Milagro	001-UR-CO-006	Urbano	Suelo urbano consolidado	61.73	0.15
19	Milagro	001-UR-NC-001	Urbano	Suelo urbano no consolidado	67.55	0.17
20	Milagro	001-UR-NC-002	Urbano	Suelo urbano no consolidado	7.19	0.02
21	Milagro	001-UR-NC-003	Urbano	Suelo urbano no consolidado	14.80	0.04
22	Milagro	001-UR-NC-004	Urbano	Suelo urbano no consolidado	15.75	0.04
23	Milagro	001-UR-NC-005	Urbano	Suelo urbano no consolidado	244.11	0.60
24	Milagro	001-UR-NC-006	Urbano	Suelo urbano no consolidado	12.11	0.03
25	Milagro	001-UR-NC-007	Urbano	Suelo urbano no consolidado	5.97	0.01

PIT	Ubicación	Código PIT	Clasificación del suelo	Subclasificación del suelo	Superficie en Ha.	%
26	Milagro	001-UR-NC-008	Urbano	Suelo urbano no consolidado	337.43	0.83
27	Milagro	001-UR-NC-009	Urbano	Suelo urbano no consolidado	45.26	0.11
28	Milagro	001-UR-NC-010	Urbano	Suelo urbano no consolidado	190.40	0.47
29	Milagro	001-UR-NC-011	Urbano	Suelo urbano no consolidado	142.90	0.35
30	Milagro	001-UR-NC-012	Urbano	Suelo urbano no consolidado	58.21	0.14
31	Milagro	001-UR-NC-013	Urbano	Suelo urbano no consolidado	56.32	0.14
32	Milagro	001-UR-NC-014	Urbano	Suelo urbano no consolidado	322.78	0.80
33	Milagro	001-UR-NC-015	Urbano	Suelo urbano no consolidado	91.72	0.23
34	Milagro	001-UR-NC-016	Urbano	Suelo urbano no consolidado	144,75	0.36
35	Milagro	001-UR-NC-017	Urbano	Suelo urbano no consolidado	228.00	0.56
36	Milagro	001-UR-NC-018	Urbano	Suelo urbano no consolidado	64.11	0.16
37	Milagro	001-UR-NC-019	Urbano	Suelo urbano no consolidado	6.35	0.02
38	Milagro	001-UR-NC-020	Urbano	Suelo urbano no consolidado	12.04	0.03
39	Milagro	001-UR-NC-021	Urbano	Suelo urbano no consolidado	30.09	0.07
40	Milagro	001-UR-NC-022	Urbano	Suelo urbano no consolidado	131.62	0.33
41	Milagro	001-UR-NC-023	Urbano	Suelo urbano no consolidado	15.99	0.04
42	Milagro	001-UR-NC-024	Urbano	Suelo urbano no consolidado	22.16	0.05
43	Milagro	001-UR-NC-025	Urbano	Suelo urbano no consolidado	70.89	0.18
44	Milagro	001-UR-NC-026	Urbano	Suelo urbano no consolidado	5.95	0.01
45	Milagro	001-UR-NC-027	Urbano	Suelo urbano no consolidado	13.47	0.03
46	Milagro	001-UR-NC-028	Urbano	Suelo urbano no consolidado	5.33	0.01
47	Milagro	001-UR-NC-029	Urbano	Suelo urbano no consolidado	17.70	0.04
48	Milagro	001-UR-NC-030	Urbano	Suelo urbano no consolidado	5.31	0.01
49	Milagro	001-UR-NC-031	Urbano	Suelo urbano no consolidado	5.00	0.01
50	Milagro	001-UR-PT-001	Urbano	Suelo urbano de protección	31.27	0.08
51	Milagro	001-UR-PT-002	Urbano	Suelo urbano de protección	31.64	0.08
52	Milagro	001-UR-PT-003	Urbano	Suelo urbano de protección	7.28	0.02

PIT	Ubicación	Código PIT	Clasificación del suelo	Subclasificación del suelo	Superficie en Ha.	%
53	Milagro	001-UR-PT-004	Urbano	Suelo urbano de protección	42.12	0.10
54	Milagro	001-UR-PT-005	Urbano	Suelo urbano de protección	4.48	0.01
55	Milagro	001-UR-PT-006	Urbano	Suelo urbano de protección	6.82	0.02
56	Chobo	002-RU-PR-001	Rural	Suelo rural de producción	2,653.06	6.55
57	Chobo	002-RU-PR-002	Rural	Suelo rural de producción	945.82	2.34
58	Chobo	002-UR-NC-001	Urbano	Suelo urbano no consolidado	5.65	0.01
59	Chobo	002-UR-NC-002	Urbano	Suelo urbano no consolidado	39.13	0.10
60	Chobo	002-UR-NC-003	Urbano	Suelo urbano no consolidado	8.93	0.02
61	Chobo	002-UR-NC-004	Urbano	Suelo urbano no consolidado	6.66	0.02
62	Roberto Astudillo	003-RU-PR-001	Rural	Suelo rural de producción	5,728.78	14.15
63	Roberto Astudillo	003-RU-PR-002	Rural	Suelo rural de producción	173.69	0.43
64	Roberto Astudillo	003-RU-PR-003	Rural	Suelo rural de producción	218.60	0.54
65	Roberto Astudillo	003-RU-PR-004	Rural	Suelo rural de producción	2,936.90	7.25
66	Roberto Astudillo	003-UR-NC-001	Urbano	Suelo urbano no consolidado	8.13	0.02
67	Roberto Astudillo	003-UR-NC-002	Urbano	Suelo urbano no consolidado	6.95	0.02
68	Roberto Astudillo	003-UR-NC-003	Urbano	Suelo urbano no consolidado	9.38	0.02
69	Roberto Astudillo	003-UR-NC-004	Urbano	Suelo urbano no consolidado	3.75	0.01
70	Roberto Astudillo	003-UR-NC-005	Urbano	Suelo urbano no consolidado	16.10	0.04
71	Roberto Astudillo	003-UR-NC-006	Urbano	Suelo urbano no consolidado	14.95	0.04
72	Roberto Astudillo	003-UR-NC-007	Urbano	Suelo urbano no consolidado	8.71	0.02
73	Roberto Astudillo	003-UR-NC-008	Urbano	Suelo urbano no consolidado	7.95	0.02
74	Roberto Astudillo	003-UR-NC-009	Urbano	Suelo urbano no consolidado	3.21	0.01
75	Roberto Astudillo	003-UR-NC-010	Urbano	Suelo urbano no consolidado	6.35	0.02
76	Roberto Astudillo	003-UR-NC-011	Urbano	Suelo urbano no consolidado	4.50	0.01
77	Roberto Astudillo	003-UR-NC-012	Urbano	Suelo urbano no consolidado	5.18	0.01
78	Roberto Astudillo	003-UR-NC-013	Urbano	Suelo urbano no consolidado	15.63	0.04
79	Roberto Astudillo	003-UR-NC-014	Urbano	Suelo urbano no consolidado	13.81	0.03

PIT	Ubicación	Código PIT	Clasificación del suelo	Subclasificación del suelo	Superficie en Ha.	%
80	Roberto Astudillo	003-UR-NC-015	Urbano	Suelo urbano no consolidado	10.24	0.03
81	Roberto Astudillo	003-UR-NC-016	Urbano	Suelo urbano no consolidado	11.45	0.03
82	Roberto Astudillo	003-UR-NC-017	Urbano	Suelo urbano no consolidado	14.29	0.04
83	Roberto Astudillo	003-UR-NC-018	Urbano	Suelo urbano no consolidado	17.32	0.04
84	Roberto Astudillo	003-UR-NC-019	Urbano	Suelo urbano no consolidado	20.23	0.05
85	Roberto Astudillo	003-UR-NC-020	Urbano	Suelo urbano no consolidado	9.29	0.02
86	Roberto Astudillo	003-UR-NC-021	Urbano	Suelo urbano no consolidado	4.16	0.01
87	Roberto Astudillo	003-UR-NC-022	Urbano	Suelo urbano no consolidado	8.26	0.02
88	Mariscal Sucre	003-UR-NC-023	Urbano	Suelo urbano no consolidado	16.75	0.04
89	Roberto Astudillo	004-RU-EU-001	Rural	Suelo rural de expansión urbana	10.50	0.03
90	Mariscal Sucre	004-RU-PR-001	Rural	Suelo rural de producción	5,252.82	12.97
91	Mariscal Sucre	004-RU-PR-002	Rural	Suelo rural de producción	58.79	0.15
92	Mariscal Sucre	004-RU-PR-003	Rural	Suelo rural de producción	71.82	0.18
93	Mariscal Sucre	004-UR-NC-001	Urbano	Suelo urbano no consolidado	22.12	0.05
94	Mariscal Sucre	004-UR-NC-002	Urbano	Suelo urbano no consolidado	22.31	0.06
					40,496.32	100.00

Según lo establecido en el Documento PUGS 2019-2025, específicamente en la sección 3.1 titulada "Polígonos de Intervención Territorial", la determinación de los PIT del cantón se llevó a cabo considerando como punto de partida aquellas zonas donde la presencia de equipamientos públicos y la infraestructura de servicios básicos, como alcantarillado, agua potable, aguas pluviales y la gestión de desechos sólidos, son óptimas. Además, se tomó en cuenta la identificación de áreas que carecen de una legalización formal, así como el análisis del valor actual del suelo.

La delimitación de los polígonos rurales destinados a un tratamiento urbanístico orientado a la producción se fundamentó en la información proporcionada por el PDOT anterior, así como en la evaluación de la cobertura de uso del suelo dedicado a cultivos.

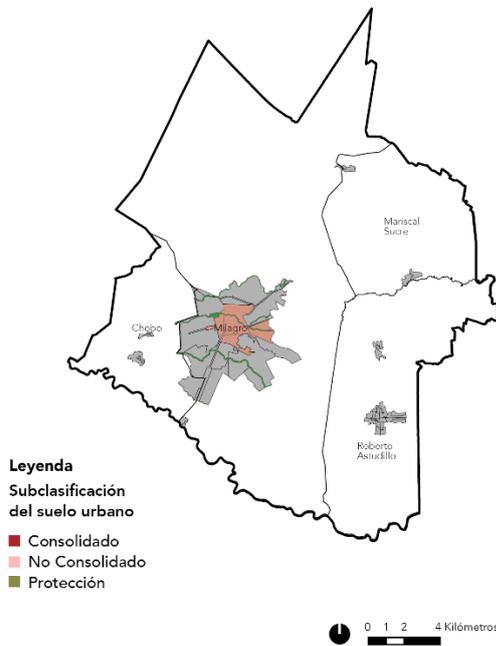
4.3.3 Análisis de la asignación de los tratamientos urbanísticos en los PIT

En el Documento de Actualización del PUGS 2021-2025 del cantón Milagro se identificaron tratamientos urbanísticos en los PIT, la distribución de estos tratamientos, respecto a su clasificación y subclasificación del suelo es la que se indica a continuación en la [Tabla 14](#), y se grafica mediante el [Mapa 4](#) y [Mapa 5](#).

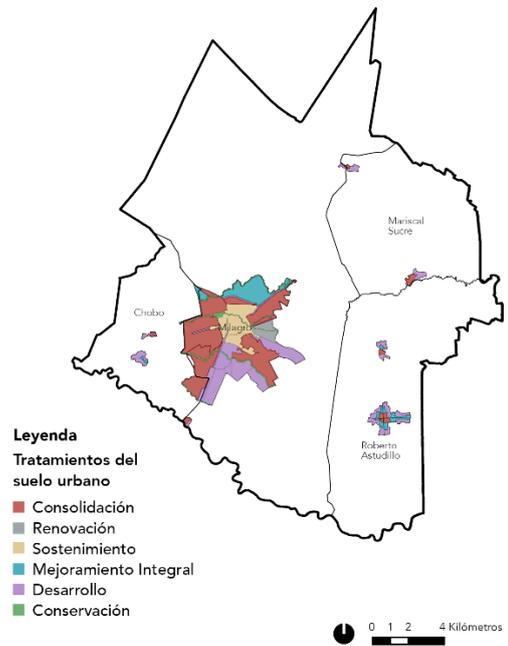
Tabla 14. Tratamientos urbanísticos con respecto a Subclasificación de Suelo del cantón Milagro.
Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en la cartografía del PUGS vigente.

Tratamientos en suelo urbano	
Tratamiento	Subclasificación del Suelo
Sostenimiento	Suelo urbano consolidado
Renovación	Suelo urbano consolidado
Desarrollo	Suelo urbano no consolidado
Mejoramiento integral	Suelo urbano no consolidado
Consolidación	Suelo urbano no consolidado
Conservación	Suelo urbano de protección
Tratamientos en suelo rural	
Tratamiento	Subclasificación del Suelo
De promoción productiva	Suelo rural de producción
Conurbano	Suelo rural de expansión urbana

Subclasificación del suelo urbano

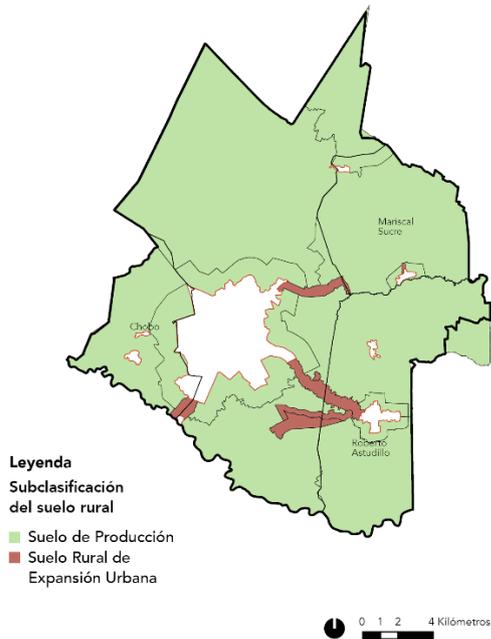


Tratamientos del suelo urbano

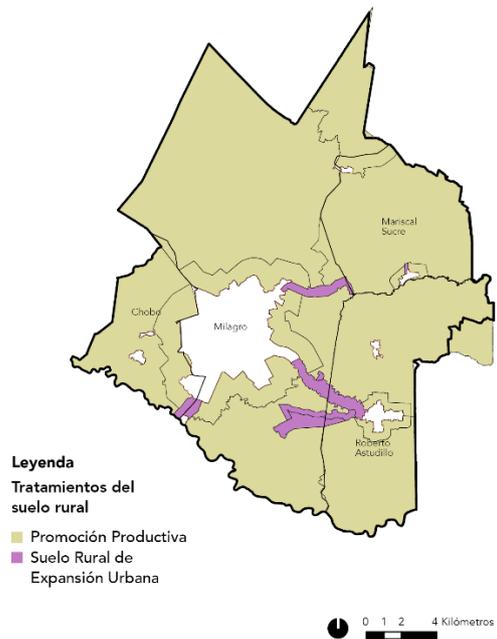


Mapa 4. Localización de tratamientos con respecto a la subclasificación de suelo urbano del cantón Milagro.
Fuente: Elaboración propia, basada en la cartografía proporcionada por el PUGS Milagro 2021-2025.

Subclasificación del suelo rural



Tratamientos del suelo rural



Mapa 5. Localización de tratamientos con respecto a la subclasificación de suelo rural del cantón Milagro.
Fuente: Elaboración propia, basada en la cartografía proporcionada por el GAD Milagro.

Mediante la [Tabla 15](#) y [Tabla 16](#), se realiza la descripción de cada tratamiento, conforme lo establecido en el Artículo 32. Tratamientos urbanísticos, de la Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025, definición que será contrastada con el marco legal vigente¹⁷² que hace referencia a tratamientos urbanísticos y su correspondencia con la subclasificación de suelo. De esta forma, se realiza la verificación de esta correspondencia normativa; mediante el indicativo "cumple", se argumenta que el tratamiento asignado se alinea con la subclasificación del suelo y su denominación está en conformidad con lo establecido en el marco legal, mientras que con el "no cumple" se expone el incumplimiento de lo que se encuentra determinado en la ley.

Tratamientos en suelo urbano

Tabla 15. Análisis de correspondencia de Tratamientos Urbanísticos con Subclasificación de Suelo Urbano con respecto a la norma.

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en el PUGS vigente.

Tratamiento	Definición PUGS	Subclasificación de suelo en PUGS	Correspondencia con respecto al marco legal	
			Cumplimiento	Observación
Sostenimiento	Para áreas con alto grado de homogeneidad morfológica, coherencia entre el uso y la edificación, y una relación de equilibrio entre la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte y los espacios edificados que no requiere intervención de infraestructura y equipamientos públicos, sino de la definición de una normativa urbanística destinada a mantener el equilibrio orientado.	Suelo urbano consolidado	Cumple	Sin observaciones
Renovación	Áreas de suelo urbano que, por su estado de deterioro físico, ambiental y/o baja intensidad de uso y la pérdida de unidad morfológica, necesiten ser reemplazados por una nueva estructura que se integre física y socialmente al conjunto urbano. Deberá considerarse la capacidad	Suelo urbano consolidado	Cumple	Sin observaciones

¹⁷² LOOTUGS (artículo 4, ítem 14 y 15 y artículo 42), Reglamento de la LOOTUGS (artículo 18), RESOLUCIÓN Nro. 0005-CTUGS-2020 (Artículo 30), RESOLUCIÓN Nro. 0012-CTUGS-2022 (Artículo 40).

Tratamiento	Definición PUGS	Subclasificación de suelo en PUGS	Correspondencia con respecto al marco legal	
			Cumplimiento	Observación
	máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte.			
Mejoramiento integral	Para aquellas áreas que se caractericen por la presencia de asentamientos humanos con alta necesidad de intervención para mejorar su infraestructura vial, sus sistemas públicos de soporte, equipamientos y espacios públicos; y para la mitigación de riesgos. También serán susceptibles de recibir este tratamiento las zonas producto del desarrollo informal que tengan capacidad de integración urbana o procesos de redensificación en urbanizaciones formales que deban ser objeto de procesos de reordenamiento físico espacial, regularizaciones prediales o urbanización.	Suelo urbano no consolidado	Cumple	Sin observaciones
Consolidación	Para aquellas áreas urbanas que tengan déficit de espacio público, de infraestructura y de equipamiento público que requieran ser mejoradas, de acuerdo con su potencia de consolidación (capacidad de acogida de edificaciones) y redensificación.	Suelo urbano no consolidado	Cumple	
Desarrollo	Para aquellas zonas que no presenten procesos previos de urbanización y que deben ser transformadas para su incorporación a la estructura urbana existente, alcanzando todos los atributos de infraestructuras, sistemas públicos de soporte y equipamiento necesario.	Suelo urbano no consolidado	Cumple	

Tratamientos en suelo rural

Tabla 16. Análisis de correspondencia de Tratamientos Urbanísticos con Subclasificación de Suelo Rural con respecto a la norma.

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en el PUGS vigente.

Tratamiento	Definición PUGS	Subclasificación de suelo en PUGS	Correspondencia con respecto al marco legal	
			Cumplimiento	Observación
De promoción productiva	Se aplica a aquellas zonas rurales de producción para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo, privilegiando aquellas actividades que garanticen la soberanía alimentaria, según lo establecido en la legislación agraria.	Suelo rural de producción	Cumple	Sin observaciones
Conurbano	Es el suelo rural que, debido al desarrollo comercial, urbano, social, industrial y económico que posee, tiende a presentar actividades de suelo urbano y rural, con escasa presencia de sistemas públicos de soporte y un bajo grado de homogeneidad morfológica.	Suelo rural de expansión urbana	No cumple	La definición de este tratamiento establece el comportamiento actual del suelo rural y no concuerda con el principio de establecido en la LOOTUGS, artículo 42. de orientar las estrategias de planificación urbanística de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial.

Una vez identificada la correspondencia normativa de la asignación de tratamientos con respecto a la subclasificación de Suelo y a lo establecido en el PUGS vigente, se concluye en lo siguiente:

- En el marco de lo permitido por la LOOTUGS, en el PUGS 2021-2025 del cantón Milagro, se crea el tratamiento urbanístico Conurbano definido como el tratamiento que se aplicará al *suelo rural con un desarrollo comercial, urbano, social, industrial, y económico y que tiende a presentar actividades de suelo urbano y rural con escasa*

presencia de sistemas públicos de soporte y un bajo grado de homogeneidad morfológica. De este tratamiento es importante resaltar lo siguiente:

- El concepto del tratamiento antes mencionado describe las características del suelo rural y no concuerda con la definición de tratamiento de la LOOTUGS de orientar las estrategias de planificación urbanística del suelo.
- Es importante señalar que la ordenanza¹⁷³ no hace referencia explícita al tratamiento de Conservación; no obstante, su ubicación se refleja en la información cartográfica de la capa Milagro_ (*shape*). Según esta información, el tratamiento corresponde a la subclasificación de suelo urbano de protección.

4.3.4 Localización de compatibilidades de usos de suelo y análisis de correspondencia normativa

Los usos de suelo contemplados en los artículos 33 y 34 de la Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025, así como el Documento PUGS 2019-2025 se detallan minuciosamente en la [Tabla 17](#) y el [Mapa 6](#), habiendo sido objeto de un análisis conforme a lo dispuesto en la Resolución 005, específicamente en su Artículo 32 y 33.

Bajo este análisis, es fundamental subrayar que, dentro del Documento PUGS 2019-2025, no se prescribe un uso de suelo general; en su lugar, se definen usos específicos, a saber: Uso Principal, Uso Complementario, Uso Restringido y Uso Prohibido, mismos que cumplen con la nomenclatura y asignación establecidas en la normativa mencionada. Cabe destacar que el documento del PUGS no especifica las actividades vinculadas a estos usos de suelo ni menciona la forma técnica de aplicar los usos de suelo en la gestión e implementación del PUGS vigente.

Con respecto al uso de suelo principal, resulta pertinente revisar el uso Comercial y de Servicios y, el uso de suelo Industrial de bajo y mediano impacto en el Suelo Rural de Expansión Urbana, específicamente en los PIT 001-RU-EU-001, 001-RU-EU-002, 001-RU-EU-003, 001-RU-EU-004, 001-RU-EU-005, 004-RU-EU-001 y 001-RU-EU-006; dado que su asignación entra en contradicción con lo estipulado en la LOOTUGS, que establece la figura de Plan Parcial para la regulación urbanística y la gestión detallada del suelo rural de expansión urbana.

Finalmente, se señala que los PIT 001-UR-NC-001, 001-UR-NC-002, 001-UR-NC-003, 001-UR-NC-004, 001-UR-NC-022, 001-UR-PT-001, 001-UR-PT-002, 001-UR-PT-003, 001-UR-PT-004, no detallan un uso de suelo complementario tal como lo indica el Artículo 32 de la RESOLUCIÓN 005.

¹⁷³ Ordenanza que Pone en Vigencia la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2025 y su Correspondiente Plan De Uso y Gestión del Suelo 2021-2023 del Cantón San Francisco de Milagro.

Tabla 17. Usos de Suelo del cantón Milagro.
Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del PUGS vigente.

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
1	Milagro	001-RU-EU-001	Conurbano	Comercial y de servicios	Residencial/ equipamientos/ agrícola	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
2	Milagro	001-RU-EU-002	Conurbano	Comercial y de servicios.	Residencial/ equipamientos/ agrícola	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
3	Milagro	001-RU-EU-003	Conurbano	Industrial de bajo y mediano impacto	Residencial/ equipamientos/ agrícola	Residencial / Industrial de bajo impacto	Industrial de alto riesgo
4	Milagro	001-RU-EU-004	Conurbano	Comercial y de servicios	Residencial/ equipamientos/ agrícola	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
5	Milagro	001-RU-EU-005	Conurbano	Comercial y de servicios	Residencial/ equipamientos/ agrícola	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
6	Milagro	001-RU-EU-006	Conurbano	Industrial de bajo y mediano impacto	Comercial / servicios / equipamientos	Residencial / Industrial de bajo impacto	Industrial de alto riesgo
7	Milagro	001-RU-PR-001	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
8	Milagro	001-RU-PR-002	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
9	Milagro	001-RU-PR-003	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
10	Milagro	001-RU-PR-004	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
11	Milagro	001-RU-PR-005	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
12	Milagro	001-RU-PR-006	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
13	Milagro	001-UR-CO-001	Sostenimiento	Comercial y de servicios	Equipamiento	Residencial	Industrial
14	Milagro	001-UR-CO-002	Sostenimiento	Comercial y de servicios	Equipamiento	Residencial	Industrial

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
15	Milagro	001-UR-CO-003	Sostenimiento	Comercial y de servicios	Residencial / equipamiento	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
16	Milagro	001-UR-CO-004	Sostenimiento	Comercial y de servicios	Residencial / equipamiento	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
17	Milagro	001-UR-CO-005	Renovación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
18	Milagro	001-UR-CO-006	Renovación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
19	Milagro	001-UR-NC-001	Desarrollo	Mixto o múltiple	No se ha asignado destino	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
20	Milagro	001-UR-NC-002	Desarrollo	Mixto o múltiple	No se ha asignado destino	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
21	Milagro	001-UR-NC-003	Desarrollo	Mixto o múltiple	No se ha asignado destino	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
22	Milagro	001-UR-NC-004	Desarrollo	Mixto o múltiple	No se ha asignado destino	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
23	Milagro	001-UR-NC-005	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
24	Milagro	001-UR-NC-006	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
25	Milagro	001-UR-NC-007	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
26	Milagro	001-UR-NC-008	Consolidación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
27	Milagro	001-UR-NC-009	Consolidación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
28	Milagro	001-UR-NC-010	Consolidación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
29	Milagro	001-UR-NC-011	Desarrollo	Comercial y de servicios	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
30	Milagro	001-UR-NC-012	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
31	Milagro	001-UR-NC-013	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
32	Milagro	001-UR-NC-014	Consolidación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
33	Milagro	001-UR-NC-015	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
34	Milagro	001-UR-NC-016	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
35	Milagro	001-UR-NC-017	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
36	Milagro	001-UR-NC-018	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
37	Milagro	001-UR-NC-019	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
38	Milagro	001-UR-NC-020	Consolidación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
39	Milagro	001-UR-NC-021	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
40	Milagro	001-UR-NC-022	Consolidación	Industrial de mediano impacto	No se ha asignado destino	No se ha asignado destino	Residencial, comercial y de servicios
41	Milagro	001-UR-NC-023	Consolidación	Industrial de mediano impacto	Agropecuario	No se ha asignado destino	Comercial y de servicios / Equipamientos / Residencial
42	Milagro	001-UR-NC-024	Consolidación	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
43	Milagro	001-UR-NC-025	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
44	Milagro	001-UR-NC-026	Consolidación	Mixto o múltiple	No se ha asignado destino	No se ha asignado destino	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
45	Milagro	001-UR-NC-027	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
46	Milagro	001-UR-NC-028	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
47	Milagro	001-UR-NC-029	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
48	Milagro	001-UR-NC-030	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
49	Milagro	001-UR-NC-031	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
50	Milagro	001-UR-PT-001	Conservación	Protección ecológica	No se ha asignado destino	No se ha asignado destino	Mixto o múltiple / industrial
51	Milagro	001-UR-PT-002	Conservación	Protección ecológica	No se ha asignado destino	No se ha asignado destino	Mixto o múltiple / industrial
52	Milagro	001-UR-PT-003	Conservación	Protección ecológica	No se ha asignado destino	No se ha asignado destino	Mixto o múltiple / industrial
53	Milagro	001-UR-PT-004	Conservación	Protección ecológica	No se ha asignado destino	No se ha asignado destino	Mixto o múltiple / industrial

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
54	Milagro	001-UR-PT-005	Conservación	Protección del patrimonio histórico y cultural	Equipamiento	Residencial / comercial y servicios	Industrial
55	Milagro	001-UR-PT-006	Conservación	Protección del patrimonio histórico y cultural	Equipamiento	Residencial / comercial y servicios	Industrial
56	Chobo	002-RU-PR-001	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
57	Chobo	002-RU-PR-002	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
58	Chobo	002-UR-NC-001	Mejoramiento integral	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
59	Chobo	002-UR-NC-002	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
60	Chobo	002-UR-NC-003	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

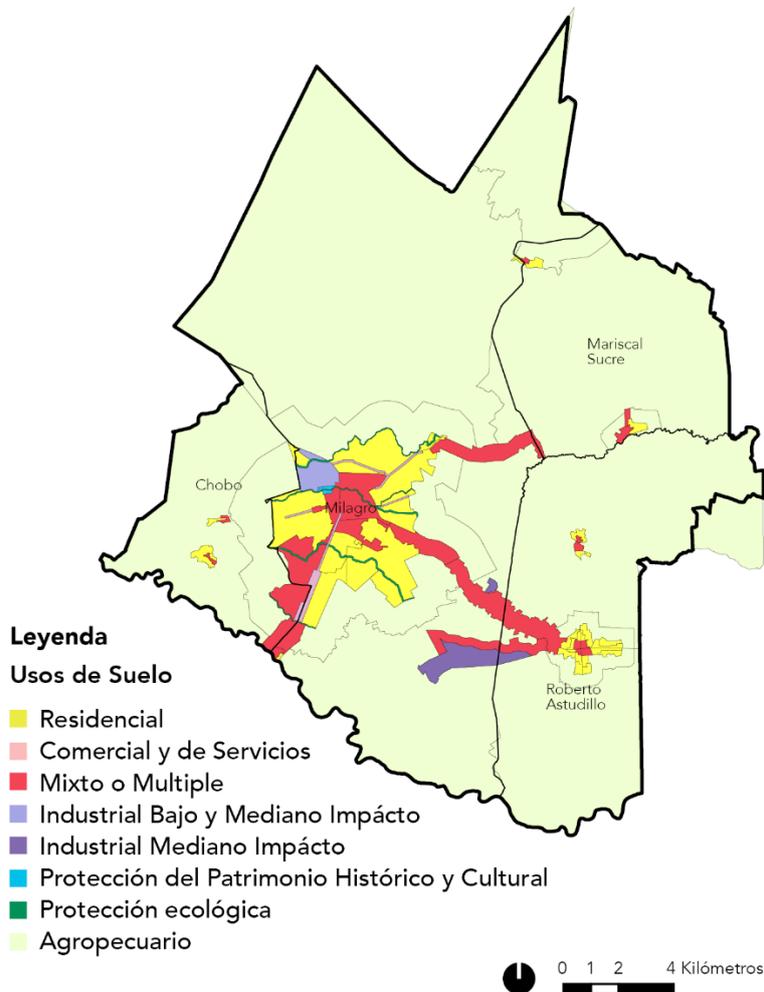
PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
61	Chobo	002-UR-NC-004	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
62	Roberto Astudillo	003-RU-PR-001	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
63	Roberto Astudillo	003-RU-PR-002	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
64	Roberto Astudillo	003-RU-PR-003	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
65	Roberto Astudillo	003-RU-PR-004	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
66	Roberto Astudillo	003-UR-NC-001	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
67	Roberto Astudillo	003-UR-NC-002	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
68	Roberto Astudillo	003-UR-NC-003	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
69	Roberto Astudillo	003-UR-NC-004	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
70	Roberto Astudillo	003-UR-NC-005	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
71	Roberto Astudillo	003-UR-NC-006	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
72	Roberto Astudillo	003-UR-NC-007	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
73	Roberto Astudillo	003-UR-NC-008	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
74	Roberto Astudillo	003-UR-NC-009	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
75	Roberto Astudillo	003-UR-NC-010	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
76	Roberto Astudillo	003-UR-NC-011	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
77	Roberto Astudillo	003-UR-NC-012	Mejoramiento integral	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
78	Roberto Astudillo	003-UR-NC-013	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
79	Roberto Astudillo	003-UR-NC-014	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
80	Roberto Astudillo	003-UR-NC-015	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
81	Roberto Astudillo	003-UR-NC-016	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
82	Roberto Astudillo	003-UR-NC-017	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
83	Roberto Astudillo	003-UR-NC-018	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
84	Roberto Astudillo	003-UR-NC-019	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
85	Roberto Astudillo	003-UR-NC-020	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
86	Roberto Astudillo	003-UR-NC-021	Mejoramiento integral	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
87	Roberto Astudillo	003-UR-NC-022	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
88	Mariscal Sucre	003-UR-NC-023	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
89	Roberto Astudillo	004-RU-EU-001	Conurbano	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos / agrícola	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
90	Mariscal Sucre	004-RU-PR-001	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo

PIT	Ubicación	Código PIT	Tratamiento	Destinos de uso de suelo			
				Principal	Complementario	Restringido	Prohibido
91	Mariscal Sucre	004-RU-PR-002	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
92	Mariscal Sucre	004-RU-PR-003	Promoción productiva	Agropecuario	Residencia de baja densidad / comercial y servicios / equipamiento / forestal	Industrial bajo / acuícola	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
93	Mariscal Sucre	004-UR-NC-001	Consolidación	Comercial y de servicios	Residencial / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo
94	Mariscal Sucre	004-UR-NC-002	Desarrollo	Residencial	Comercial y de servicios / equipamientos	Industrial de bajo impacto	Industrial de mediano y alto impacto y alto riesgo



Mapa 6. Localización de usos de suelo del cantón Milagro.

Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del PUGS vigente.

4.3.5 Conclusiones del componente urbanístico del PUGS vigente

A partir del análisis realizado al componente urbanístico del Documento PUGS Milagro 2021-2025 con respecto a la LOOTUGS y la resolución 005, se detallan los siguientes hallazgos a manera de conclusiones.

- **Definición de polígonos de intervención territorial**

- Según lo establecido en el Documento PUGS Milagro 2019-2025, los 94 PIT identificados están relacionados con zonas de cobertura de equipamientos públicos, sistemas de alcantarillado, agua potable, aguas pluviales, recolección de desechos sólidos, sectores legalizados y el valor actual del suelo. Sin embargo, no se proporciona una explicación técnica que cumpla con lo requerido en el Artículo 29 de la definición PIT, que consiste en delimitar áreas homogéneas con características de ocupación.

- **Tratamientos**
 - El tratamiento urbanístico Conurbano introducido en el Documento de Actualización PUGS 2021-2025 del cantón Milagro, en conformidad con la LOOTUGS, presenta diferencias con la definición de tratamiento según la legislación, al describir características del suelo rural en lugar de orientar estrategias de planificación urbanística.
 - El tratamiento de Conservación no se detalla en la Ordenanza, aunque su ubicación se evidencia en la información cartográfica.

- **Uso de suelo y destinos de uso de suelo**
 - En cuanto al uso de suelo principal, se identifican contradicciones en la asignación de usos Comerciales y de Servicios, así como de suelo Industrial de bajo y mediano impacto en el Suelo Rural de Expansión Urbana en varios PIT designados. Estas asignaciones discrepan con lo establecido en la LOOTUGS, que indica la aplicación de planes parciales para la regulación detallada del suelo rural de expansión urbana.
 - Los PIT 001-UR-NC-001, 001-UR-NC-002, 001-UR-NC-003, 001-UR-NC-004, 001-UR-NC-022, 001-UR-PT-001, 001-UR-PT-002, 001-UR-PT-003, 001-UR-PT-004 no detallan un uso de suelo complementario, tal como lo indica la RESOLUCIÓN 005 en su Artículo 32.

- **Parámetros de ocupación**
 - La norma indica establecer el área y el frente mínimo para la división predial, mientras que en el PUGS se establecen características de lote para fraccionamiento y características de lote resultante, estableciendo dos áreas y dos frentes mínimos.
 - La norma indica establecer edificabilidad básica y edificabilidad general máxima; mientras que en el PUGS se establece altura máxima respecto al frente de lote y altura máxima del cerramiento.

- **Estándares urbanísticos**
 - No se indican estándares urbanísticos específicos, únicamente se menciona el Artículo 43 de la LOOTUGS que hace referencia a estándares urbanísticos.

- **Identificación y cuantificación del suelo destinado a equipamientos, infraestructura y espacios públicos en función a las demandas existentes**
 - En la Ordenanza PDOT-PUGS 2019-2025 se indica que se asignarán espacios conforme disponibilidad y ejecución de proyectos, y que la ubicación geográfica será realizada por la instancia técnica responsable del Ordenamiento Territorial.
 - En el Documento PUGS, página 87 se identifican únicamente parques propuestos, sin embargo, no se identifica ni cuantifica espacios para equipamientos, infraestructura o espacios públicos.

- **Determinación de sistemas de áreas verdes y espacio público acorde al equipamiento y sistemas de movilidad previstos**
 - En el Documento PUGS 2019-2025. Apartado 3.8.2 páginas 89-90 se indica como sistema al conjunto de áreas verdes existentes de Milagro.
- **Identificación de sectores para planes urbanísticos complementarios**
 - En el documento PUGS 2019-2025, apartado 3.11, página 95, se enlista sectores de aplicación de PUC de manera general; sin embargo, no se delimitan cartográficamente sectores en el cantón para ser desarrollados como PUC.
- **Identificación de sectores sujetos a la aplicación de instrumentos de gestión del suelo (si aplica)**
 - No se identifican en el documento PUGS, los sectores para la aplicación de instrumentos de gestión de suelo.

4.4 Cumplimiento de las disposiciones transitorias de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021

En esta sección se estudiará específicamente el cumplimiento de las disposiciones transitorias de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, que disponen instrucciones para la implementación de los lineamientos trazados en el PUGS.

- **Disposición transitoria primera**

Esta disposición ordena a la instancia técnica municipal encargada del ordenamiento territorial y del uso y gestión del suelo, en un plazo de 30 días posterior a la vigencia de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, realizar la identificación y respectivo cronograma para la elaboración y aprobación de las ordenanzas complementarias a estos planes; y que, además, el listado y cronograma sean aprobados por la máxima autoridad.

Análisis de cumplimiento

No se ha obtenido información por parte del GAD Milagro sobre el cumplimiento de este mandato; sin embargo, se constata a través de la [Tabla 2. Matriz de cumplimiento de proyectos normativos propuestos en el PDOT](#), el estado de las propuestas de ordenanzas descritas en el PDOT y su respectiva normativa, el cual refleja un alto porcentaje de incumplimiento.

- **Disposición transitoria segunda**

Esta disposición señala que la instancia técnica municipal encargada del IPRUS, elaborará el diseño del documento y los campos adicionales que contendrá, coordinando con las otras instancias técnicas municipales.

Análisis de cumplimiento

De la información remitida por el GAD Milagro, se señala que, dentro de los productos asignados a la Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo, consta la emisión de “certificados de habitabilidad” que incluyen las regulaciones mínimas urbanísticas y de uso del suelo al que está sujeto cada predio. Sin embargo, un IPRUS debe cumplir, al menos, con los datos determinados en la normativa nacional¹⁷⁴ y en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021¹⁷⁵.

Se observa además que la disposición no contiene fecha o plazo de cumplimiento, por lo cual no se configura como transitoria.

- **Disposición transitoria tercera**

Para aplicar lo dispuesto en la disposición general segunda relacionada a las edificaciones asentadas en zonas de conservación, se ordena realizar un levantamiento de las edificaciones existentes en estas áreas.

Análisis de cumplimiento

En respuesta a la información solicitada por parte del equipo consultor hacia el GAD Milagro para la construcción del Diagnóstico estratégico del que forma parte el presente documento, éste remite información mediante correo electrónico institucional en donde menciona, en su parte pertinente, lo siguiente: “se adjunta el shapefile de las construcciones, donde un total de 2.413 construcciones se encuentran afectadas por el Polígono de Intervención Territorial (PIT) correspondiente a CONSERVACIÓN”.

De lo mencionado por la institución, se observa que el suelo urbano de conservación se distribuye en varios PIT y no solo en uno. Además, se detecta un levantamiento incompleto de construcciones, por lo que no es posible determinar cuántas se encuentran dentro de las franjas de afectación de los ríos.

Esta disposición, al igual que la anterior, carece de plazo o fecha de caducidad.

- **Disposición transitoria cuarta**

Esta disposición establece que, para aplicar los derechos de vía, el GAD Milagro realizará un levantamiento de los anchos viales existentes por cada segmento de vía, información que servirá de base para la elaboración de la ordenanza que regule las soluciones viales en lugares críticos y determine los derechos viales in situ con la colocación de hitos, que definirán y determinarán la línea de fábrica.

¹⁷⁴ Resolución 005, artículo 37.- Del informe predial de regulaciones de uso del suelo – IPRUS.

¹⁷⁵ Ordenanza PDOT-PUGS 2021, artículo 45.

Prescribe además que las soluciones viales en sectores críticos, serán ejecutadas en un plazo de 6 meses a partir de la aprobación de la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, y serán incorporadas a la malla vial local de la ciudad.

Análisis de cumplimiento

El GAD Milagro remite al equipo consultor información mediante correo electrónico institucional en el que adjunta archivo en formato DWG¹⁷⁶ “que contiene los levantamientos realizados de afectaciones viales, donde constan anchos viales, líneas de fábrica, entre otros”. Sin embargo, se constata en el archivo, únicamente una planimetría de la Av. Amazonas, con su respectivo ancho vial.

Así también, del análisis realizado en el 2.4 Cumplimiento de los proyectos normativos propuestos por el PDOT vigente sobre las propuestas de normativa local que contiene el PDOT, hasta la fecha no se ha detectado ordenanza aprobada que regule soluciones viales en lugares críticos. Para mayor entendimiento, se puede observar la [Tabla 2. Matriz de cumplimiento de proyectos normativos propuestos en el PDOT.](#)

- **Disposición transitoria quinta**

Indica que, por el lapso de dos años, a los predios rurales que se incorporen al área urbana, se les cobrará el mismo valor del impuesto predial que cancelaban antes del cambio de suelo de rural a urbano.

Análisis de cumplimiento

No hay evidencia del cumplimiento de esta disposición.

- **Disposición transitoria sexta**

Estipula que, en un plazo de 60 días, la instancia técnica municipal encargada del PUGS, emita los informes correspondientes para el cambio de suelo rural a urbano, y el registro de los suelos rurales de expansión urbana para la aprobación de la entidad reguladora nacional.

Análisis de cumplimiento

De la información remitida por el GAD Milagro mediante correo electrónico, se señala que “a la fecha no se registran cambios de suelo rural a suelo urbano o de suelo rural de expansión urbana a suelo urbano (...)”. Tampoco se evidencia registro de los suelos rurales de expansión urbana para la autorización del MAG, lo que provocó a la recomendación realizada por la SOT en la acción de vigilancia no programada Nro. SOT-INZ5_8-AVNP-004-

¹⁷⁶ DWG se refiere a formatos de extensión “drawing”, utilizados por softwares CAD.

2023 sobre el cumplimiento del procedimiento administrativo y normativo establecido para el cambio de suelo agrícola a suelo rural de expansión urbana o industrial.

4.5 Reformas a la Ordenanza PDOT-PUGS 2021

Hasta la fecha, la Ordenanza PDOT-PUGS 2021 ha sufrido tres reformas cuyos datos más relevantes exponemos a continuación:

- **Primera Reforma (sancionada el 2 de marzo de 2022)**

Se modifican ciertos artículos con la finalidad de cumplir con lo estipulado en el Acuerdo Nro. SNP-SNP-2021-0010-A de 19 de noviembre de 2021, de la Secretaría Nacional de Planificación, mediante el cual se expiden las “Directrices para la Alineación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al Nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025”.

De esta manera se cumple con la alineación del PDOT del cantón, al Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”.

- **Segunda Reforma (sancionada el 10 de mayo de 2023)**

A través de esta reforma se modifican los usos de suelo de los predios ubicados en el sector Los Linderos de Venecia, en un polígono de expansión urbana, con un área de intervención de 3.7 hectáreas, quedando los mismos de la siguiente manera:

- Uso principal: Industrial de bajo y mediano impacto
- Uso complementario: Comercial y servicios / Equipamientos
- Uso restringido: Residencial / Industrial de alto impacto
- Uso prohibido: Industrial de alto riesgo

Esta reforma se realiza tomando como fundamento la resolución emitida por el MAG de ese entonces, del 14 de agosto de 2018, por la que se concede “el cambio de clasificación de uso de suelo rural a expansión urbana o zona industrial” a los predios de la compañía Xinlong S.A. al no tener aptitud para el desarrollo de actividades agropecuarias.

Como consecuencia de la mencionada reforma, existe la acción de vigilancia no programada Nro. SOT-INZ5_8-AVNP-004-2023 iniciada por la SOT al GAD Milagro, cuyo informe técnico de verificación y revisión¹⁷⁷ concluye en advertencia, recomendando al GAD Milagro, entre otros temas, que cumpla con el procedimiento administrativo y normativo establecido para “el cambio de uso de suelo agrícola a suelo rural de expansión urbana o industrial”; y, que cargue en la gaceta oficial de su página web, las ordenanzas e

¹⁷⁷ Informe SOT-INZ5_8-ITVR-AVNP004-001-2023 del 30 de octubre de 2023, adjunto al oficio Nro. SOT-IZ5_8-0188-2023-O, de la SOT, con fecha 6 de noviembre de 2023, sobre los resultados y culminación de la acción de vigilancia no programada Nro. SOT-INZ5_8-AVNP-004-2023.

instrumentos referentes al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, para que sean de acceso público.

Sin embargo, es importante mencionar la confusión existente tanto en la resolución del MAG como en los documentos de la SOT, entre el uso, la clasificación y subclasificación del suelo; confusión que podría deberse, en parte, a la redacción de la ley¹⁷⁸. Incluso, la obviedad de no haber observado la obligatoriedad de un plan parcial para incorporar usos de suelo urbano en un polígono de expansión urbana.

- **Tercera Reforma (febrero de 2024)**

Esta reforma se aprueba como resultado del compromiso asumido a través del acta de remediación No SOT-INZ5_8-ACR-0910030-001-2023, suscrita el 21 de diciembre de 2023 entre la Intendencia Zonal 5 de la SOT y el GAD Milagro, a fin de enmendar las acciones u omisiones observadas en el procedimiento administrativo sancionador No. 0910-030-2023, que determina la asignación de tratamientos urbanísticos en suelo rural, con denominaciones distintas (tratamiento conurbano) a las que establece la ley, y sin contar con el informe de factibilidad respectivo aprobado por el Concejo Municipal, de acuerdo a lo prescrito en la ley; y, la no correspondencia de los tratamientos urbanísticos asignados en suelo rural, con la subclasificación respectiva.

Por consiguiente, se sustituye en la Ordenanza PDOT-PUGS 2021, el tratamiento conurbano por el de desarrollo, y se incorpora un nuevo mapa de tratamientos urbanísticos.

4.5.1 Planes urbanísticos complementarios

De la búsqueda de planes urbanísticos complementarios al PUGS vigente, existe la ordenanza que contiene el plan parcial de uso de suelo del área donde se ubica el terminal de transporte terrestre, su centro de negocios, y su área de influencia, que rige dentro de un polígono de intervención de 81.82 hectáreas. Básicamente el plan establece para esta área una nueva zonificación, usos de suelo y actividades; define franjas de protección; y, propone un sistema vial conforme a la jerarquización determinada en el PUGS vigente.

Se detecta que este plan parcial no cumple con la totalidad de contenidos mínimos prescritos en el Reglamento a la LOOTUGS¹⁷⁹ y en la Resolución 005¹⁸⁰; y no se ha recibido evidencia de la implementación del mismo.

¹⁷⁸ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 6.- (...) Para este efecto la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente, en el plazo de noventa días siguientes a la petición, mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial. (...)

¹⁷⁹ Reglamento a la LOOTUGS, artículo 32.- Contenidos mínimos de los planes parciales.

¹⁸⁰ Resolución 005, artículos 54 y 55.

5. Generalidades: El cantón Milagro

Milagro, un cantón situado en la provincia del Guayas, en el centro-sur de la costa occidental de Ecuador y a una distancia de 45 km de la ciudad de Guayaquil, es conocida con la denominación de "La tierra más dulce del Ecuador", en virtud del reconocimiento, tanto a nivel nacional como internacional de la producción agrícola centrada en el cultivo de la piña y de la caña de azúcar y sus derivados.

Dentro de la jurisdicción provincial, Milagro ha experimentado un crecimiento económico sustentado en el ámbito comercial y en su sólida industria agro-productiva. En este contexto, sobresale la Azucarera Valdez, una entidad reconocida por su destacada producción de azúcar y sus derivados, misma que ha consolidado su posición impulsando el desarrollo socioeconómico del cantón. También, el cantón es reconocido por otras actividades agrícolas, con énfasis en cultivos estratégicos como el cacao y el banano, que contribuyen a los procesos de exportación. Este dinamismo agrícola ha consolidado la posición de Milagro como un actor destacado en la economía regional, aportando a la diversificación y fortalecimiento del sector productivo local.

Desde una perspectiva geomorfológica y edafológica, Milagro exhibe una configuración territorial definida por dos unidades ambientales distintas. La primera corresponde a una llanura aluvial caracterizada por una topografía predominantemente plana y suaves pendientes. La composición edáfica de esta región incluye suelos arcillosos y arenosos, los cuales, debido a su capacidad para retener agua, ejercen un papel crucial en la dinámica agrícola local. Esta particularidad edáfica incide directamente en la productividad y sostenibilidad de los cultivos en la zona. La segunda unidad se distingue por un relieve de baja altitud, acompañado de suelos cuya textura oscila entre arcillosa y franco limoso¹⁸¹. Estas características contribuyen a configurar el entorno ambiental de Milagro, influyendo en las prácticas agrícolas y delineando la diversidad paisajística del cantón.

5.1 Breve reseña histórica

La historia de Milagro se despliega hasta la época precolombina, cuando sus tierras fueron habitadas por comunidades indígenas, destacándose la cultura Cayapa - Colorado, donde se encontraban aborígenes como los Belines, Chilintomos, Yaguaches, Boliches y Chobos, portadores de culturas arraigadas, tradiciones intrínsecas y sistemas de organización social autóctonos. Durante el periodo colonial, el territorio, originalmente denominado Chirijo, fue testigo de la intervención española, marcando una fase en la cual se introdujeron haciendas y se implementaron cultivos vinculados a la caña de azúcar, cacao y otras producciones agrícolas. La

¹⁸¹ Centro de levantamientos integrados por recursos naturales por sensores remotos, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2012.

denominación actual, San Francisco del Milagro, surge a raíz de una leyenda que vincula la modificación del nombre a un suceso considerado milagroso en el ámbito personal de un representante de la Corona Española. Tras la independencia de Ecuador, Milagro se erige como cantón, conservando su nomenclatura vinculada a la devoción franciscana y la connotación milagrosa.

Fundación

La creación del cantón Milagro se materializó el 17 de septiembre de 1913, establecida mediante un decreto ejecutivo durante la gestión presidencial del general Leonidas Plaza Gutiérrez. Este acto formalizó la delimitación territorial y autonomía del cantón, dotándolo de una identidad jurídica y administrativa independiente. La fecha conmemora un hito importante en la evolución política y administrativa de Milagro.

5.2 Extensión y límites geográficos

El cantón tiene una superficie de 399 km², de los cuales aproximadamente el 8.27% pertenece a suelo urbano, y la diferencia, de 91.73% corresponde al rural. Limita al norte con los cantones Alfredo Baquerizo Moreno, Yaguachi y Simón Bolívar; al sur con los cantones Yaguachi y Naranjito; al este limita con los cantones Simón Bolívar y Naranjito; y, al oeste con Yaguachi.

5.3 Clima

Milagro se encuentra a una altitud aproximada de 13 metros sobre el nivel del mar, presentando variaciones térmicas notables. La temperatura oscila entre 22°C y 31°C, siendo marzo a mayo la temporada cálida con una media de 31°C, mientras que junio a agosto constituye la época más fresca, con una temperatura promedio de 29°C. Respecto a la nubosidad, el cielo exhibe mayor claridad entre mayo y mediados de octubre, destacándose agosto con un 65% de tiempo despejado o parcialmente nublado. Contrariamente, la estación más nublada abarca de finales de octubre a mayo, siendo febrero el mes más nublado con un 87% de cobertura nubosa.

En cuanto a las precipitaciones en el cantón, se registra un promedio aproximado de 1,361 milímetros. La temporada de lluvias más pronunciada abarca desde noviembre hasta junio, siendo febrero el mes históricamente más lluvioso. En contraste, agosto se distingue como el mes con menores registros pluviométricos. Respecto a la humedad atmosférica, los niveles más elevados se observan de noviembre a julio, siendo marzo el mes con la humedad más acentuada. Por otro lado, septiembre se caracteriza por presentar los niveles más bajos de humedad atmosférica según los registros históricos.¹⁸²

¹⁸² <https://es.weatherspark.com>

5.4 División política – administrativa

El cantón Milagro tiene su cabecera cantonal denominada Milagro, que exhibe un desarrollo comercial y residencial, con infraestructuras modernas, servicios públicos y una creciente actividad económica. El cantón está constituido por 3 parroquias rurales. En las parroquias urbanas se evidencia la presencia de empresas, centros educativos y actividades de entretenimiento, que reflejan un entorno urbano en evolución. Por otro lado, las áreas rurales del cantón están dedicadas principalmente a actividades agrícolas y ganaderas, contribuyendo al sustento económico del cantón; como se muestra en el [Mapa 7](#).



Mapa 7. Límites Político-Administrativos del cantón Milagro.
Fuente: CONALI, 2023.

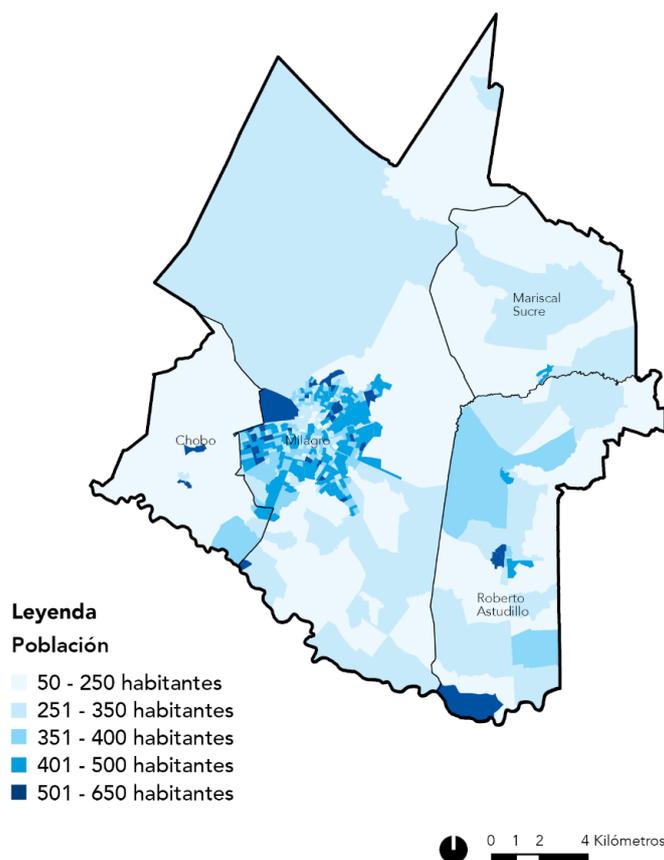
- **Parroquias urbanas¹⁸³ :**
 - Camilo Andrade
 - Eloy Alfaro
 - Los Chirijos
 - Coronel Enrique Valdez
 - Ernesto Seminario
 - Rosa María
 - José María Velasco Ibarra
 - Vicente Rocafuerte
 - Las Piñas

¹⁸³ Ordenanza 16 de noviembre de 1990 el concejo cantonal de Milagro subdivide las 4 parroquias urbanas (Camilo Andrade Manrique, Chirijos, Coronel Enrique Valdez y Ernesto Seminario Hans) en 9 parroquias urbanas.

- **Parroquias rurales:**
 - Santa Rosa de Chobo
 - Mariscal Sucre
 - Roberto Astudillo

5.5 Datos demográficos

El informe censal de 2022, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), ofrece una perspectiva detallada sobre la demografía de Milagro, revelando que la población alcanza la cifra de 195,943 habitantes. De este total, el 81.6% se concentra en la zona urbana del cantón, constituyendo una comunidad de 159,970 personas, mientras que el 18.4% reside en la zona rural, con un registro de 35,973 personas. Este análisis demográfico pone de manifiesto la marcada dicotomía entre las áreas urbanas y rurales, donde la zona urbana ha experimentado un crecimiento más pronunciado que la rural. Este contraste también subraya la complejidad de las dinámicas socioeconómicas y migratorias que caracterizan la demografía de Milagro. A continuación, se muestra el [Mapa 8](#) que contiene la distribución de la población en el cantón.



Mapa 8. Distribución de la población por sector censal del cantón Milagro.

Fuente: Censo INEC, 2022.

Milagro, en consonancia con la tendencia nacional, ha experimentado un crecimiento demográfico relevante en las últimas décadas, como evidencian los datos presentados en la [Figura 12](#), donde se refleja un incremento poblacional del 140% en los últimos 22 años. Este fenómeno demográfico sugiere dinámicas socioeconómicas y migratorias que influyen en la configuración demográfica del cantón.

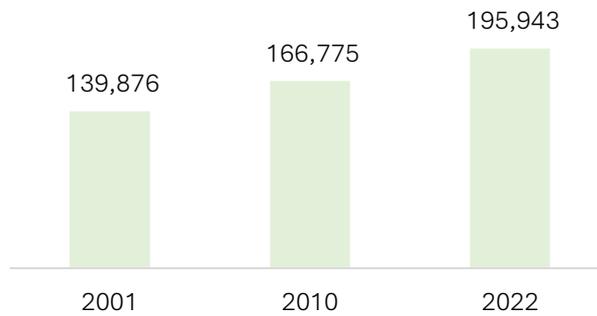


Figura 12. Evolución del crecimiento histórico de la población de Milagro.
Fuente: Censo INEC, 2022.

El desglose demográfico por sexo en Milagro, según los datos proporcionados por el INEC, revela una preeminencia numérica de mujeres, quienes constituyen el 51.32% de la población total del cantón, equivalente a 100,553 personas. En contraste, la proporción masculina se sitúa en el 48.68%, abarcando 95,390 hombres. Estos resultados, representados gráficamente en la [Figura 13](#), indican una ligera mayoría femenina en la estructura demográfica de Milagro. Esta dinámica puede tener implicaciones en términos de políticas públicas, servicios de salud y otras áreas que consideran las variaciones demográficas por género.

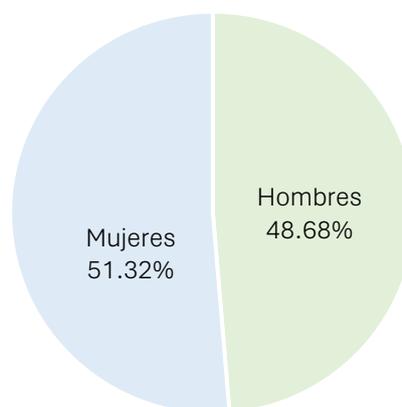


Figura 13. Estructura demográfica por sexo.
Fuente: Censo INEC, 2022.

Conforme se ilustra en la

Figura 14, el segmento demográfico preponderante consiste en personas con edades comprendidas entre 10 y 14 años, abarcando el 9.7% del conjunto poblacional total. Le siguen los grupos de 20 a 24 años y 5 a 9 años, representando el 8.9% y 8.8%, respectivamente. Este patrón demográfico sugiere una estructura de edad predominantemente joven en la población, un aspecto que podría constituir un activo relevante para el crecimiento y desarrollo del cantón. También evidencia la necesidad e importancia de una planificación cuidadosa y la asignación de recursos apropiados para atender de manera efectiva las necesidades de este grupo demográfico emergente.

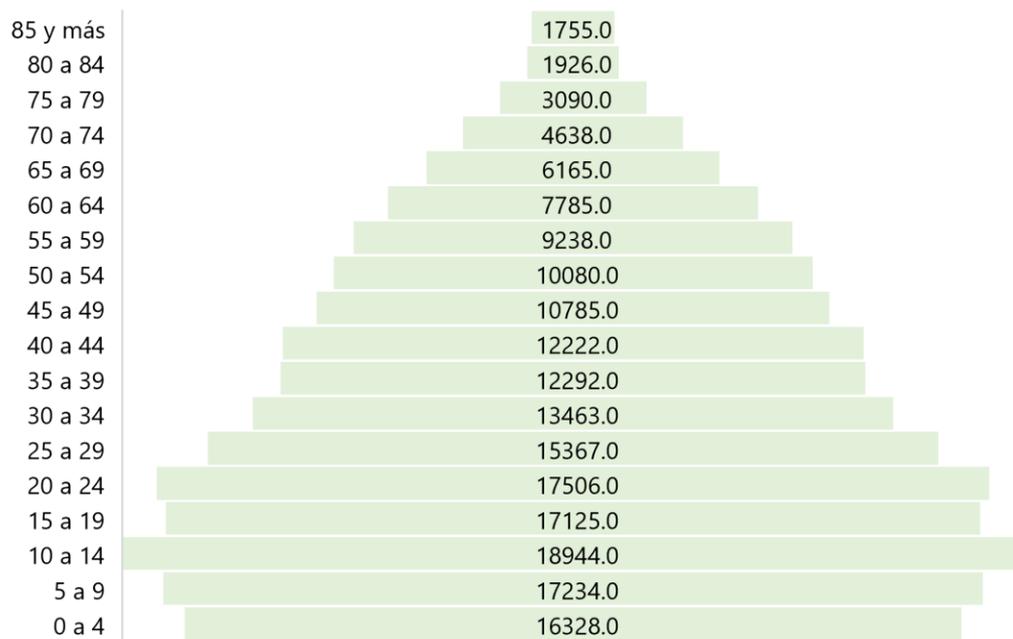


Figura 14. Grupos etarios de Milagro.

Fuente: Censo INEC, 2022.

Se exhibe un análisis segmentado por grupos de edad en la Figura 15, discerniendo entre infantes (hasta 4 años), niños (5 a 9 años), adolescentes (10 a 19 años), adultos (19 a 64 años) y adultos mayores (65 años en adelante). Este desglose por grupos etarios ofrece una visión detallada de la distribución demográfica, fundamentando la comprensión de la estructura poblacional del cantón. Dentro de estas categorías, el contingente más extenso corresponde al grupo de adultos, con un 55.49% de la población total del cantón. A continuación, se ubican los adolescentes, abarcando el 18.41% del total.

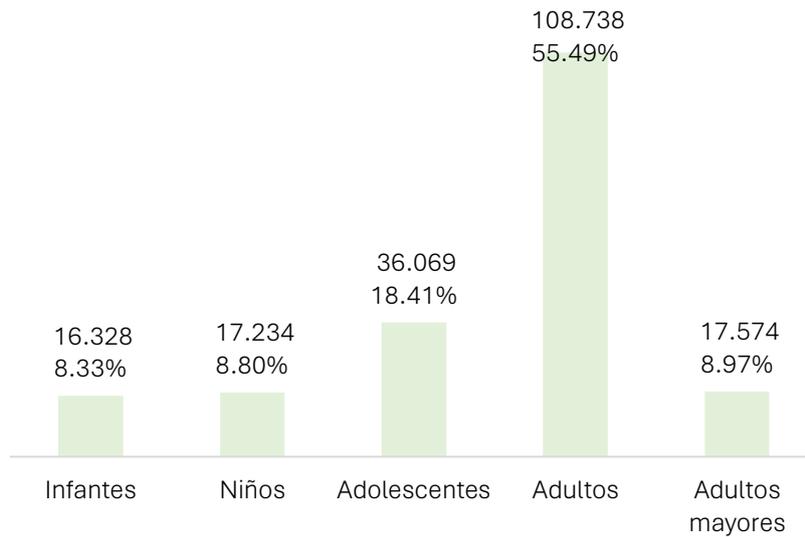


Figura 15. Proporción de población por categorías de edad.
Fuente: Censo INEC, 2022.

Identidad etno-cultural

En lo que concierne a la identificación etno-cultural, el análisis proporcionado en la [Figura 16](#) revela una composición demográfica ecléctica que evidencia la coexistencia y la interacción de diversas identidades culturales en el tejido social de Milagro. La población mayoritaria se caracteriza por la ascendencia mestiza, representando el 90.8% de los residentes. Este grupo demográfico refleja una amalgama de herencias indígena y europea, destacando la diversidad cultural inherente a la población de Milagro. En menor proporción, se identifican otros grupos étnicos como montubios, afroecuatorianos, blancos e indígenas, contribuyendo a la riqueza y heterogeneidad de la composición etno-cultural del cantón.

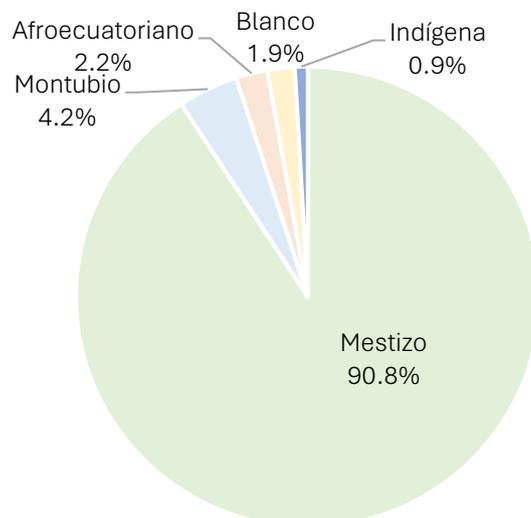


Figura 16. Identificación de la población según la identidad etno-cultural.
Fuente: Censo INEC, 2022.

5.6 Vivienda

En referencia al parque habitacional del cantón, el INEC presenta estadísticas que indican la existencia de 74,228 viviendas en Milagro, de las cuales 10,255 están desocupadas. Entre estas, el 80.8% tiene acceso al servicio de agua mediante la red pública, el 98.3% cuenta con suministro de electricidad, el 26.6% dispone de servicios de alcantarillado, y el 90.4% accede a servicios de recolección de basura.

El cantón se caracteriza por albergar 61,309 hogares, con un tamaño promedio de 3.20 personas por hogar. El tamaño del promedio por hogar ha reducido en las últimas dos décadas. En el 2001 este indicador era de 4.04 personas y en el 2010 era de 3.67. Esta reducción se puede deber a que ha habido un incremento en el número de hogares del 56% en comparación con el 2001. El desglose según las parroquias, reportado por el INEC en la [Figura 17](#), muestra que en la cabecera cantonal de Milagro la composición promedio es de 3.20 personas por hogar, mientras que en las parroquias rurales de Roberto Astudillo y Santa Rosa de Chobo se evidencia un aumento en este indicador, registrando 3.28 y 3.21 personas en promedio por hogar, respectivamente. En cuanto a la composición de los hogares, los datos del INEC revelan que el 60.3% de los representantes del hogar son hombres, mientras que el 39.7% corresponden a mujeres.



Figura 17. Tamaño del hogar por parroquias.
Fuente: Censo INEC, 2022.

5.7 Gastronomía

La gastronomía de Milagro se distingue por su diversidad culinaria, reflejando la abundancia de ingredientes autóctonos de la región. Un plato destacado es el ceviche de piña, una variante del tradicional ceviche que fusiona la piña con mariscos. Los maduros fritos, servidos con queso, son un aperitivo común en el cantón. El estofado de gallina, acompañado de arroz y menestra, figura como un plato emblemático en la

región, al igual que sus variantes con carne de res. El encebollado, una sopa de pescado con yuca, es una opción popular para el desayuno. Los bollos de pescado, tortas de plátano con queso, caldo de salchicha, estofado de chivo y empanadas de viento o de maíz son otras opciones que capturan la esencia gastronómica de Milagro. Esta variada oferta refleja la variedad de los ingredientes locales, creando una experiencia culinaria única en la región.

La repostería en el cantón exhibe una variada selección de postres arraigados en la tradición culinaria local. Destacan opciones como el dulce de piña, elaborado con piña, azúcar y especias hasta obtener una textura almibarada. Los helados, con sabores tropicales como piña, maracuyá y guayaba, ofrecen una opción refrescante. También se aprecian preparaciones como el dulce de guayaba, postres de maíz, bollos de caña y la torta de chocolate, esta última a menudo adornada con frutas locales. Y, con relación a las bebidas tradicionales se encuentran los jugos tropicales como piña y guayaba, la ancestral chicha de jora, café de alta calidad y aguas aromáticas con hierbas locales.

5.8 Sitios turísticos y festividades

El cantón ofrece una diversidad de destinos turísticos que permiten una inmersión auténtica en la vida local. Entre ellos destaca el Balneario Las Cataratas de Milagro, un enclave de aguas represadas provenientes del río Milagro destinadas al riego de plantaciones. Este atractivo, que se erige como una opción al turismo rural, atrae a numerosos visitantes gracias a su condición de sitio turístico y natural. La experiencia incluye la degustación de comida tradicional, con especialidades que comprenden mariscos, maduro frito, torta de plátano y bebidas autóctonas. Otro punto de interés es el Museo Julio Viteri Gamboa, emplazado en el complejo turístico Visaltur, que alberga datos e instrumentos arqueológicos pertinentes a la cultura Milagro-Quevedo. Este museo se configura como una opción enriquecedora para los interesados en la historia y la arqueología de la región.

El Monumento a la Piña constituye un conjunto tríptico de monumentos que simbolizan la significativa contribución de esta fruta al desarrollo económico del cantón. Estos monumentos se distribuyen estratégicamente en diferentes puntos de la cabecera cantonal. Entre otros monumentos del cantón destaca el Monumento al Colibrí, emplazado en la vía a Naranjito y confeccionado mediante la técnica de mosaico. Este monumento, a su vez, representa los viveros presentes en el cantón, así como la rica biodiversidad de la región. Otro monumento de relevancia es La Guitarra, ubicada en la zona rosa de la ciudad de Milagro, que añade una dimensión cultural distintiva al paisaje urbano del cantón. Estos monumentos no solo enriquecen la estética del entorno, sino que también conmemoran elementos fundamentales de la identidad y el desarrollo local.

Una destacada referencia en la región es la hacienda Jerusalén, localizada en la zona baja del río Chimbo. Este enclave no solo se destaca por su ubicación geográfica, sino

también por preservar y exhibir tolas pertenecientes a la cultura Milagro – Quevedo. Estas estructuras arqueológicas no solo representan un testimonio tangible del pasado cultural de la región, sino que también constituyen valiosos elementos patrimoniales que contribuyen a la comprensión y apreciación de la rica historia de Milagro y su conexión con la cultura Quevedo. La hacienda Jerusalén emerge como un sitio emblemático que fusiona la belleza natural del entorno con el legado cultural arraigado en la región.

En el ámbito festivo, una de las fechas destacadas en Milagro es el 17 de septiembre, día en que se celebra la cantonización del territorio. A lo largo de este mes, la comunidad se involucra en diversas actividades conmemorativas, que incluyen la elección de la reina del cantón, desfiles cívicos y militares, así como concursos artísticos relacionados con poesía, pintura y dibujo. Este periodo se distingue por la expresión multifacética de la identidad local a través de eventos culturales y artístico.

Adicionalmente, durante las festividades de Carnaval, Milagro se transforma en un escenario vibrante con desfiles que incorporan música, danzas, disfraces coloridos y juegos tradicionales. Este periodo festivo no solo celebra la diversidad cultural, sino que también fomenta la participación de la comunidad en expresiones recreativas. Asimismo, durante la Semana Santa, el cantón se sumerge en procesiones que reflejan la devoción religiosa y la participación colectiva en eventos litúrgicos. Estas festividades no solo fortalecen el sentido de comunidad, sino que también enriquecen la vida cultural de Milagro al proporcionar oportunidades para la expresión artística, el disfrute colectivo y la preservación de tradiciones significativas.

5.9 Patrimonio cultural material

Para la identificación del patrimonio cultural material se utilizó como fuente de información la base de datos proporcionada por el Ministerio de Cultura, a través de su Coordinación Zonal 5, en donde se refleja la existencia de Bienes Inmuebles y Sitios Arqueológicos, que en total suman 30 fichas de inventario patrimonial para bienes inmuebles y también 30 para sitios arqueológicos. En este sentido, es pertinente indicar que también se ha realizado una consulta en la información disponible en el Sistema de Información del Patrimonio Cultural del Ecuador (SIPCE); y que al confrontar las dos fuentes de información que se han referido anteriormente se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 18: Registro de Bienes Inmuebles Patrimoniales.

Fuente: INPC, 2023

No.	Código	Denominación	Parroquia	Dirección	Estado	Oficio INPC	SIP CE
1	IBI-09-10-50-000-000001	Vivienda Dúplex	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
2	IBI-09-10-50-000-000003	Vivienda Multifamiliar	Milagro	-	Aprobado	X	-

3	IBI-09-10-50-000-000004	Vivienda Dúplex	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
4	IBI-09-10-50-000-000005	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
5	IBI-09-10-50-000-000006	Vivienda Multifamiliar	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
6	IBI-09-10-50-000-000007	Vivienda	Milagro	Dr. Miguel Campodónico	Aprobado	X	X
7	IBI-09-10-50-000-000008	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
8	IBI-09-10-50-000-000009	Vivienda	Milagro	Simón Bolívar	Revisado	X	X
9	IBI-09-10-50-000-000010	Estación de Ferrocarril	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
10	IBI-09-10-50-000-000011	Vivienda	Milagro	José Joaquín de Olmedo	Revisado	X	X
11	IBI-09-10-50-000-000012	Vivienda	Milagro	Ernesto Seminario	Revisado	X	X
12	IBI-09-10-50-000-000013	Casa Ricardo Vizueta Guijarro	Milagro	5 de junio y 12 de febrero	Revisado	X	X
13	IBI-09-10-50-000-000014	Colegio Fiscal José M. Velasco Ibarra	Milagro	12 de febrero	Revisado	X	X
14	IBI-09-10-50-000-000017	Vivienda Colectiva	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
15	IBI-09-10-50-000-000018	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
16	IBI-09-10-50-000-000019	Vivienda Colectiva	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
17	IBI-09-10-50-000-000022	Vivienda	Milagro	Simón Bolívar	Revisado	X	X
18	IBI-09-10-50-000-000023	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
19	IBI-09-10-50-000-000024	Vivienda Colectiva	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
20	IBI-09-10-50-000-000025	Vivienda	Milagro	S/N	Revisado	X	-
21	IBI-09-10-50-000-000026	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
22	IBI-09-10-50-000-000027	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
23	IBI-09-10-50-000-000028	Vivienda	Milagro	5 de junio	Aprobado	X	X
24	IBI-09-10-50-000-000030	Escuela Particular Victoria Concha de Valdez	Milagro	Av. Tarqui	Aprobado	X	X
25	IBI-09-10-50-000-000031	Hospital Pérez conto	Milagro	Esmeraldas	Aprobado	X	X

26	IBI-09-10-50-000-000032	Comisariato	Milagro	Av. García Moreno	Aprobado	X	X
27	IBI-09-10-51-000-000001	Chimenea Ingenio Homero Morla	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
28	IBI-09-10-51-000-000002	Chimenea Ingenio Chobo	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
29	IBI-09-10-51-000-000003	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
30	IBI-09-10-51-000-000004	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	Revisado	X	X
31	BI-09-10-51-000-000002	Galpón Asociación de Trabajadores Autónomos de Chobo	Milagro	Av. García Moreno	-	-	X
32	BI-09-10-50-000-000000	Vivienda	Milagro	Av. García Moreno	-	-	X
33	CU-09-10-50-000-000002	Ingenio Valdez	Milagro		-	-	X
34	CU-09-10-50-000-000019	Ingenio Azucarero Valdez	Milagro		-	-	X
35	CU-09-10-50-000-000015	Valdez	Milagro		-	-	X
36	CU-09-10-50-000-000003	Valdez	Milagro		-	-	X
37	CU-09-10-50-000-000008	Valdez	Milagro		-	-	X
38	CU-09-10-50-000-000004	Ingenio Valdez	Milagro		-	-	X
39	CU-09-10-50-000-000009	Valdez	Milagro		-	-	X
40	CU-09-10-50-000-000017	Valdez	Milagro		-	-	X
41	CU-09-10-50-000-000001	Valdez	Milagro		-	-	X
42	CU-09-10-50-000-000005	Valdez	Milagro		-	-	X

- En el sistema SIPCE constan fichas de inventario de conjuntos urbanos reconocidos como patrimonio, de los cuales la totalidad están localizados en los predios de industrias Valdez. Estos conjuntos urbanos, como se ve en la tabla, no se hicieron constar en el Oficio remitido por la Coordinación Zonal 5 del Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- Así mismo, respecto a estos conjuntos urbanos al estar localizados todos en industria Valdez, es pertinente que en un proceso de actualización se verifique si corresponde a varios conjuntos o a uno solo.

- Respecto a los bienes inmuebles, cabe indicar que existen dos que constan en el SIPCE, pero que no fueron incluidos en el oficio de referencia, estos son los asignados con los códigos: BI-09-10-50-000-000000 y BI-09-10-51-000-000002.
- Indicar que existe un bien que consta en el oficio referido, pero que no consta en el SIPCE, esta tiene el código: IBI-09-10-50-000-000003.
- Finalmente, de los 42 bienes que conforman el patrimonio material edificado del cantón, el 66,67% constan en el oficio de referencia y en el SIPCE, el 4,76% constan solamente en el oficio y el 28,57% constan solamente en el SIPCE.

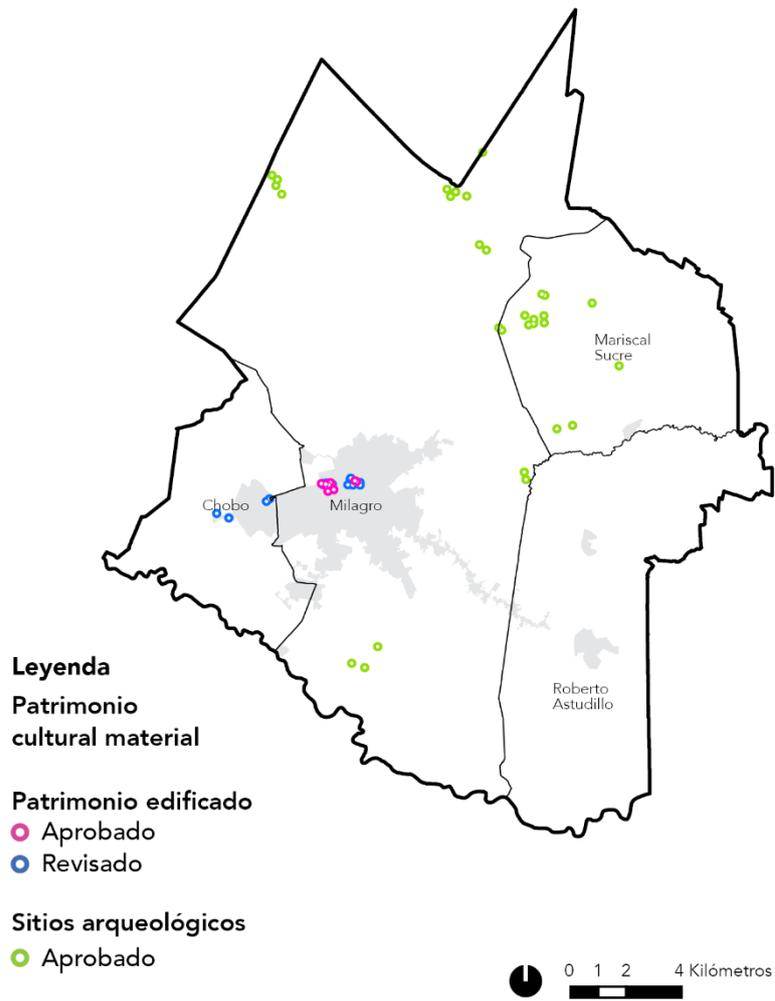
La situación respecto a los sitios arqueológicos es la que se indica a continuación:

Tabla 19: Registro de sitios arqueológicos.
Fuente: INPC, 2023

No.	Código	Denominación	Parroquia	Estado	Oficio INPC	SIPCE
1	AY-09-02-50-000-08-000004	La Esperanza	Alfredo Baquerizo Moreno (Jujan)	Aprobado	X	-
2	AY-09-10-50-000-08-000001	Tres Equinas 01	Milagro	Aprobado	X	X
3	AY-09-10-50-000-08-000002	El Recreo	Milagro	Aprobado	X	X
4	AY-09-10-50-000-08-000003	Tres Esquinas 02	Milagro	Aprobado	X	X
5	AY-09-10-50-000-08-000004	Los Monos	Milagro	Aprobado	X	X
6	AY-09-10-50-000-08-000005	Los Monos 02	Milagro	Aprobado	X	X
7	AY-09-10-50-000-08-000006	Progreso	Milagro	Aprobado	X	X
8	AY-09-10-50-000-08-000007	Milagro	Milagro	Aprobado	X	-
9	AY-09-10-50-000-08-000008	El Recreo	Milagro	Aprobado	X	X
10	AY-09-10-50-000-08-000009	Elisita	Milagro	Aprobado	X	X
11	AY-09-10-50-000-08-000010	Elisita	Milagro	Aprobado	X	X
12	AY-09-10-50-000-08-000011	El Recreo	Milagro	Aprobado	X	X
13	AY-09-10-50-000-08-000012	Tres Esquinas 02	Milagro	Aprobado	X	X
14	AY-09-10-50-000-08-000013	Caimito III	Milagro	Aprobado	X	X

15	AY-09-10-50-000-08-000014	Caimito IV	Milagro	Aprobado	X	-
16	AY-09-10-50-000-08-000015	Caimito 1	Milagro	Aprobado	X	X
17	AY-09-10-50-000-08-000016	Caimito VI	Milagro	Aprobado	X	X
18	AY-09-10-53-000-08-000001	Milagro 1	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	X
19	AY-09-10-53-000-08-000002	Milagro 2	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	X
20	AY-09-10-53-000-08-000003	Milagro 3	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
21	AY-09-10-53-000-08-000004	Milagro	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	X
22	AY-09-10-53-000-08-000005	San Felipe	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	X
23	AY-09-10-53-000-08-000007	Milagro 5	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
24	AY-09-10-53-000-08-000008	Milagro 6	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
25	AY-09-10-53-000-08-000009	Milagro 7	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
26	AY-09-10-53-000-08-000010	Milagro 8	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
27	AY-09-10-53-000-08-000011	Milagro 9	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
28	AY-09-10-53-000-08-000012	Milagro 10	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
29	AY-09-10-53-000-08-000013	Mariscal Sucre	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-
30	AY-09-10-53-000-22-000006	Milagro 4	Mariscal Sucre (Huaques)	Aprobado	X	-

- Respecto a los sitios arqueológicos, en el oficio existen 30 fichas registradas, de las cuales en el SIPCE constan únicamente 18 fichas, como puede verse en la [Tabla 19](#) y el [Mapa 9](#).



Mapa 9. Ubicación del patrimonio cultural material del cantón Milagro.
Fuente: INPC, 2023.

6. Componente territorial

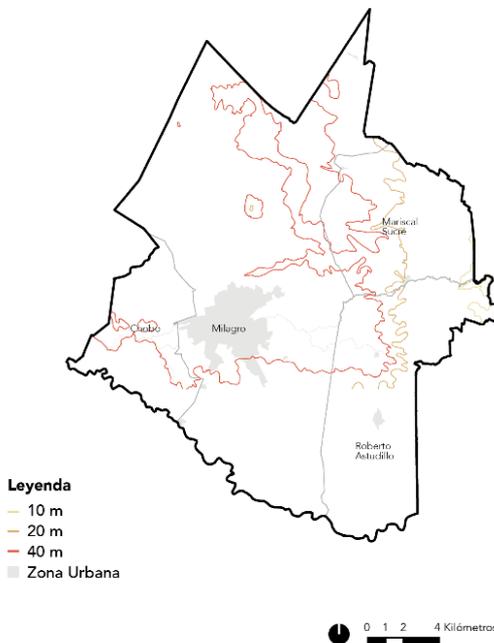
El análisis de este componente proporciona una visión detallada y fundamentada del territorio, crucial para la planificación y gestión del desarrollo sostenible. Se estructura en torno a elementos clave que conforman las características biofísicas del territorio y que comprenden el estudio detallado de la geomorfología, la hidrografía, los ecosistemas presentes, así como los conflictos de uso de las tierras. También se analiza la capacidad y aptitudes de las tierras para diversos fines, incluyendo su potencial agrícola y su productividad. Además, se examina el aprovechamiento extractivo de recursos naturales y se estudian los riesgos asociados a amenazas como la inundación.

6.1 Geomorfología

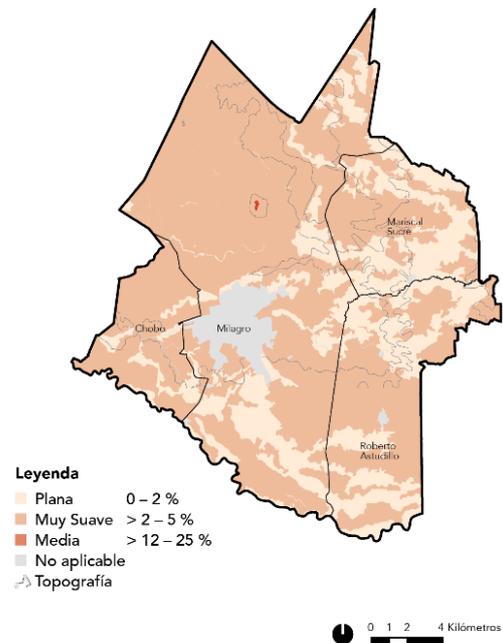
El análisis de la geomorfología del cantón Milagro se basa en datos espaciales del Instituto Geográfico Militar (IGM), el Instituto Espacial Ecuatoriano (IEE) y el sistema SIGTIERRAS del año 2017, graficado en el [Mapa 10](#). A continuación, se presentan las principales características de la topografía del cantón:

- **Pendientes 0 – 2% (Plana):** Cubren 11,054.76 hectáreas, lo que equivale al 27.70% del área total del cantón. Esta categoría indica áreas con una pendiente muy suave, donde la inclinación del terreno es mínima. Estas áreas son generalmente llanas o casi planas, lo que las hace adecuadas para una variedad de usos, como la agricultura extensiva, la urbanización y otras actividades que no requieran una nivelación significativa del terreno.
- **Pendientes >2–5% (Muy suave):** Abarcan 27,094.35 hectáreas, representando el 67.90% del área total del cantón. Estas pendientes son un poco más pronunciadas que las categorías anteriores y pueden presentar algunos desafíos para la construcción y la agricultura. No obstante, son suelos favorables para la agricultura intensiva y la ganadería.
- **Pendientes >12–25% (Media):** Ocupan 8.91 hectáreas, lo que corresponde al 0.02% del área total del cantón. Estas pendientes tienen inclinaciones importantes y pueden ser complejas para cultivar o urbanizar directamente debido a su inclinación. Sin embargo, pueden ser adecuadas para la conservación de la biodiversidad, actividades recreativas al aire libre.
- **No aplicable:** Comprenden 1,745.69 hectáreas, lo que equivale al 4.37% del área total del cantón. Esta categoría incluye cuerpos de agua y áreas urbanas en la cabecera cantonal de Milagro y sus parroquias rurales.

Topografía
Curvas de Nivel 1:50k



Pendientes
Geomorfología



Mapa 10. Topografía Curvas de Nivel 1:50k y Pendientes.

Fuente: Instituto Geográfico Militar/Instituto Espacial Ecuatoriano/SIGTIERRAS, 2017.

En general, la topografía del cantón Milagro favorece el desarrollo agro productivo, pero debido a su mayoritaria topografía baja, existe una mayor vulnerabilidad ante amenazas de inundaciones. Se requiere un adecuado manejo de actividades en las áreas adyacentes a los ríos y esteros para mitigar esta vulnerabilidad.

6.2 Hidrografía

El análisis hidrográfico del cantón Milagro se basa en el "Plan hidráulico regional de la demarcación hidrográfica Guayas" del año 2016. Este análisis revela la integración del cantón dentro de la "Demarcación Hidrográfica Guayas", que abarca varias cuencas, incluidas la GU-06 - Río Chimbo y GU-09 – Guayas, ambas situadas dentro de los límites político-administrativos de Milagro.

Mediante el [Mapa 11](#) se puede visualizar que, en esta demarcación hidrográfica, se destacan como afluentes principales los ríos Milagro y Chimbo, así como los esteros denominados Los Monos, Chirijos, Timalo, Berlin, Las Avispas y Galápagos, todos ubicados dentro de la cuenca GU-06 – Río Chimbo. Por otro lado, en la cuenca GU-09 – Guayas, dentro del territorio del Cantón Milagro, se encuentran los esteros Ñauza, La Carolina, Limón, Carrizal, Verde y Moja Huevo.

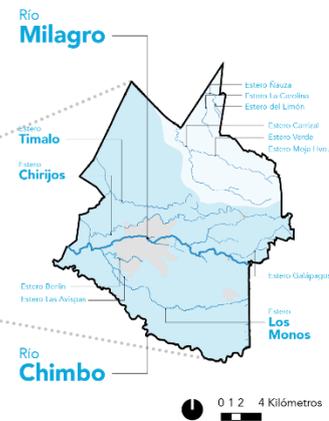
Demarcación hidrográfica nacional



Cuencas del Guayas



Hidrografía Milagro



Fuente: Plan hidráulico regional de la demarcación hidrográfica Guayas (2016) SENAGUA, IGM

Mapa 11. Demarcación Hidrográfica Nacional, Cuencas del Guayas, Hidrografía de Milagro.
Fuente: Plan hidráulico regional de la demarcación hidrográfica Guayas (2016).

Este análisis proporciona una comprensión detallada de la red hidrográfica del cantón Milagro, identificando sus principales ríos, esteros y cuencas, lo que es fundamental para la gestión integrada de los recursos hídricos, la planificación urbana y rural, y la prevención de riesgos asociados a inundaciones y otros eventos hidrológicos.

6.3 Ecosistemas

El análisis de los ecosistemas del cantón Milagro se basa en la información cartográfica proporcionada por el IGM del año 2022. Los principales ecosistemas de este cantón están definidos por su hidrografía, compuesta por ríos y esteros que sirven como fuente primaria de agua para el suelo agropecuario predominante en la zona.

Uno de los aspectos destacados de este análisis es la importancia del Río Milagro como el principal cuerpo de agua del territorio cantonal, ya que atraviesa el centro de la ciudad. Además, el río Chimbo determina el límite sur del cantón con San Jacinto de Yaguachi, donde se concentran las actividades extractivas de áridos y pétreos.

Los esteros, incluyendo Los Monos, Chirijos, Timalo, Berlin, Las Avispas, Galápagos, Náuza, La Carolina, Limón, Carrizal, Verde y Moja Huevo, también son componentes vitales de estos ecosistemas. Estos cuerpos de agua requieren una gestión adecuada del recurso, tanto para su uso como sistemas de captación de agua para riego, como para la implementación de medidas de gestión del riesgo destinadas a prevenir inundaciones y otros eventos hidrológicos adversos; tal como se evidencia en el [Mapa 12](#).



Mapa 12. Ecosistemas Frágiles del cantón Milagro.
Fuente: IGM, 2022.

En resumen, este análisis destaca la interconexión entre los diferentes elementos del ecosistema del cantón Milagro, subrayando la importancia de una gestión integral y sostenible de los recursos hídricos para garantizar la viabilidad tanto de las actividades agrícolas como de la infraestructura urbana, al tiempo que se minimizan los riesgos asociados a fenómenos naturales.

6.4 Conflictos de uso de las tierras

El análisis de los conflictos de uso de las tierras en el cantón Milagro se basa en la información del año 2021 proporcionada por el Geoportal del Agro Ecuatoriano del MAG¹⁸⁴, tal como se evidencia en el Mapa 13. Se han identificado las siguientes categorías en el territorio cantonal:

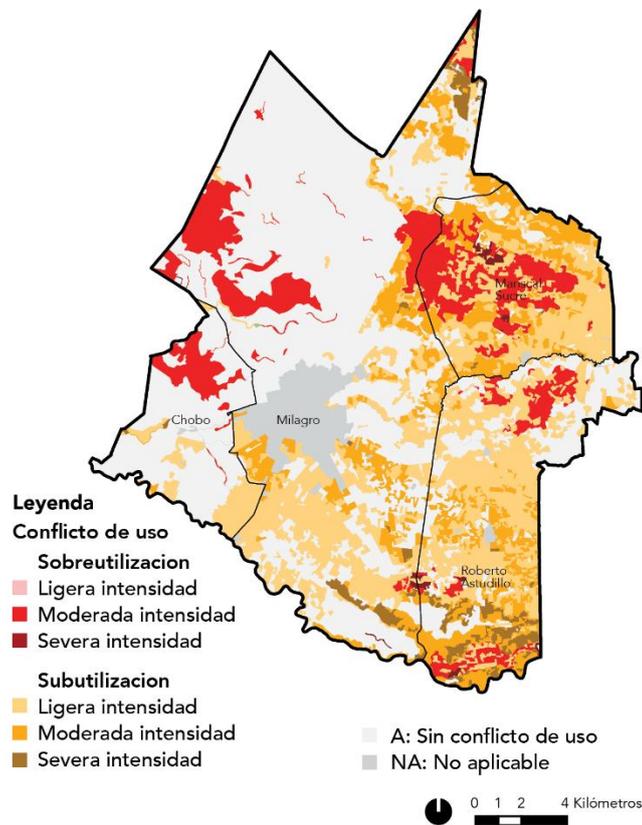
- **A: Sin conflicto de uso:** Esta categoría abarca 18,168.75 hectáreas, lo que representa el 45.53% del área total del cantón. Se refiere a áreas donde no hay conflicto significativo en el uso del suelo, lo que significa que el uso actual es compatible con las actividades agrícolas que se realizan, especialmente las

¹⁸⁴ <http://www.sigtierras.gob.ec/geoportal/>

relacionadas a la industria azucarera. En esta categoría se encuentran en las zonas agro productivas del cantón, incluyendo la cabecera cantonal de Milagro y la parroquia rural de El Chobo.

- **O1: Conflicto de uso por sobreutilización - Ligera intensidad:** Esta categoría abarca 2,369.59 hectáreas, correspondiendo al 5.94% del área total del cantón. Indica áreas donde el uso actual del suelo está generando un conflicto leve debido a una sobreutilización de recursos, lo que podría requerir medidas de gestión. Se localiza principalmente en la cabecera cantonal y en las parroquias rurales Mariscal Sucre y Roberto Astudillo.
- **O2: Conflicto de uso por sobreutilización - Moderada intensidad:** Ocupando 3,740.52 hectáreas, refleja conflictos moderados en áreas como los cerros Los Lojas y San Enrique, indicando cierta presión por actividades humanas.
- **O3: Conflicto de uso por sobreutilización - Severa intensidad:** Esta categoría cubre 138.39 hectáreas, representando el 0.35% del área total del cantón. Indica áreas donde el conflicto de uso sugiere la necesidad urgente de medidas correctivas para evitar daños ambientales o económicos graves. Se encuentra principalmente en las parroquias Mariscal Sucre y Roberto Astudillo.
- **S1: Conflicto de uso por subutilización - Ligera intensidad:** Ocupa 7,388.39 hectáreas, correspondiente al 18.52% del área total del cantón. Se refiere a áreas donde el conflicto surge debido a una subutilización del suelo que aún permite cierto grado de productividad o uso. Se localiza principalmente en las zonas productivas de las parroquias Mariscal Sucre y Roberto Astudillo.
- **S2: Conflicto de uso por subutilización - Moderada intensidad:** Esta categoría abarca 4,917.19 hectáreas, lo que corresponde al 12.32% del área total del cantón. Indica áreas en donde hay oportunidades significativas para mejorar la productividad o el uso del suelo. Se encuentra principalmente en las zonas productivas de las parroquias Mariscal Sucre y Roberto Astudillo, así como en la cabecera cantonal y sus alrededores.
- **S3: Conflicto de uso por subutilización - Severa intensidad:** Ocupa 807.34 hectáreas, representando el 2.02% del área total del cantón. Se aplica a áreas donde el conflicto de uso indica un potencial significativo sin explotar o pérdida de recursos valiosos. Se ubica principalmente en las zonas productivas de la parroquia rural Roberto Astudillo y al norte de la cabecera cantonal, cerca de los esteros Ñauza y del Limón.
- **SIN: Sin intervención antrópica:** Esta categoría cubre 2.79 hectáreas, correspondiente al 0.01% del área total del cantón. Se refiere a áreas donde no ha habido intervención humana significativa, lo que implica un estado natural o poco modificado. Se encuentra principalmente en la parroquia rural El Chobo y al norte de la cabecera cantonal.

- **NA: No aplicable:** Ocupa 1,811.16 hectáreas, equivalente al 4.54% del área total del cantón. Esta categoría incluye cuerpos de agua y suelo urbano en la cabecera cantonal de Milagro y sus parroquias rurales.



Mapa 13. Conflictos de uso de las tierras del cantón Milagro.

Fuente: MAG, 2021.

El análisis de este apartado proporciona una visión detallada de los conflictos que se presentan en el uso del suelo en el cantón Milagro, resaltando la necesidad de estrategias de planificación territorial que equilibren el desarrollo humano e impulsen el crecimiento agro productivo del cantón. Entre las principales identificadas se encuentran las siguientes:

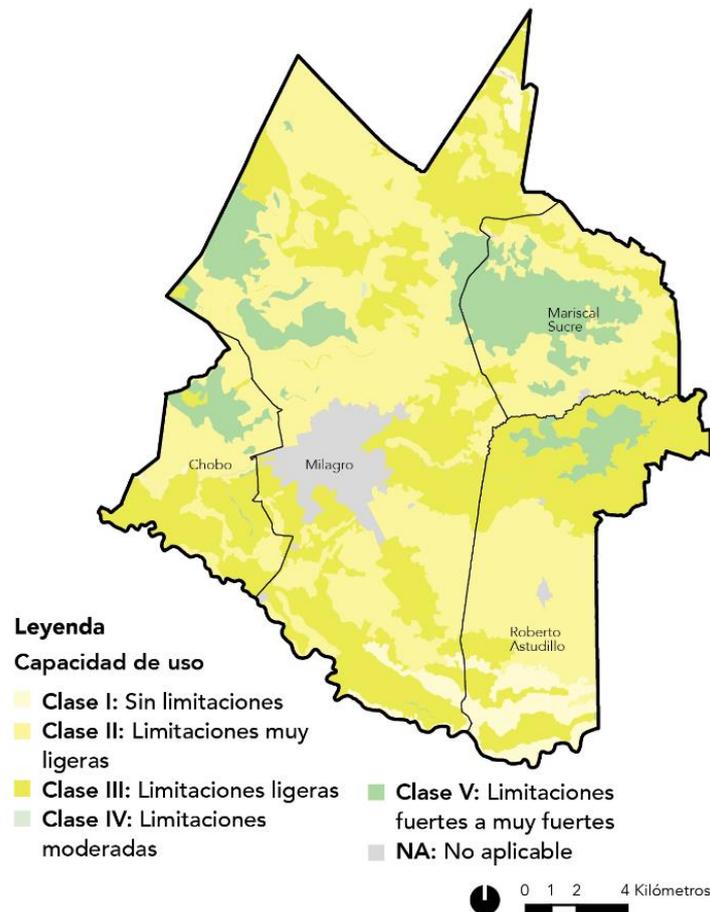
- **Impulsar la productividad del suelo del cantón:** El hecho de que el 45.53% del territorio del cantón esté clasificado como "Sin conflicto de uso" indica que estas áreas son adecuadas para su uso actual sin necesidad de intervenciones significativas. Esto sugiere que estas zonas pueden ser prioritarias para la agricultura y otras actividades productivas.
- **Manejo y gestión sostenible de la productividad del suelo:** Las áreas clasificadas con conflictos de uso debido a la sobreutilización del suelo (16.27% en total) pueden requerir medidas de gestión para optimizar su uso y minimizar los impactos negativos en el medio ambiente.

- **Fomento productivo de áreas subutilizadas:** Estas áreas categorizadas con conflictos por subutilización (32.86% en total) pueden requerir estrategias para mejorar su productividad y aprovechamiento, lo que podría incluir programas de desarrollo rural, fomento productivo y diversificación económica.

6.5 Capacidad de uso de las tierras

Este análisis se basa en la información cartográfica de “Capacidad de Uso de las Tierras” proporcionada por el MAG en el año 2021, disponible en su Geoportal del Agro Ecuatoriano. Los resultados desglosan las categorías de capacidad de uso del suelo en el cantón Milagro, mismas que se grafican en el [Mapa 14](#), y se exponen a continuación:

- **Clase I: Sin limitaciones:** Esta categoría ocupa 1,636.21 hectáreas, lo que representa el 4.10% del área total del cantón. Se refiere a áreas de tierra que no tienen limitaciones significativas para su uso, lo que las hace adecuadas para una variedad de propósitos, como la agricultura intensiva, la expansión urbana planificada y otras actividades.
- **Clase II: Limitaciones muy ligeras:** Ocupa 18,277.40 hectáreas, lo que corresponde al 45.80% del área total del cantón. Estas áreas tienen limitaciones mínimas que pueden requerir medidas de manejo menores para optimizar su uso, pero aún son adecuadas para actividades agrícolas y no agrícolas.
- **Clase III: Limitaciones ligeras:** Con una extensión de 13,495.38 hectáreas, representa el 33.82% del área total del cantón. Estas áreas presentan limitaciones ligeras que pueden requerir cierto grado de manejo para su uso óptimo, pero aún pueden ser utilizadas para actividades agrícolas y otros fines.
- **Clase IV: Limitaciones moderadas:** Ocupa 8.91 hectáreas, equivalente al 0.02% del área total del cantón. Estas áreas tienen limitaciones moderadas que pueden requerir medidas significativas de manejo para su uso efectivo, lo que puede limitar su idoneidad para ciertas actividades.
- **Clase V: Limitaciones fuertes a muy fuertes:** Con una extensión de 4,740.13 hectáreas, corresponde al 11.88% del área total del cantón. Estas áreas presentan limitaciones significativas que pueden dificultar su uso para ciertas actividades, como la agricultura intensiva o la expansión urbana planificada, y pueden requerir medidas de conservación específicas.
- **No Aplicable:** Esta categoría ocupa 1,745.70 hectáreas, lo que representa el 4.37% del área total del cantón. Se refiere a áreas donde la clasificación no es aplicable, como cuerpos de agua o suelo urbano.



Mapa 14: Capacidad de Uso de las Tierras del Cantón Milagro.
Fuente: MAG, 2021.

Con base en los resultados del análisis espacial de capacidad de uso de la tierra del cantón Milagro, podemos concluir lo siguiente:

- **Distribución de las categorías:** La mayor parte del territorio del cantón Milagro (alrededor del 86.72%) está clasificada en las clases II, III y V, lo que indica que la mayoría del suelo tiene ciertas limitaciones para su uso. Esto sugiere que es necesario implementar medidas de manejo y planificación adecuadas para optimizar el uso de estas áreas.
- **Potencial de desarrollo agrícola:** Aunque una parte significativa del territorio presenta limitaciones para su uso (Clases II, III y V), aún existe una proporción considerable de tierras (4.10% en Clase I) que no tienen restricciones significativas. Estas áreas sin limitaciones pueden ser prioritarias para el desarrollo agrícola y otros usos productivos sin necesidad de grandes inversiones en manejo del suelo.
- **Necesidad de manejo y conservación:** La presencia de áreas con limitaciones moderadas a fuertes (Clases IV y V) indica la necesidad de implementar

medidas de manejo y conservación del suelo para mitigar los impactos negativos en el ambiente y la productividad agrícola. Esto podría incluir prácticas de conservación del suelo, reforestación, y medidas para prevenir la erosión y la degradación del suelo.

- **Identificación de áreas críticas:** La identificación de áreas con limitaciones severas (Clase V) principalmente en la parroquia rural Mariscal Sucre resalta la importancia de enfocar los esfuerzos de conservación y restauración en estas zonas críticas para proteger la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que proporcionan.

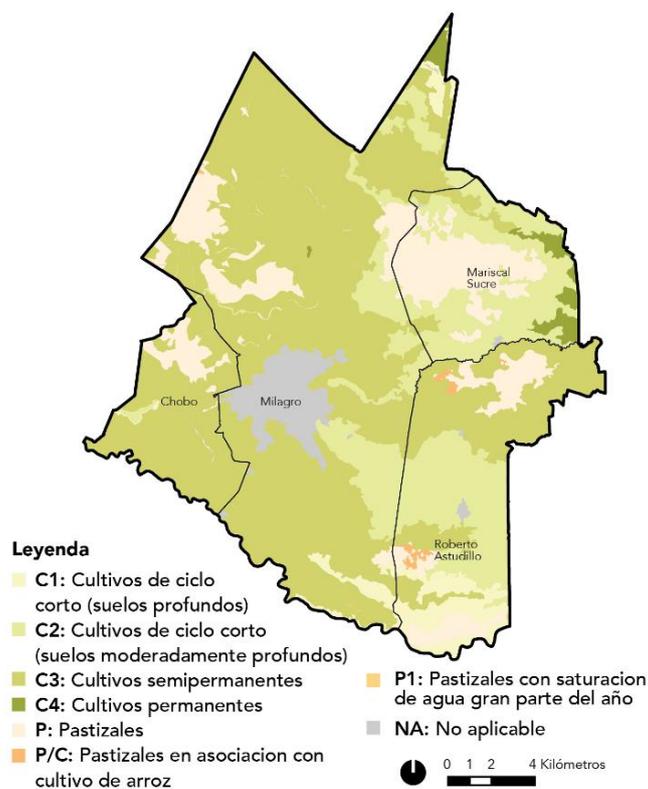
6.6 Aptitudes agrícolas

El análisis de "Aptitudes Agrícolas" en el cantón Milagro, está basado en la cartografía espacial del Ministerio de Agricultura y Ganadería del 2019, en donde se presenta información sobre las características del suelo y su idoneidad para diferentes tipos de cultivos y usos agrícolas, tal como se grafica en el [Mapa 15](#).

- **C1: Cultivos de ciclo corto (suelos profundos):** Esta categoría ocupa 1,636.02 hectáreas, lo que representa el 4.10% del área total del cantón. Se refiere a suelos profundos adecuados para cultivos de ciclo corto que tienen una alta capacidad de retención de agua y nutrientes. Ubicados principalmente en la parroquia rural Mariscal Sucre.
- **C2: Cultivos de ciclo corto (suelos moderadamente profundos):** Con una extensión de 7,962.89 hectáreas (19.96% del área total), esta categoría incluye suelos moderadamente profundos aptos para cultivos de ciclo corto similares a los de la categoría C1, pero con una capacidad ligeramente menor de retención de agua y nutrientes. Esta categoría se identifica en las parroquias rurales Mariscal Sucre y Roberto Astudillo.
- **C3: Cultivos semipermanentes:** Ocupa la mayor parte del territorio del cantón, con 22,518.65 hectáreas (56.43%). Estos suelos son adecuados para cultivos semipermanentes como caña de azúcar, plátanos y café, que requieren un manejo más intensivo y tienen una vida útil más larga que los cultivos de ciclo corto.
- **C4: Cultivos permanentes:** Esta categoría abarca 625.20 hectáreas (1.57%) y se refiere a suelos aptos para cultivos permanentes como frutales y árboles maderables, que requieren un manejo cuidadoso y tienen una vida útil prolongada.
- **NA: No aplicable:** Ocupa 1,745.70 hectáreas (4.37%) y corresponde a áreas donde la clasificación de aptitud agrícola no es relevante, como cuerpos de agua o suelo urbano.

- **P/C: Pastizales en asociación con cultivo de arroz:** Esta categoría ocupa 118.02 hectáreas (0.30%) y se refiere a áreas utilizadas para pastizales en asociación con el cultivo de arroz.
- **P: Pastizales:** Ocupa 5,281.23 hectáreas (13.23%) y corresponde a áreas destinadas principalmente a pastoreo de ganado.
- **P1: Pastizales con saturación de agua gran parte del año:** Esta categoría, que ocupa 16.02 hectáreas (0.04%), describe áreas de pastizales que experimentan saturación de agua durante gran parte del año, lo que puede limitar su productividad para la ganadería.

El análisis destaca una diversidad de usos de la tierra, desde áreas protegidas hasta zonas productivas, como se observa en el [Mapa 15](#). Las categorías revelan una distribución estratégica, como bosques de protección en cerros y áreas dedicadas a pastizales para la actividad ganadera. La presencia de cultivos semipermanentes y permanentes muestra la viabilidad agrícola, mientras que la extensa área de pastizales en asociación con el cultivo de arroz subraya la importancia de esta actividad. Además, se identifican áreas específicas con saturación de agua, indicando su aptitud para la producción de arroz. La presencia de áreas sin uso agropecuario y categorías no aplicables subraya la diversidad del territorio, incluyendo cuerpos de agua y zonas urbanas.



Mapa 15: Aptitudes Agrícolas del cantón Milagro.

Fuente: MAG, 2019.

Con base en los resultados del análisis de aptitud agrícola del suelo del cantón Milagro y los datos presentados, podemos concluir lo siguiente:

- **Diversidad de aptitudes agrícolas:** El análisis revela una diversidad de aptitudes agrícolas en el cantón Milagro, con suelos que varían desde profundos hasta moderadamente profundos, adecuados para una amplia gama de cultivos de ciclo corto (C1 y C2), semipermanentes (C3) y permanentes (C4). Esto indica un potencial agrícola significativo en la región.
- **Prevalencia de cultivos semipermanentes:** La categoría C3, que comprende suelos aptos para cultivos semipermanentes, ocupa la mayor parte del territorio del cantón (56.43%). Esto sugiere que los cultivos como la caña de azúcar, plátanos y café pueden ser fundamentales para la economía agrícola local y que es necesario priorizar el manejo sostenible de estos cultivos a largo plazo.
- **Importancia de los pastizales:** Las categorías de pastizales (P, P/C y P1) ocupan una parte significativa del territorio (13.57% en total), lo que destaca la importancia del ganado y la actividad ganadera en la economía local. Es crucial gestionar adecuadamente estos pastizales para garantizar la productividad sostenible y la conservación del suelo.

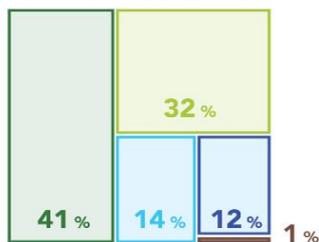
6.7 Morfología predial del suelo rural

Para el análisis de la distribución de morfología predial del suelo rural del cantón Milagro, se tendrá como referencia los criterios para la Unidad Productiva Familiar (UPF), establecidos en el Acuerdo Ministerial No. 094-2017; en el que, entre otras cosas, se establece las superficies mínimas para las UPF, de acuerdo a las zonas agroecológicas que correspondan. Para el caso de Milagro, la superficie de esta unidad es de 16 has.

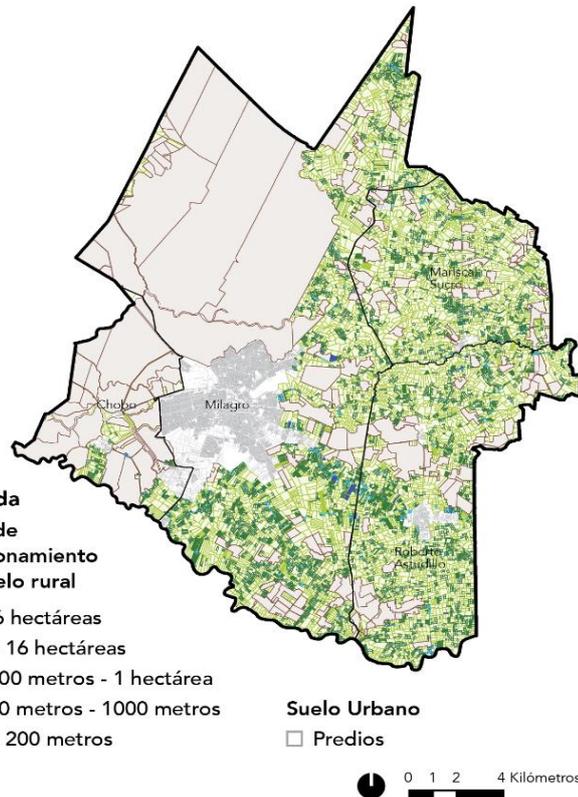
Superficie



No. de Predios



Porcentaje sobre los 18.000 predios rurales



Mapa 16. Análisis de la morfología predial del suelo rural cantón Milagro.

Fuente: Información catastral del GAD Milagro, 2023.

Dicho esto, de la distribución por superficie del fraccionamiento rural representado en el Mapa 16 se desprenden las siguientes conclusiones:

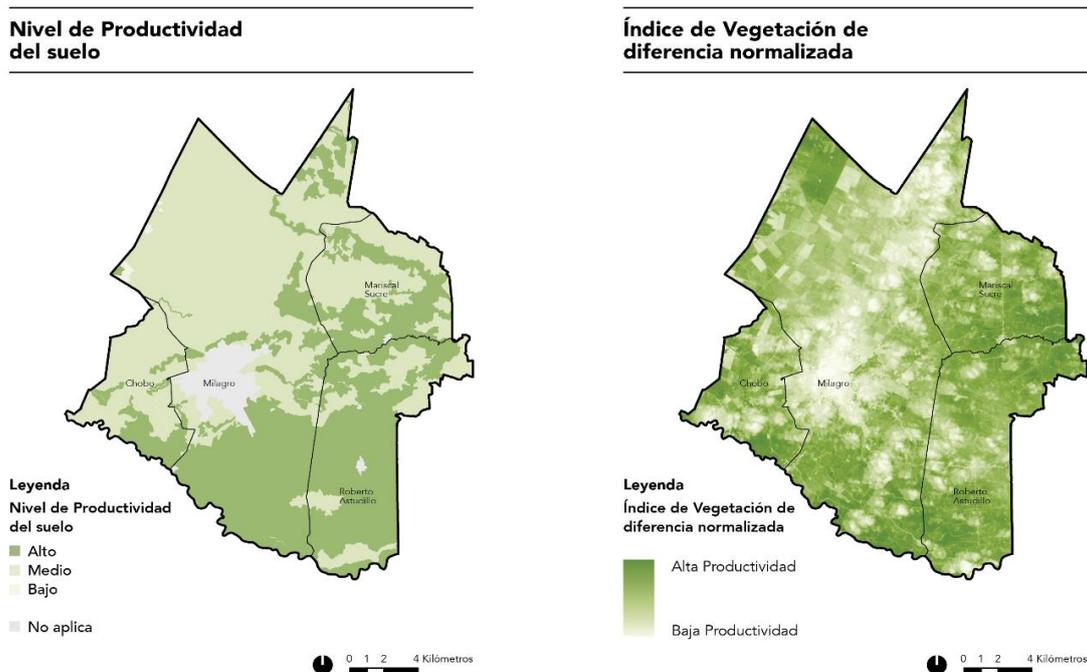
- El 1% de la cantidad de predios, que corresponden a las superficies mayores a 16 has. concentra el 45% del territorio rural del cantón.
- El 32% de los predios que se encuentran dentro del rango de 1 a 16 hectáreas pese a no ser considerado UPF su dimensión aún permite el desarrollo de actividades productivas.
- Respecto de los fraccionamientos rurales menores, que se encuentran entre los rangos de 200 m² hasta 1000 m², como se ve en el mapa estos se encuentran en las proximidades de los límites urbanos; lo que indica que son fraccionamientos de suelo que buscan la expansión del límite urbano sobre el suelo rural. De esta tendencia, que en proporción de cantidad del total de predios corresponde al 26%, que ocupan menos del 1% del territorio cantonal, destacan los fraccionamientos localizados entre la cabecera cantonal y la parroquia Roberto Astudillo, sobre el eje de la vía nacional E488 - Vía Colectora Milagro-Bucay.

6.8 Suelo productivo

Para el diagnóstico del suelo productivo del cantón, se utilizó la metodología de análisis multicriterio con el objetivo de evaluar su capacidad agrícola y establecer las zonas de mayor potencial agro productivo del cantón. Se consideraron las siguientes variables:

- **Capacidad agrícola:** agrupa los suelos según su capacidad sostenible para producir los cultivos más comunes de la zona.
- **Capacidad biofísica:** calidad del suelo y su capacidad para aceptar, almacenar y reciclar agua, minerales y energía para la producción de cultivos.
- **Capacidad de uso de la tierra:** determinación física del soporte que tiene una unidad de tierra para usos específicos.
- **Geomorfología del cantón:** distribución de pendientes del suelo, considerando que las zonas de menor pendiente son más aptas para la agricultura.

Cada variable fue jerarquizada en un rango del 1 al 4 en su representación ráster. Valores cercanos a 1 indican mayor valor, mientras que valores cercanos a 3 representan menor valor. El valor 4 corresponde áreas urbanas o de asentamientos humanos. La jerarquización de "alto", "medio" y "bajo" corresponde a valores de 1 a 3 respectivamente.



Mapa 17. Análisis Multicriterio del Suelo Productivo del cantón Milagro e Índice de Vegetación de Diferencia Normalizada (NDVI) del cantón Milagro.

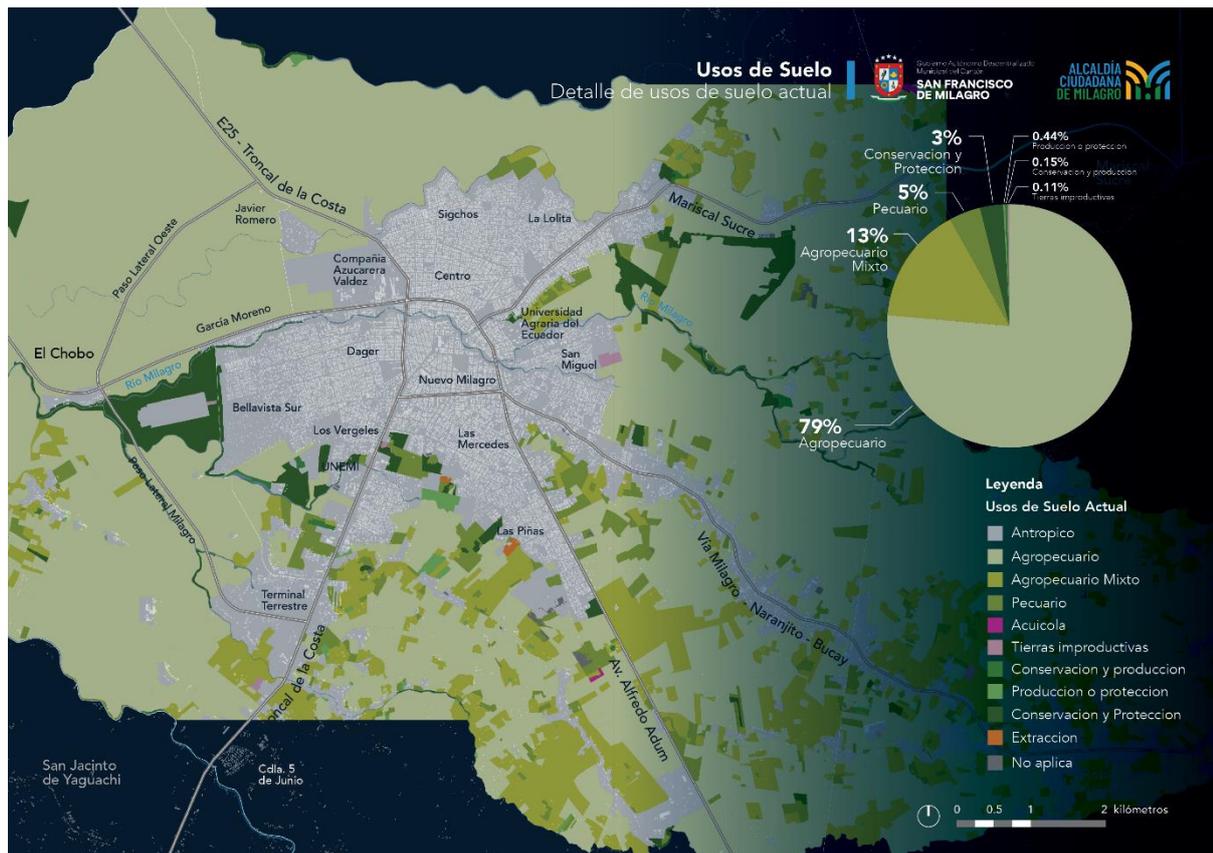
Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en el Sistema Nacional de Información.

El resultado del análisis multicriterio es la suma de todas las variables divididas entre sí. En este caso, todas las variables tienen igual valor e incidencia en el resultado final. Los valores resultantes están en un rango de 1 a 3, donde 1 representa la mayor capacidad agrícola y 3 la menor. El resultado obtenido es el siguiente:

- El 99,66% del suelo rural del cantón tiene capacidad para el desarrollo de actividades agrícolas en las categorías alta y media. De este porcentaje, el 55,60% corresponde a la categoría de "aptitud media", coincidiendo con la localización de la industria Valdez. Al analizar la cobertura vegetal mediante el cálculo del Índice de Vegetación de Diferencia Normalizada (NDVI) en las áreas productivas del cantón, se observa que la zona donde se encuentra la industria Valdez presenta los valores más bajos, tal como se indica en el [Mapa 17](#). Esto podría explicarse por el desgaste y la saturación del suelo debido al monocultivo de caña de azúcar practicado en dicha industria.

6.8.1 Productividad del Suelo

A partir de la información del Geo portal del Instituto Geográfico Militar y su proyecto titulado "Determinación de la capacidad de acogida del territorio para el desarrollo urbano mediante la generación de información geoespacial temática a escala 1:5000", realizado en el año 2022, se identificaron los usos de suelo existentes en la cabecera cantonal en donde se obtuvieron los resultados que pueden verse en el [Mapa 18](#) a continuación:



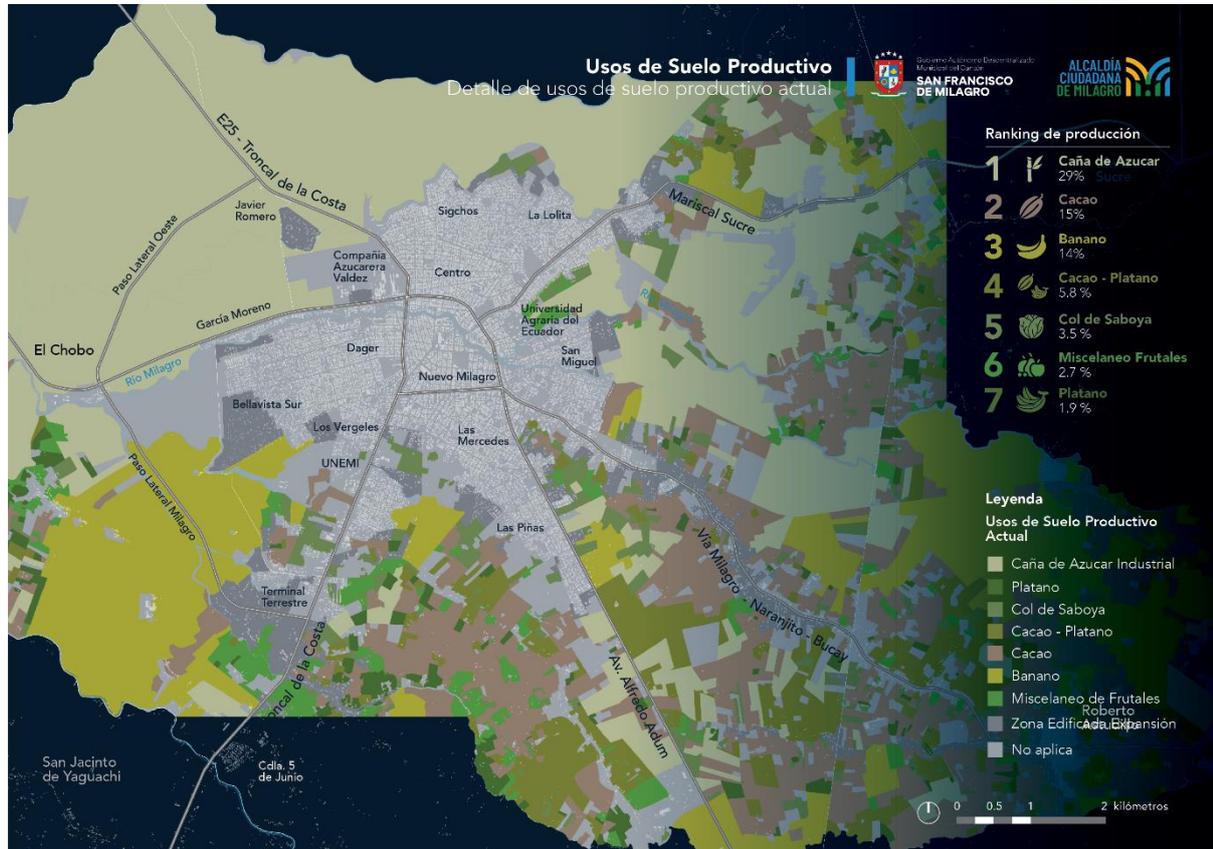
Mapa 18: Usos de suelo existentes en la cabecera cantonal de Milagro y su área de influencia.
Fuente: IGM, 2022.

Respecto de los usos de suelo existente dentro del área de estudio determinada por el IGM, destaca el uso agropecuario y agropecuario mixto que concentran el 92% de la superficie del suelo. En este debemos enfatizar la presencia importante de la industria azucarera Valdez, quienes concentran un porcentaje importante de del suelo productivo del cantón, como se indicó previamente en el análisis de la morfología predial del suelo rural. En resumen la distribución de usos de suelo existentes en el territorio es la siguiente:

1. Agropecuario: 79%
2. Agropecuario Mixto: 13%
3. Conservación y Protección: 3%
4. Pecuario: 5%
5. Otros usos menores que incluyen conservación y producción, producción o protección, tierras improductivas, que suman menos del 1%.

Respecto del destino del suelo productivo del cantón Milagro, el Mapa 19 que se muestra a continuación refleja que el producto que abarca mayor extensión es la caña de azúcar (29%), directamente relacionada a la presencia de Ingenio Valdez en el cantón. Así mismo, con porcentajes significativos sobre el territorio se encuentran el cacao y el banano (15% y 14%), estos dos últimos con importante presencia en la cartera de exportaciones de productos agrícolas a nivel nacional.

Suelos destinados a la producción de cacao y plátano, de manera mixta, ocupan el 7,7% de la superficie del suelo productivo, mientras que otros productos como misceláneos y col de saboya ocupan el 6,2% de la superficie.



Mapa 19: Usos de suelo productivo de la cabecera cantonal de Milagro y su área de influencia.
Fuente: IGM, 2022.

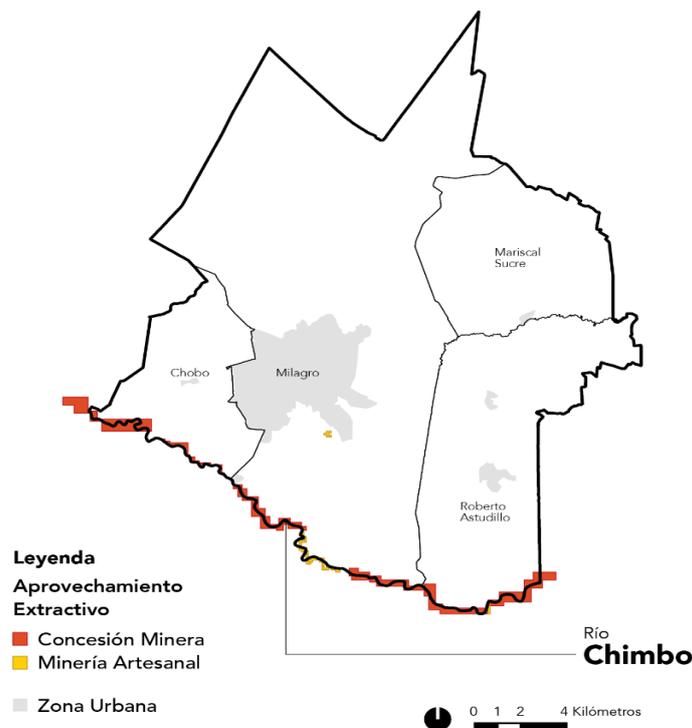
El ranking de productos que concentran mayores porcentajes de extensión territorial son los que se muestran a continuación:

Ranking de Producción:

1. Caña de Azúcar: 29%
2. Cacao: 15%
3. Banano: 14%
4. Cacao - Plátano: 5.8%
5. Col de Saboya: 3.5%
6. Misceláneo Frutales: 2.7%
7. Plátano: 1.9%

6.9 Aprovechamiento extractivo

El catastro minero de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) del año 2021 identifica en el cantón Milagro concesiones mineras destinadas al aprovechamiento extractivo y minería artesanal a lo largo de las riberas del río Chimbo, específicamente enfocadas en la extracción de áridos y pétreos. Para este análisis, nos centraremos en las concesiones mineras que abarcan un total de 383.67 hectáreas. Estas concesiones se distinguen por la fase en la que se encuentran: exploración inicial o explotación, siendo que el 57.00% ya ha pasado a la fase de explotación.



Mapa 20. Aprovechamiento Extractivo del cantón Milagro.

Fuente: ARCOM, 2021.

Dadas estas circunstancias y de acuerdo con el marco legal establecido, la gestión de la extracción de materiales áridos y pétreos en el cantón Milagro demanda el reconocimiento de la subclasificación del suelo rural de producción, la cual, lamentablemente, no está especificada en el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) actualmente en vigor.

Es fundamental resaltar que las áreas extractivas mencionadas previamente, tal como se evidencia en el [Mapa 20](#), están situadas sobre suelo rural de producción, lo que subraya la necesidad de un enfoque cuidadoso en la gestión de la actividad minera en esta zona.

6.10 Amenazas por inundación

En el contexto actual, la comprensión y el mapeo de los riesgos son esenciales para el desarrollo y bienestar de la población, especialmente en el cantón Milagro, afectado por fenómenos naturales y una gestión territorial deficiente. Se necesita un análisis integral de

riesgos a nivel cantonal. Este documento busca ser una herramienta para las autoridades locales, ofreciendo datos georreferenciados de áreas susceptibles a inundaciones y proporcionando una fuente estandarizada de información cartográfica y temática a escala regional.

Las inundaciones son fenómenos naturales recurrentes que afectan a 72 millones de personas globalmente cada año, generando importantes pérdidas económicas y humanas. Es crucial desarrollar estrategias de mitigación efectivas para reducir estos riesgos. Los modelos hidrodinámicos se destacan como herramientas esenciales para identificar zonas propensas a inundaciones y gestionar riesgos. El avance tecnológico ha permitido el desarrollo de modelos más precisos y sofisticados.

En el cantón Milagro, las inundaciones representan una amenaza constante, afectando la seguridad, bienestar y calidad de vida de los residentes. Las pérdidas económicas incluyen la destrucción de cultivos, infraestructuras comerciales y pérdida de empleo. Además, dañan la infraestructura urbana y pueden tener impactos ambientales a largo plazo, como la contaminación del agua y la degradación de suelos. Es fundamental implementar medidas para mitigar estos riesgos y proteger tanto a la población como al medio ambiente.

6.10.1 Marco Normativo para la gestión de riesgos

La Constitución¹⁸⁵, en el contexto del Buen Vivir, asigna al Estado la responsabilidad de proteger a personas y la naturaleza frente a desastres. Esta responsabilidad abarca la prevención, mitigación y recuperación, así como la mejora de condiciones sociales, económicas y ambientales para reducir la vulnerabilidad. El artículo también insta a la creación de un sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, con unidades operativas en diversos niveles y sectores, coordinadas por un organismo técnico nacional.

En coherencia con esta disposición, el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 establece el Eje Infraestructura, Energía y Medio Ambiente el cual contiene el Objetivo 7 - Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambientalmente sostenible, y la política 7.5, Promover la articulación de la gestión ambiental, del cambio climático y la reducción del riesgo de desastres.

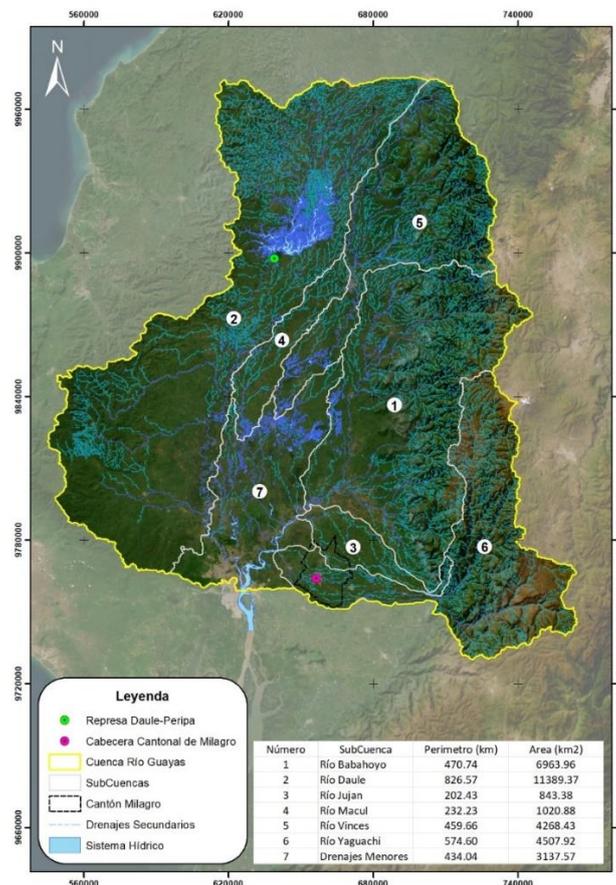
6.10.2 Metodología de modelamiento de amenazas por inundación

Se trata de un análisis técnico especializado de naturaleza semicuantitativa, que se fundamenta en el comportamiento físico del fenómeno de inundación. Este enfoque se sustenta en datos derivados de eventos históricos en el área específica y durante un

¹⁸⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 389. El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

período de exposición determinado, dado que el riesgo está estrechamente ligado a la probabilidad de que ocurra un fenómeno.

El objetivo principal es delimitar el espacio de desplazamiento del sistema hídrico en la Subcuenca del Río Yaguachi y Río Jujan, y las microcuencas del Río Milagro, Estero De Los Monos, Estero Capachos y Estero Carrizal, así como digitalizar su geometría en diferentes momentos temporales. Este proceso se lleva a cabo mediante un análisis histórico de imágenes satelitales de los sensores LANSAT 05 y 07. Se emplea una técnica de clasificación supervisada y el tratamiento de imágenes, utilizando datos adicionales históricos como la digitalización de cartas topográficas N V-A2 3687-1 (Milagro), NV-B-3787-IV (Naranjito) y NV- A4-3687-II (Pedro J Montero). Esto se realiza con el fin de mitigar los efectos de los cambios en el curso del río, tanto naturales como causados por la intervención humana. A continuación se presenta el [Mapa 21](#) que representa las subcuencas del cantón:



Mapa 21: Mapa de Subcuencas Hidrográficas del cantón Milagro.
Fuente: IGM, 2022

Es fundamental resaltar que la simulación difiere significativamente de un modelamiento hidrodinámico. Para desarrollar un modelo hidrodinámico se necesitan datos meteorológicos, hidráulicos e hidrológicos recopilados a lo largo de un extenso período de

años, abarcando la mayor cantidad posible de datos históricos. Además, este proceso implica una evaluación de naturaleza determinística.

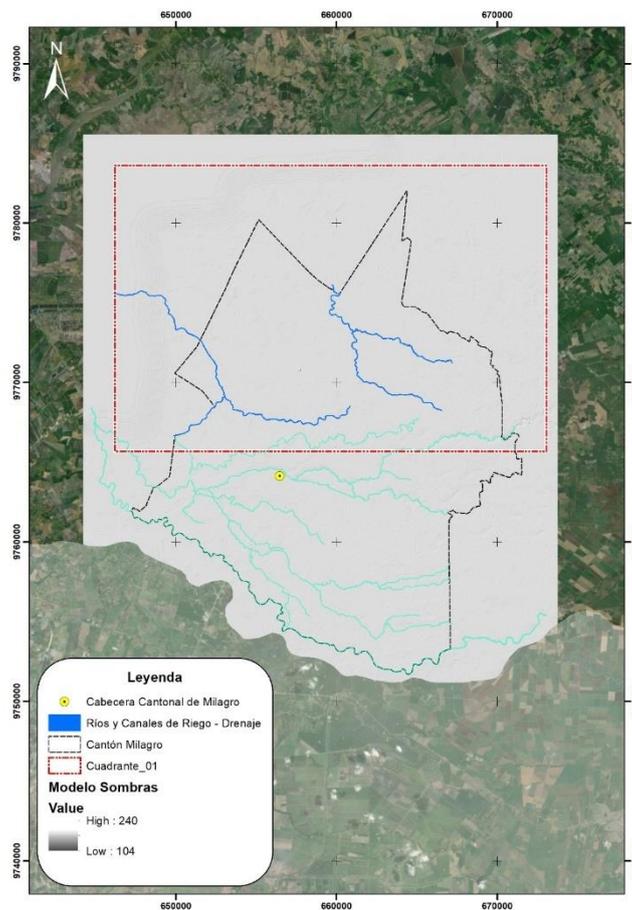
Para la aplicación de esta metodología se realizó una simulación numérica con el software Global Mapper, utilizando como insumo principal un Modelo Digital de Elevaciones¹⁸⁶ (MDE con resolución de 10 x10 metros).

- **Fases de modelación:** El proceso de simulación dinámica de inundaciones en Global Mapper se divide en tres fases fundamentales: preprocesamiento, ejecución o procesamiento, y postprocesamiento. Cada una de estas etapas se analiza en detalle mediante la representación de la simulación de inundaciones en varios tramos, que cubren tres áreas de análisis distintas.
- **Herramientas de análisis:** Se utilizan software de sistemas de información geográfica como QGIS, ARCMAP, GLOBAL MAPPER, EARTH EXPLORER y páginas web oficiales.
- **Fases del estudio y pre-procesamiento:** La fase de procesamiento implica la creación de archivos de entrada necesarios para el modelo de Global Mapper, donde en este caso no se incluyen variables hidrológicas. No obstante, se realiza una simulación de inundación aplicando únicamente criterios hidráulicos. Esto implica el aumento del nivel del agua desde una profundidad específica sobre una elevación fija única (como 0 para el nivel del mar) o desde una característica seleccionada del área, como una zona de llanura aluvial.
- **Modelo digital de terreno:** Se refiere a un archivo raster en formato .tif, que representa la topografía del terreno mediante píxeles con una precisión de 10.0 metros. Estos píxeles están distribuidos de manera uniforme sobre la superficie terrestre y contienen valores de elevación sobre el nivel del mar.
- **Contexto geomorfológico:** Analiza la morfología de los ríos, su estructura y forma, comprendiendo aspectos como la configuración del cauce en planta, la geometría de las secciones transversales, las formas del fondo y las características del perfil longitudinal. En el caso específico de este estudio, se lleva a cabo un análisis de la geometría de los cauces, que incluye la caracterización de los bordes de la llanura del cauce principal, el eje de la llanura y la longitud del cauce.
- **Modelo digital de terreno - proceso manual:** Después de integrar el Modelo Digital de Elevación (MDT) en el formato necesario para Global Mapper, se visualiza una leyenda de elevación en metros mediante una paleta de colores.

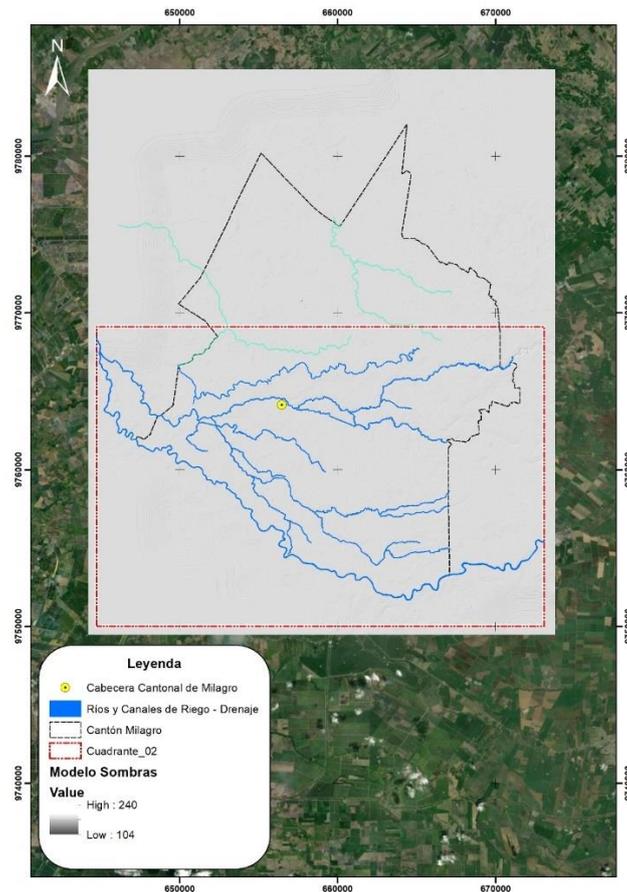
¹⁸⁶ Un modelo digital de elevaciones es una estructura numérica de datos que representa la distribución espacial de la altitud de la superficie del terreno. Felicísimo, A. M. (2011). El modelo digital de elevaciones. *Curso sobre modelos digitales del terreno (curso de introducción)*.

Luego, se procede a corregir los vacíos en el modelo, lo cual puede hacerse manual o automáticamente. La corrección manual implica utilizar herramientas SIG, como las de Spatial Analyst Tools, Hydrology y Fill en ArcGIS, para rellenar los sumideros o huecos en el MDT. Es importante recortar el MDT según el tramo de análisis y la cantidad de sumideros en el límite z afectará el tiempo de procesamiento, que aumenta con más sumideros.

- **Geometría de cauces:** Se emplea el índice de sinuosidad "P" para clasificar la sinuosidad de los cauces, donde $P = (\text{Longitud del Thalweg}) / (\text{Longitud del Valle})$. Se establece que $1.2 < P < 1.5$ indica un cauce sinuoso, mientras que $P > 1.5$ sugiere cauces con curvas alternadas y tramos rectos, propensos a desbordamientos. Se describen 2 cuadrantes de análisis en el cantón Milagro con características topográficas específicas representadas en el [Mapa 22](#) y [Mapa 23](#).

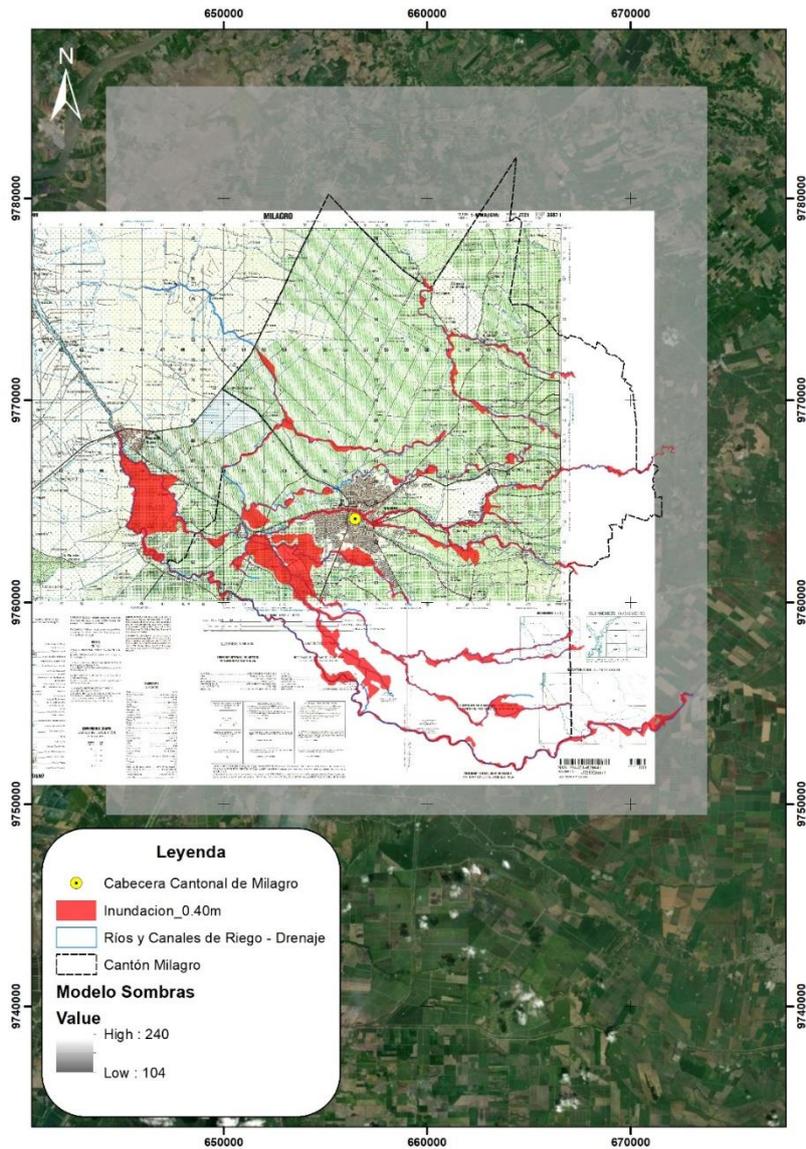


Mapa 22: Imágenes Satelitales Cuadrante I del cantón Milagro.
Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del IGM, 2022.



Mapa 23: Imágenes Satelitales Cuadrante II del cantón Milagro.
Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del IGM, 2022.

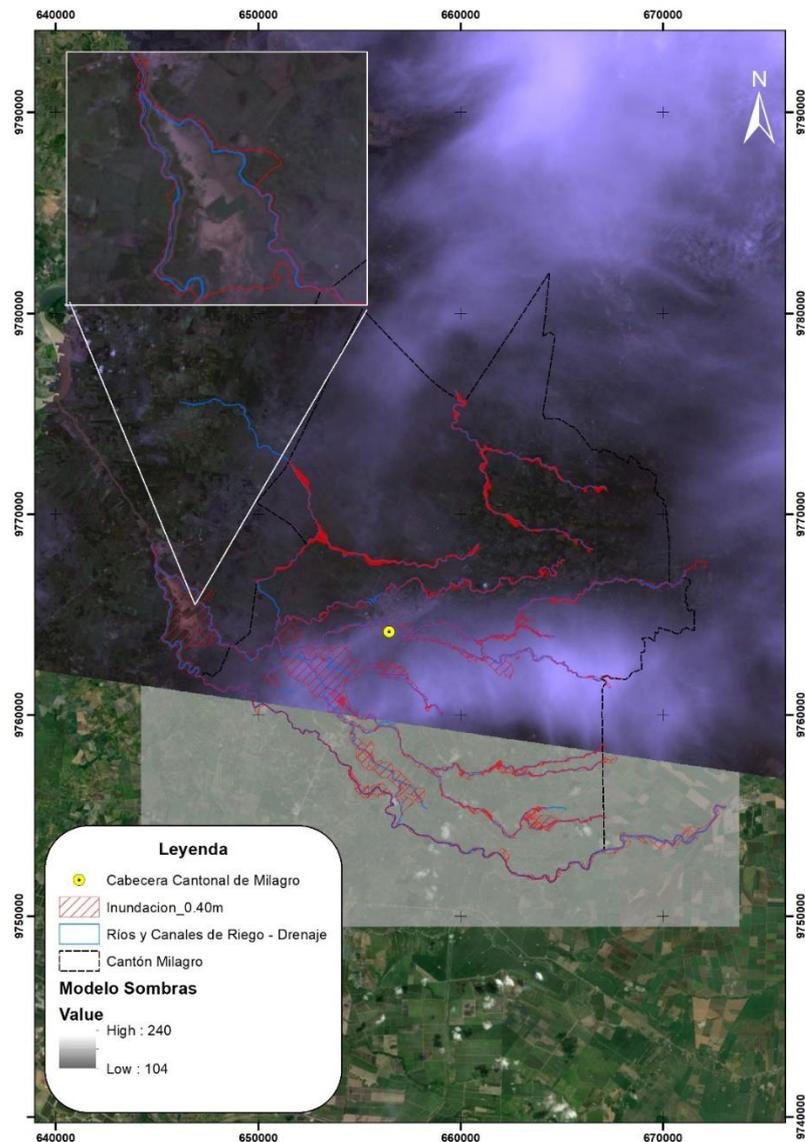
- **Interpretación de datos históricos:** La interpretación de datos históricos facilita la comprensión de la dinámica migratoria de los cauces en ríos y cuerpos de agua artificiales, como canales. Principalmente, se utilizan cartas topográficas como insumos clave para examinar los cambios ocurridos a lo largo del tiempo hasta la fecha actual. Además, se investigan áreas propensas a inundaciones debido a la falta de sistemas de drenaje y a rellenos recientes que aún no han alcanzado la consolidación necesaria. El resultado de la interpretación de datos históricos se encuentra representada en el siguiente [Mapa 24](#).



Mapa 24: Imágenes Satelitales Históricas del cantón Milagro.
Fuente: IGM, 2022

- **Simulación de inundaciones:** Se simulan un escenario con niveles de aumento de agua validados por imágenes satelitales. Un escenario simula una inundación de 0,4 metro, considerado un evento de mayor recurrencia. Se muestra visualmente la simulación de inundaciones en áreas llanas y de depresiones en el documento principal.
- **Validación de la cartografía de inundaciones:** Se lleva a cabo un tratamiento de imágenes satelitales combinando diversas bandas, excluyendo la térmica, y se enfoca en eventos de inundación, como el fenómeno del Niño en 1998. Se

realiza clasificación supervisada de la imagen para obtener una firma espectral del color de la inundación. La cartografía de inundaciones se valida comparándola con la información de simulación como se lo evidencia en el Mapa 25.

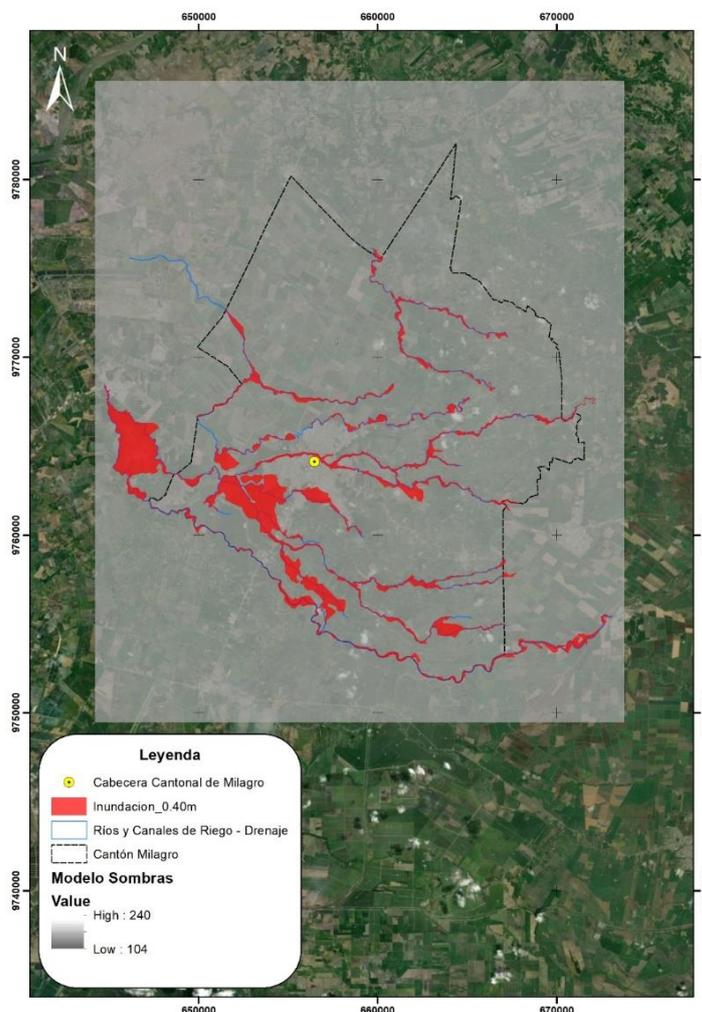


Mapa 25: Validación Cartográfica.

Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del IGM, 2022.

- **Simulación del nivel de agua:** Se implementa un procedimiento para identificar celdas con elevaciones inferiores a un valor especificado y conectadas al mapa de cursos de agua digitalizados. La simulación visual se basa en el MDT y permite evaluar la expansión de inundaciones ante diferentes niveles de crecida de los cursos de agua.

- **Generación de escenarios de inundación:** Se generan diversos escenarios de inundación al elevar el nivel del río en centímetros o metros. La simulación inicia seleccionando los ríos como cuerpos de agua, asignando un nombre y especificando el aumento del nivel de agua. Se crean escenarios potenciales para observar el impacto en la superficie susceptible a inundaciones.
- **Post - procesamiento y exportación de resultados:** El post - procesamiento de la información se centra en los pasos esenciales para visualizar y exportar los resultados de la simulación de inundaciones. El objetivo principal es proporcionar al usuario elementos cruciales para realizar un análisis efectivo de la información generada. Se destaca la utilización de una capa con una elevación de 0.40 metros, identificada como una zona de alto riesgo de inundaciones. Esta clasificación debe ser coherente con la consideración de la zona como área de conservación, requiriendo la implementación de medidas de mitigación para garantizar la seguridad y preservación adecuadas como se lo puede evidenciar en el [Mapa 26](#).



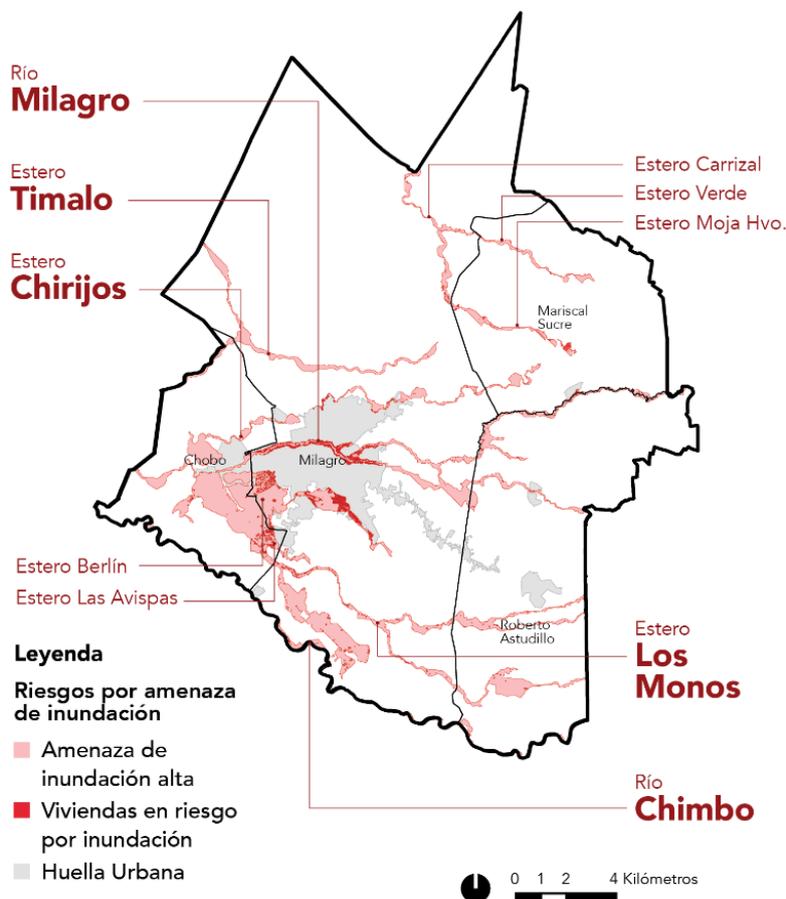
Mapa 26: Mapa de alta amenaza de inundación.

Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del IGM, 2022.

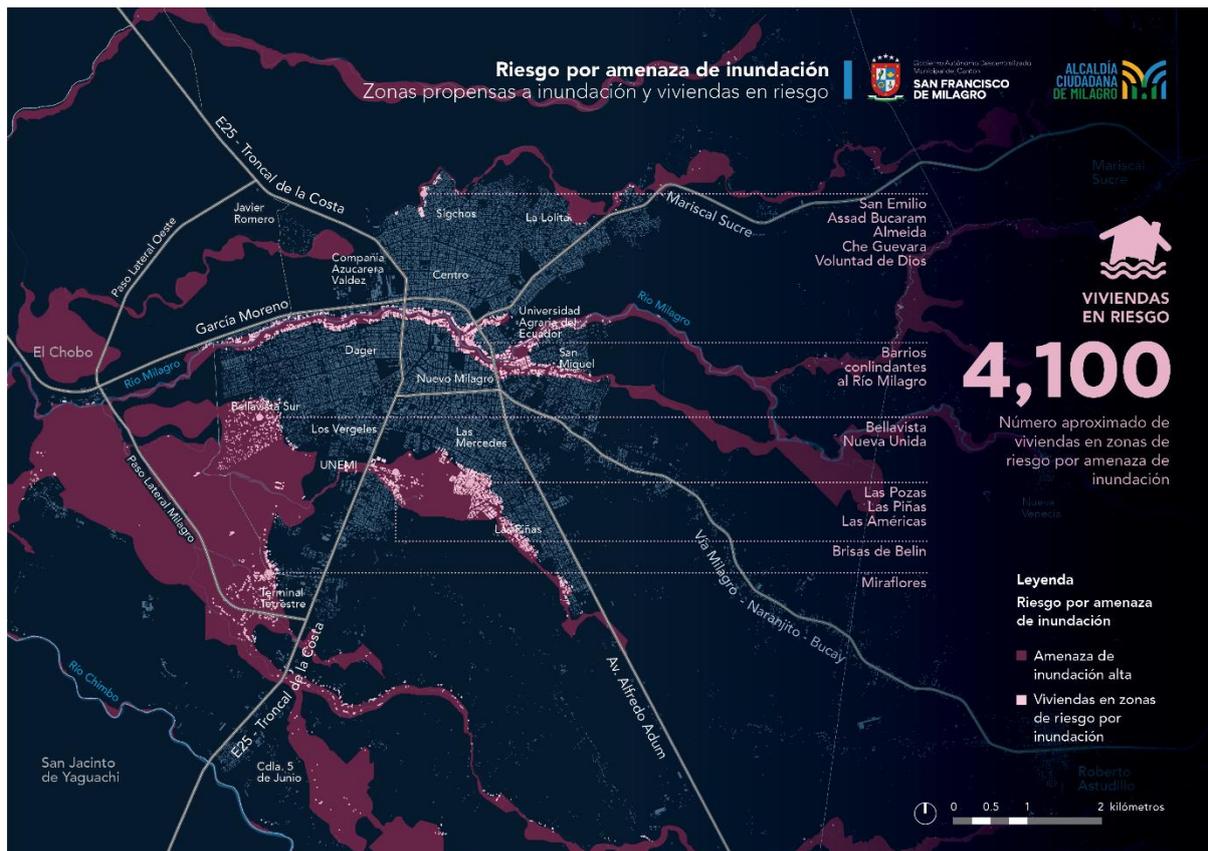
6.10.3 Hallazgos del análisis de riesgos por amenaza de inundación:

Las principales conclusiones del análisis de riesgo por amenaza de inundación del cantón Milagro son las siguientes:

- **Configuración de la cartografía de riesgo alto por amenaza de inundación:** La cartografía de riesgo alto se configura mediante la inclusión de áreas de inundación directa y zonas de estancamiento, enfatizando la necesidad de implementar medidas específicas para su gestión y mitigación.
- **Cartografía para la gestión de riesgos de desastres por amenaza de inundación:** La cartografía desarrollada se encuentra representada a través de el [Mapa 27](#) y Su objetivo primordial proteger contra inundaciones, considerando tanto el desbordamiento natural de ríos como de cauces artificiales. Se destaca la necesidad de mantener una actualización constante de esta cartografía, validando áreas en eventos extremos e invernales ya que existen suelos vulnerables altamente colapsables debido a sedimentos acumulados requiere un tratamiento especial, limitando su idoneidad para construcciones convencionales.



Mapa 27: Zonas de riesgo por amenaza de inundación del cantón Milagro.
Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del IGM, 2022.



Mapa 28: Riesgos por amenaza de inundación en la cabecera cantonal de Milagro.
Fuente: Elaborado por el equipo consultor con base en cartografía del IGM, 2022.

- **Edificaciones en riesgo alto por amenaza de inundación:** En base a la cartografía generada por el modelamiento de riesgos representado en el [Mapa 28](#), se identificaron aproximadamente 4100 edificaciones en condiciones en situación de riesgos por amenaza de inundación.
- **Recomendaciones para una segunda fase de actualización cartográfica:** Para análisis futuros se recomienda considerar modelaciones hidrodinámicas en una o dos dimensiones, utilizando modelos digitales de terreno de alta precisión ajustados, para una gestión eficaz y sostenible ante los desafíos inherentes a este entorno.
- **Propuestas de monitoreo y control:** Como recomendación, se insta a implementar una gestión integral de la Subcuenca del Río Yaguachi y Río Jujan, y las microcuencas del Río Milagro, Estero De Los Monos, Estero Capachos y Estero Carrizal, así como sus canales de riego y drenaje distribuidos a lo largo de la superficie que abarca sus límites políticos, abordando niveles de crecida e incluyendo un sistema de alerta temprana. Se sugiere la realización de simulacros periódicos para fortalecer la preparación y conciencia comunitaria, junto con la socialización de la cartografía en comités de operaciones de

emergencia a nivel cantonal y provincial. Además, se destaca la importancia de un programa de control y monitoreo en zonas inundables, con colaboración de organismos competentes.

- **Creación de un Consejo de Cuencas:** Se propone la creación de un Consejo de Cuencas que planifique integralmente, considerando tanto límites políticos como demarcación hidrográfica, para abordar desafíos de manera holística y sostenible, garantizando la preservación y uso responsable de los recursos hídricos en beneficio de todas las comunidades involucradas.

7. Componente económico y competitividad

7.1 Valor agregado bruto

El valor agregado bruto (VAB) constituye una métrica económica que encapsula el valor monetario integral incorporado a un producto o servicio a lo largo de su proceso de producción. Su cálculo se efectúa sustrayendo el valor de la producción del costo derivado del consumo intermedio, delineando así la contribución efectiva de una actividad económica al panorama general de la economía. Este indicador se determina de manera específica para cada actividad económica, siendo posteriormente agregados los valores respectivos para obtener el VAB total del conjunto económico, que puede ser a nivel nacional, provincial o cantonal. Su fórmula se evidencia a continuación en la [Figura 18](#).



Figura 18. Fórmula del VAB.

En Ecuador, la responsabilidad de divulgar el VAB recae en el Banco Central del Ecuador (BCE), entidad encargada de recopilar, analizar y presentar datos económicos de relevancia. Hasta el año 2020, la información a nivel cantonal proporcionada por el BCE se encuentra disponible. La [Figura 19](#) exhibe la trayectoria del VAB en Milagro, evidenciando que el año 2018 registró el valor más alto, alcanzando aproximadamente los \$543.5 millones, seguido por el año 2020 con \$543.3 millones. La leve contracción experimentada en este último periodo podría atribuirse a los efectos adversos derivados de la pandemia por covid-19. Sin embargo, a diferencia de otros cantones que experimentaron impactos significativos, Milagro evidenció una afectación menor. Esta resistencia se explica por la diversificación de su economía, la cual se encuentra vinculada principalmente a actividades agrícolas, manufacturas y servicios relacionados con el suministro de electricidad y agua. Este enfoque económico diversificado actuó como un factor mitigante, permitiendo que Milagro enfrentara de manera más resiliente los desafíos derivados de la crisis sanitaria global.

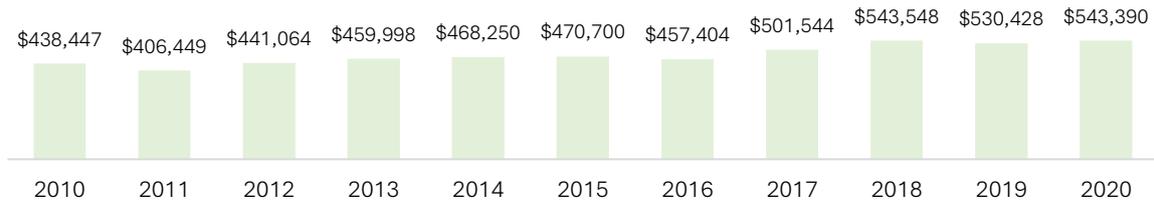


Figura 19. Evolución del VAB de Milagro, en miles de dólares.

Fuente: BCE, 2020.

En el contexto de la participación en actividades económicas, el periodo comprendido entre 2010 y 2020 revela que la contribución más relevante al VAB del cantón ha provenido del sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, representando un 17,50% del total cantonal, equivalente a aproximadamente \$922 millones, como se detalla en la [Figura 20](#). Este valor refleja la importancia de dichas actividades en la estructura económica local, donde se destaca la capacidad productiva agrícola, la cual ha influido de manera significativa en el desarrollo económico del cantón durante la última década. Esto resalta la necesidad de continuar fomentando y fortaleciendo aún más las actividades agrícolas para impulsar el crecimiento sostenible y la estabilidad financiera Milagro. El VAB se ve impulsado por otras actividades económicas, entre las que sobresale la manufactura, aportando con el 13.2% de participación, gracias a la presencia dinámica de industrias manufactureras y una marcada especialización industrial. Asimismo, el sector de suministro de electricidad y agua contribuye históricamente con un 12.10%, fundamentado en la infraestructura que respalda estos servicios esenciales.

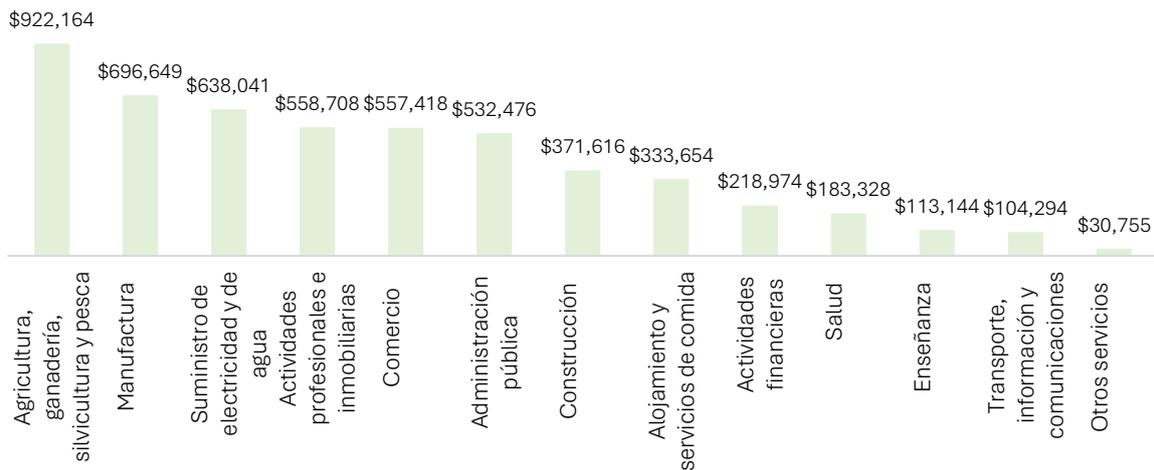


Figura 20. Participación de las actividades económicas de Milagro, en miles de dólares.

Fuente: BCE, 2020.

Además de las actividades previamente señaladas, resulta relevante resaltar que los sectores de actividades profesionales e inmobiliarias, comercio, administración pública y construcción colectivamente conforman el 80% del VAB en Milagro, tal como se evidencia en la [Figura 21](#). Este conglomerado de sectores no sólo denota una marcada preeminencia en la estructura económica del cantón, sino que también refleja la diversificación y la

complejidad de la actividad económica. El aporte de actividades profesionales e inmobiliarias evidencia la existencia de un dinámico mercado de servicios especializados, mientras que el comercio revela la importancia del intercambio comercial. Por otro lado, la presencia de la administración pública indica una participación importante del sector gubernamental en la economía, mientras que la construcción resalta la inversión en infraestructura como un motor clave del desarrollo.



Figura 21. Relación 80-20% de las actividades representativas del VAB de Milagro.

Fuente: BCE, 2020.

Por otro lado, se presenta en la [Tabla 20](#) una detallada visión de la evolución de cada actividad que contribuye al VAB del cantón, abarcando el período comprendido entre el 2010 al 2020. Un dato destacable es la ausencia de ingresos económicos en la actividad de explotación de minas y canteras. Contrariamente, resalta de manera consistente a lo largo de esta década que las actividades relacionadas con la agricultura han mantenido una posición preeminente al ser las principales contribuyentes al VAB. Este patrón subraya la continua importancia y vitalidad del sector agrícola en la economía local, indicando la persistente relevancia de la producción agrícola en la generación de riqueza para el cantón.

Tabla 20. Histórico por participación de actividades en el VAB de Milagro.

Fuente: BCE, 2020.

Sectores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Agricultura, ganadería y pesca	\$30,9 77.74	\$40,2 41.14	\$27,4 51.08	\$28,0 40.97	\$32,5 00.35	\$32,5 21.81	\$22,4 14.26	\$23,2 17.98	\$23,1 75.39	\$22,0 39.34	\$23,6 97.81	\$306,27 7.86

Sectores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Explotación de minas y canteras	\$870.39	\$1,863.23	\$2,089.43	\$2,372.63	\$2,329.15	\$1,684.92	\$2,126.47	\$2,034.53	\$1,552.98	\$1,285.70	\$1,443.97	\$19,653.39
Manufactura	\$8,006.99	\$9,881.39	\$10,015.94	\$10,090.98	\$11,407.19	\$16,042.17	\$21,532.64	\$17,412.46	\$20,473.94	\$26,931.36	\$40,330.45	\$192,125.51
Suministro de electricidad y de agua	\$2,744.28	\$4,664.06	\$6,194.73	\$7,504.23	\$8,675.17	\$7,847.97	\$9,582.20	\$8,215.60	\$10,440.82	\$11,795.33	\$16,279.86	\$93,944.26
Construcción	\$22,414.37	\$20,039.37	\$17,061.93	\$18,172.57	\$22,299.87	\$31,521.80	\$40,028.00	\$46,663.17	\$53,436.30	\$51,477.62	\$51,511.02	\$374,626.02
Comercio	\$40,741.11	\$36,487.14	\$32,755.63	\$24,085.42	\$20,673.09	\$25,297.68	\$24,894.88	\$23,068.02	\$28,263.86	\$28,344.86	\$27,748.83	\$312,360.51
Alojamiento y servicios de comida	\$933.21	\$1,338.68	\$1,021.63	\$1,266.83	\$1,500.45	\$2,364.31	\$2,608.04	\$2,869.65	\$3,473.37	\$3,784.56	\$3,347.86	\$24,508.58
Transporte, información y común.	\$11,270.48	\$6,336.79	\$6,703.48	\$7,746.64	\$6,277.80	\$8,391.68	\$10,477.73	\$12,094.75	\$13,410.79	\$15,747.48	\$16,140.79	\$114,598.40
Actividades financieras	\$2,850.13	\$3,309.43	\$4,347.65	\$3,635.41	\$4,789.95	\$5,154.53	\$5,764.45	\$7,365.26	\$9,508.56	\$10,770.35	\$12,666.48	\$70,162.21
Actividades profesionales inmobiliarias	\$178,876.83	\$208,218.48	\$208,421.00	\$178,627.58	\$128,056.00	\$248,337.66	\$333,380.91	\$217,670.14	\$215,815.68	\$243,742.92	\$190,637.01	\$2,351,784.22
Administración pública	\$15,570.28	\$16,256.89	\$15,122.93	\$12,232.99	\$14,659.88	\$14,774.15	\$14,370.47	\$18,697.05	\$24,055.62	\$22,832.69	\$17,403.62	\$185,976.57
Enseñanza	\$28,260.17	\$28,634.61	\$33,015.19	\$39,531.27	\$37,491.31	\$43,245.42	\$45,119.89	\$49,930.76	\$55,145.67	\$55,955.54	\$55,067.16	\$471,396.99
Salud	\$3,802.26	\$6,465.40	\$8,938.84	\$10,812.93	\$12,907.34	\$11,863.35	\$13,344.23	\$14,453.34	\$15,343.62	\$14,698.32	\$21,131.13	\$133,760.77
Otros servicios	\$3,680.01	\$6,197.44	\$6,990.02	\$8,217.95	\$6,070.86	\$7,407.81	\$9,053.61	\$13,157.24	\$15,312.96	\$17,456.32	\$20,923.33	\$114,467.55
Economía total en miles de dólares	\$350,998.25	\$389,934.04	\$380,129.47	\$352,338.41	\$309,638.42	\$456,455.25	\$554,697.79	\$456,849.94	\$489,409.56	\$526,862.39	\$498,329.33	\$4,765,642.84

7.2 Registro estadístico de empresas

La estadística referente a la configuración empresarial del país se revela como un indicador crucial que el INEC procesa y administra regularmente. Su función principal es proporcionar datos detallados sobre las diversas entidades empresariales operativas en una localidad específica, destacando sus movimientos económicos tanto en términos de ventas, plazas de empleo y salarios. En el contexto de Milagro, al cierre del año 2022, se contabilizaron un total de 9,550 empresas, las cuales desempeñaron un papel fundamental en la dinámica económica del cantón, generando ventas por un valor de \$668,034.90. Es importante recalcar que las grandes empresas ejercieron una influencia preponderante en esta cifra, contribuyendo con el 60.8% del total de las ventas, según se detalla en la [Figura 22](#). No menos importante es el impacto en el ámbito laboral, ya que

este dinamismo empresarial del cantón propició la creación de 19,214 puestos de trabajo, generando así una masa salarial de \$159,990.83.

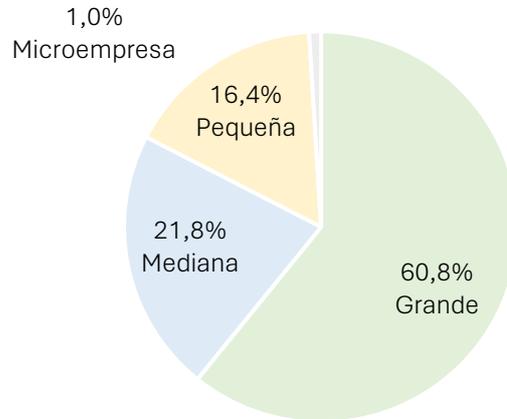


Figura 22. Ventas de empresas de Milagro clasificadas por su tamaño.
Fuente: INEC, 2022.

En este mismo contexto, resulta pertinente destacar que el promedio de remuneración percibida en el cantón se sitúa en aproximadamente \$693.88. Es relevante señalar que esta cifra promedio experimenta variaciones de acuerdo con el tamaño de la empresa, siendo las grandes empresas las que reflejan una remuneración promedio más elevada, reflejada en \$962.99, lo que podría sugerir una capacidad para ofrecer salarios más substanciales, posiblemente vinculada a la capacidad financiera, estructura organizativa y posición en el mercado. Este valor tiende a disminuir proporcionalmente al tamaño de la empresa, como se evidencia en la [Figura 23](#). Esta tendencia podría reflejar no sólo limitaciones financieras para pequeñas y medianas empresas, sino también diferencias en sus modelos de negocio y estrategias de gestión de personal.



Figura 23. Promedio de remuneraciones en Milagro dependiendo del tamaño de la empresa.
Fuente: INEC, 2022.

7.3 Recaudación de tributos nacionales

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es la entidad gubernamental dentro del Ecuador encargada de la administración de las transacciones comerciales y de la recaudación fiscal. La [Figura 24](#) presenta un análisis histórico de la recaudación en Milagro, detallando los ingresos derivados de impuestos. Excluyendo el año 2020, catalogado como atípico debido a la pandemia de covid-19, se observa un crecimiento constante en la recaudación del cantón, alcanzando su punto máximo en el año 2022 con un total de \$33.12 millones. Los datos correspondientes al 2023, actualizados hasta noviembre, indican una cifra de \$25.03 millones, sugiriendo una posible reducción anual en comparación con los \$29.92 millones registrados en el mismo período del 2022. A nivel provincial durante el 2023, Milagro se ubica como el quinto cantón con mayor recaudación, precedido por Guayaquil con \$4,207 millones, Durán con \$271 millones, Samborondón con \$192 millones y Daule con \$53 millones. Este análisis refleja la importancia de Milagro en el contexto provincial en términos de contribución al sistema tributario.



Figura 24. Histórico de la recaudación en Milagro, en millones de dólares, hasta noviembre 2023.

Fuente: SRI, 2023.

Al examinar la trayectoria mensual de la recaudación del cantón desde enero hasta noviembre del 2023, la [Figura 25](#) evidencia que el mes de enero emerge como el período con la recaudación más notable, destacándose con un total de \$3.17 millones. Esta tendencia al alza en los ingresos durante este mes no es una anomalía, sino más bien una constante que se ha repetido en años precedentes. Esta tendencia puede ser atribuida a una variedad de factores, entre los que se destaca el incremento en la actividad económica asociado al inicio del nuevo año fiscal. Este período marca el comienzo de proyectos y presupuestos renovados, lo que conlleva a un aumento en inversiones y operaciones comerciales. Asimismo, se puede vincular este fenómeno a actividades estacionales, tales como rebajas fiscales e incentivos, que ejercen una influencia significativa al motivar a los contribuyentes a llevar a cabo sus transacciones comerciales específicamente durante este intervalo temporal.



Figura 25. Recaudación en Milagro, en millones de dólares, durante el 2023.
Fuente: SRI, 2023.

7.4 Ventas

En Ecuador, el SRI también se encarga de registrar y reportar tanto las ventas como las exportaciones. La [Figura 26](#) resalta una tendencia de crecimiento sostenido en el total de las ventas y exportaciones de Milagro, alcanzando la cifra de \$967.84 millones para el 2022. Sin embargo, durante el transcurso del 2023, este indicador experimenta una disminución notable de \$750.43 millones. Es crucial señalar que los datos del último trimestre están actualmente sujetos a ajustes por parte del SRI, lo que subraya la necesidad de interpretar estos resultados con precaución. A pesar de esta circunstancia, emerge un patrón discernible de contracción tanto en las ventas como en las exportaciones. Sin embargo, la contracción también se reportó a nivel nacional debido a la inflación en los países de exportación¹⁸⁷.



Figura 26. Histórico de las ventas y exportaciones en Milagro, en millones de dólares.
Fuente: SRI, 2022.

¹⁸⁷ BCE, 2023

En relación con el desglose de las ventas y exportaciones por sector económico en el año 2023, los informes del SRI indican que la actividad preponderante corresponde al comercio al por mayor y menor, alcanzando la cifra de \$380.56 millones. Este monto representa el 56% del total de ventas y exportaciones registradas durante dicho periodo, como se ilustra en la [Figura 27](#), que exhibe las actividades responsables del 80% de las ventas y exportaciones anuales informadas. La segunda categoría con el mayor volumen está relacionada con el sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, abarcando el 10% del total reportado. Las restantes actividades están vinculadas a sectores como la manufactura, 9%, transporte y almacenamiento, 5%, así como la enseñanza con 5%.



Figura 27. Actividades con mayores ventas y exportaciones, en millones de dólares.
Fuente: SRI, 2023.

7.5 Número de contribuyentes

La estadística del número de contribuyentes activos en Milagro, como se ilustra en la [Figura 28](#), revela una tendencia general al alza a lo largo de los años, con la única excepción del 2020, cuando esta cifra experimentó una reducción notable a nivel nacional, consecuencia directa de la contracción económica producto de la pandemia de covid-19. En contraste, el año 2023 se distingue como un periodo destacado al registrar la cifra más elevada de contribuyentes activos, alcanzando un total de 2,323, lo que representa aproximadamente un 6% de crecimiento en comparación con el 2022. Este incremento podría atribuirse a la dinámica económica y a la implementación de medidas gubernamentales que promueven la formalización de actividades agroindustriales y comerciales en el cantón.



Figura 28. Histórico del número de contribuyentes activos.
Fuente: SRI, 2023.

7.6 Compañías activas

En Milagro, se documenta la existencia de 547 compañías activas según los datos provistos por la Superintendencia de Compañías hasta el año 2023. Dentro de este conjunto, el 98% tiene su sede principal en la cabecera cantonal, mientras que el restante 2% se distribuye en las parroquias rurales de Mariscal Sucre y Roberto Astudillo.

Al segmentar estas empresas por su naturaleza, tal como se ilustra en la [Figura 29](#), se observa que 296 de ellas se identifican como compañías anónimas, representando el 54.1% del total de empresas, con un capital suscrito reportado de \$52.6 millones. El segundo tipo más predominante son las sociedades por acciones, que comprenden 224 empresas, equivalente al 41%, con un capital suscrito de \$4.9 millones. Estas entidades se caracterizan por un proceso simplificado y exento de costos, buscando fomentar la formalización de emprendimientos. Por último, las compañías de responsabilidad limitada y anónimas en predios rústicos, aunque menos numerosas, exhiben un capital suscrito conjunto de \$540 mil. Las compañías de responsabilidad limitada son aquellas donde los socios tienen responsabilidad limitada por las deudas comerciales, mientras que las anónimas en predios rústicos son las que están ubicadas fuera de los límites urbanos de un territorio y concentran actividades agrícolas, ganaderas y forestales. En el caso del cantón, sólo existe una empresa de esta naturaleza dedicada a la producción de caña de azúcar.

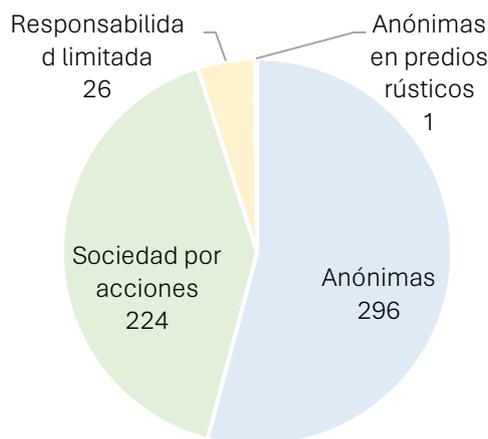


Figura 29. Número de compañías activas en Milagro.
Fuente: Superintendencia de Compañías, 2023.

7.7 Productividad agropecuaria

La Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, ESPAC 2022, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), proporciona datos sustanciales sobre la actividad agropecuaria en el cantón de Milagro. En este contexto particular, resalta la preeminencia del cultivo permanente de caña de azúcar en la región, siendo Guayas el principal epicentro de producción a nivel nacional, representando un 85.8% del total. En cuanto a los cultivos de carácter transitorio, se evidencia que el maíz

duro ostenta un papel destacado como actividad agrícola predominante, caracterizándose por la posibilidad de ser sembrado hasta en dos ciclos anuales. Adicionalmente, se llevan a cabo diversas actividades agrícolas enfocadas en la producción de la piña, cacao, banano y arroz en el cantón. Esta diversificación en la producción agrícola no sólo contribuye a la oferta de productos, sino que también desempeña un papel en la generación de empleo y en la economía de Milagro.

En Milagro, la tecnificación en la producción agropecuaria ha experimentado avances en los últimos años. La introducción y adopción de tecnologías modernas en diversas etapas del proceso agrícola han optimizado la eficiencia y la productividad en el sector. Se han implementado sistemas de riego automatizados, técnicas de cultivo de precisión y el uso de maquinaria avanzada, lo que ha contribuido a mejorar la calidad de los cultivos y a aumentar los rendimientos. Además, la incorporación de sensores y monitoreo digital ha permitido una gestión más precisa de los recursos, optimizando el uso de agua y fertilizantes. Esta tecnificación no solo ha impulsado la sostenibilidad ambiental, sino que también ha fortalecido la resiliencia del sector agropecuario frente a los desafíos climáticos y las fluctuaciones del mercado.

7.8 Crédito público agropecuario

La dinámica de la concesión de créditos en el sector agropecuario en el cantón revela fluctuaciones notables, tanto en la frecuencia de las transacciones como en los montos asignados a lo largo del año fiscal. El acceso a créditos públicos destinados al ámbito agrícola, pecuario y silvícola experimenta variaciones, es gestionado por BanEcuador y la Corporación Financiera Nacional (CFN). Durante el año 2023, estos créditos mayormente se han otorgado a la gestión de porcinos de cría, cacao y aves de carne.

Según los datos presentados en la [Figura 30](#), se constata que entre enero a noviembre del 2023 se han concedido un total de 87 créditos, alcanzando un monto global de \$443,332.69. Cabe resaltar que los meses de enero y octubre destacan con un mayor número de transacciones, otorgándose 13 créditos en cada uno, siendo octubre el mes que exhibe la asignación más elevada, ascendiendo a \$86,544.51, lo que subraya la variabilidad en la dinámica crediticia del sector agropecuario del cantón.



Figura 30. Número de operaciones y valor en dólares de créditos otorgados durante el 2023.

Fuente: BanEcuador y CFN, 2023.

En un análisis retrospectivo de los créditos otorgados en Milagro, según se evidencia en la [Figura 31](#), sobresale que el año que registró la asignación más alta de crédito, en términos de dólares, fue el 2022 alcanzando aproximadamente \$1.3 millones. En contraste, el monto de créditos reflejado en el 2023 constituye el tercer importe más bajo reportado desde el año 2013, aunque se resalta que la información está con corte a noviembre 2023. Esta disminución en la cantidad de créditos otorgados durante ese año, en comparación con el año precedente, señala una variación notable en la dinámica de concesión de créditos, lo que podría deberse al resultado de ciclos de desaceleración económica o a las condiciones del mercado financiero.



Figura 31. Histórico de montos de créditos, en miles de dólares, otorgados por el sector público.

Fuente: BanEcuador y CFN, 2023.

7.9 Crédito privado agropecuario

Los créditos privados en el país están sometidos a la regulación de la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). La [Figura 32](#) ilustra una dinámica histórica fluctuante, destacando el año 2018 como aquel con los mayores valores de créditos aprobados en dólares, alcanzando aproximadamente \$28.9 millones. Es relevante señalar que la información correspondiente al año 2023 abarca hasta junio, por lo que la totalidad de los datos anuales podría ofrecer perspectivas adicionales. La disparidad en los montos entre los créditos privados y públicos puede atribuirse a procesos de flexibilidad o a procesos más ágiles por parte de las instituciones privadas.

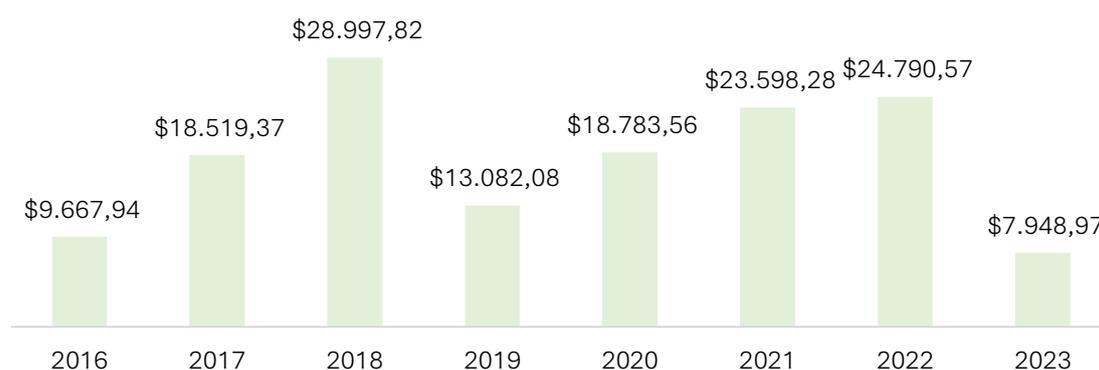


Figura 32. Histórico de montos de créditos, en miles de dólares, otorgados por el sector privado.

Fuente: Superintendencia de Bancos y SEPS, 2023.

En el transcurso del año 2023, se ha observado que las instituciones financieras privadas han dirigido sus esfuerzos de asignación de créditos hacia sectores específicos, enfocándose principalmente en la producción de banano y plátano, arroz y cacao. Esta elección de sectores sugiere una respuesta adaptativa a las condiciones del mercado o a la demanda específica de financiamiento en estas áreas particulares, destacando su relevancia en la actividad económica local y subraya la importancia de la financiación privada en el respaldo a proyectos agrícolas clave.

8. Componente social

8.1 Personas con discapacidad

De acuerdo con los datos proporcionados por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidad (CONADIS), hasta septiembre de 2023, Milagro presenta un registro de 6,673 personas inscritas en el Registro Nacional de Discapacidad. Dentro de esta población, se observa una distribución desigual en cuanto al género, siendo el 60% de las personas de género masculino y el 40% femenino. Conforme a estas estadísticas, se destaca que el 49.89% de esta población enfrenta desafíos específicos vinculados a discapacidades físicas. Además, se identifica una proporción menor a personas con discapacidades intelectuales, visuales, auditivas y psicosociales, tal como se evidencia en la [Figura 33](#). Estos datos subrayan la necesidad de desarrollar infraestructuras accesibles y adaptadas, con el propósito de asegurar la movilidad y participación en la sociedad para este sector de la población. Asimismo, es crucial implementar proyectos inclusivos que fomenten la igualdad de oportunidades.

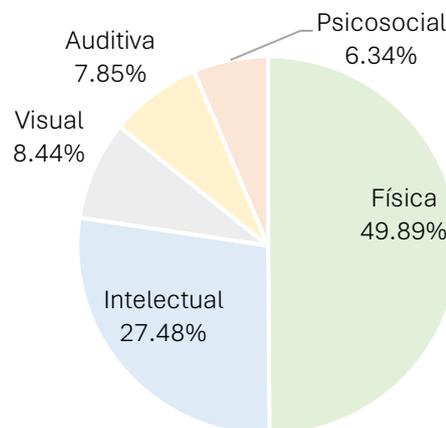


Figura 33. Estadística de los tipos de discapacidad registradas en Milagro.
Fuente: CONADIS, septiembre 2023.

De la totalidad de personas registradas con discapacidad en el cantón, 1,197 personas, equivalentes al 17.90%, se encuentran en una situación laboral activa¹⁸⁸. Dentro de este grupo, la mayoría presenta discapacidad física, con un registro del 70.18%, seguido por personas con discapacidad visual, representando el 9.27%. En menor proporción están discapacidades relacionadas con la audición y psicosocial. La integración de personas

¹⁸⁸ Instituto Nacional de Seguridad Social, septiembre 2021

con discapacidad en el entorno laboral de Milagro es esencial para fomentar la igualdad de oportunidades y promover una sociedad inclusiva.

En lo que respecta a las personas con discapacidad que son beneficiarias de bonos o pensiones, se ha documentado un total de 1,694 casos¹⁸⁹. De este grupo, el 33.06% corresponde a personas con edades comprendidas entre los 36 y 65 años. De la población que recibe bonos, la mayoría, con el 54%, accede a la pensión "Toda una vida". Esta pensión, que asciende a \$100 mensuales, se otorga a personas con discapacidad superior al 40%, según se detalla en la [Figura 34](#). En una proporción menor, se encuentran las personas que reciben el bono "Joaquín Gallegos Lara" y la pensión "Mis mejores años", con montos de \$240 destinados a discapacidades severas y \$100 para personas mayores de 65 años con discapacidad igual o superior al 40%, respectivamente.

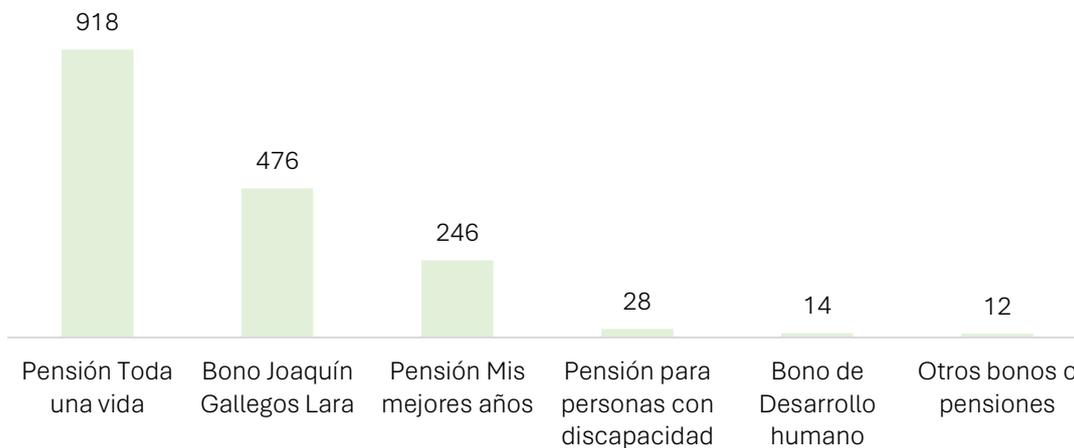


Figura 34. Personas en Milagro con accesos a bonos y pensiones gubernamentales.
Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social, junio 2023.

8.2 Educación general básica y bachillerato

Conforme a los datos suministrados por el Ministerio de Educación, en el año 2020 se matricularon 51,179 estudiantes en Milagro, abarcando desde la educación general básica (EGB) hasta el bachillerato. De este total, el 80.65% de los estudiantes asistían a instituciones educativas fiscales, mientras que el 19.35% cursaba sus estudios en instituciones particulares. La distribución de estudiantes por tipo de institución y área, urbana y rural, se exhibe en la [Figura 35](#). En el entorno urbano de Milagro, se contabilizaron 9,903 estudiantes, destacándose que la totalidad de estos asistía a centros educativos particulares. Por otro lado, en las parroquias rurales del cantón, se registraron 41,276 estudiantes, y se observa que la proporción de estudiantes que acudían a instituciones particulares ascendía al 88.35%. La exclusividad de la asistencia de estudiantes a escuelas particulares en la zona urbana de Milagro podría deberse a diversos factores. Entre ellos, la disponibilidad de instituciones privadas con programas académicos

¹⁸⁹ Ministerio de Inclusión Económica y Social, junio 2023

específicos, instalaciones o enfoques pedagógicos diferenciados. Además, podría estar relacionada con la percepción de la calidad educativa para satisfacer las necesidades los estudiantes, y las diferencias socioeconómicas de las familias del cantón.

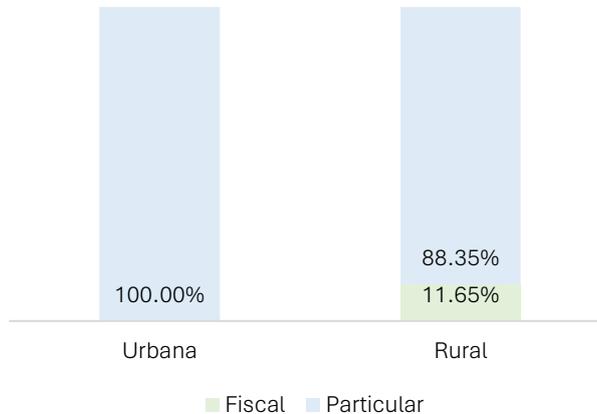


Figura 35. Estudiantes por área en el cantón Milagro.
Fuente: Ministerio de Educación, 2020.

Dentro del conjunto de 51,579 estudiantes matriculados, se destaca una observación particular al analizar la distribución por edades y niveles educativos, tal como se ilustra en la Figura 36. Se evidencia que la mayor proporción de estudiantes corresponde a aquellos que cursan octavo y noveno año de EGB, que se encuentran en la franja etaria de 12 a 13 años. Este grupo específico representa un 7.68% y 7.71% del total de estudiantes, respectivamente. La tendencia observada en la distribución de edades y niveles educativos podría estar influenciada por una serie de variables demográficas y educativas. Sin embargo, estos datos coinciden con los presentados en la Figura 14, donde se evidencia que el grupo etario de 10 a 14 años constituye la mayoría de la población.

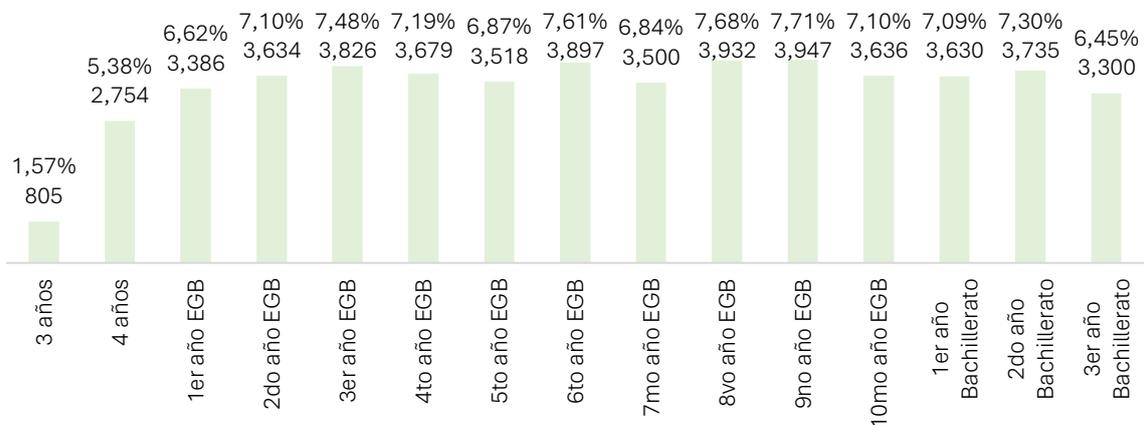


Figura 36. Número de estudiantes clasificados por niveles de estudios.
Fuente: Ministerio de Educación, 2020.

En relación con la cantidad de docentes, los datos correspondientes al año 2020 revelan un total de 2,180 docentes en Milagro. Estos profesionales se distribuyen mayormente en instituciones educativas fiscales, con el 79.6%, mientras que el 20.4% trabaja en instituciones particulares. Al examinar la distribución de los docentes según áreas, se observa que el 90.7% imparte clases en el entorno urbano, mientras que el 9.3% restante está asignado a las parroquias rurales del cantón. Un análisis más detallado, representado en la [Figura 37](#), revela que la asignación de docentes por área se caracteriza por un predominio de profesionales fiscales en las parroquias urbanas, alcanzando el 88.36%. Este fenómeno podría interpretarse mediante diversos factores, como la infraestructura educativa concentrada en áreas urbanas, la demanda de docentes en instituciones fiscales debido a su mayor matrícula estudiantil, o incluso políticas educativas locales que puedan influir en la asignación de docentes. Además, la preferencia de los docentes por trabajar en entornos urbanos podría contribuir a esta disparidad en la distribución.

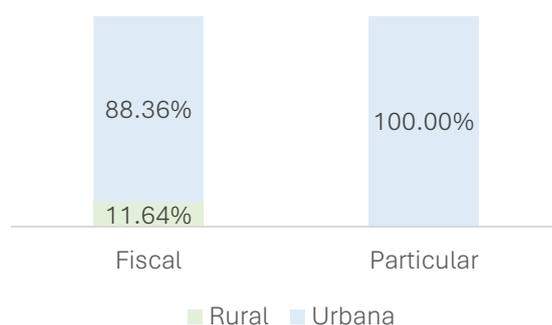


Figura 37. Docentes por área en el cantón Milagro.
Fuente: Ministerio de Educación, 2020.

El análisis de la distribución de establecimientos educativos en Milagro revela patrones interesantes en términos de la ubicación y la naturaleza de las instituciones. Con un total de 84 centros educativos registrados, la mayoría, representando un 70.24%, corresponde a instituciones fiscales, mientras que el restante 29.76% son particulares. Al examinar la distribución por áreas, la [Figura 38](#), destaca que las instituciones fiscales están notablemente concentradas en la zona urbana, representando el 72.88%, mientras que el 27.12% restante se localiza en las zonas rurales. Por otro lado, la exclusividad de instituciones privadas en la zona urbana sugiere una dinámica particular en la oferta educativa privada, concentrada predominantemente en el entorno urbano. La ausencia de instituciones fiscales en la zona urbana resalta la necesidad de diversificar la distribución de instituciones educativas en Milagro.

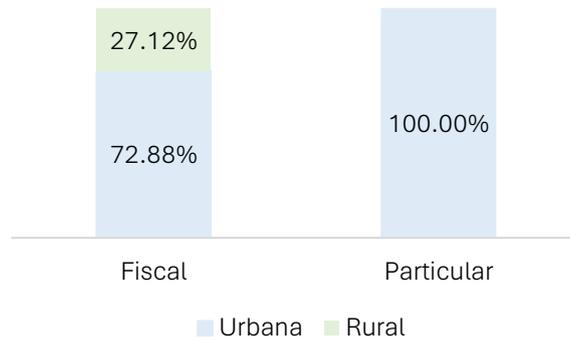


Figura 38. Instituciones educativas por área en Milagro.
Fuente: Ministerio de Educación, 2020.

En el contexto educativo de Milagro, el Ministerio de Educación ha llevado a cabo un análisis detallado con el propósito de identificar las infraestructuras escolares que demandan intervenciones sustanciales, tanto de manera preventiva como correctiva. Hasta el año 2022, se determinó que una institución fiscal requería intervenciones tanto preventivas como correctivas. En lo que concierne a los estudiantes que necesitan intervenciones, se identificó un total de 188, de los cuales el 87.01% presentaban necesidades de intervenciones menores, mientras que el 12.99% requerían intervenciones preventivas o correctivas, según se detalla en la [Figura 39](#). Esta información es relevante para resaltar la necesidad de brindar atención prioritaria a las infraestructuras educativas y a los estudiantes, que permitan crear un entorno seguro y adecuado para el aprendizaje óptimo.

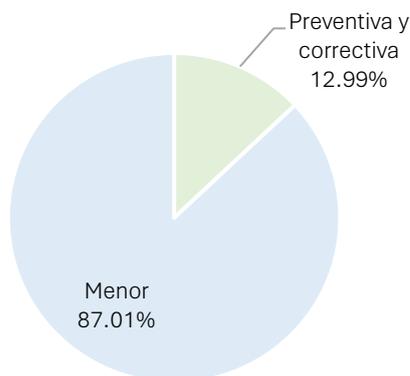


Figura 39. Estudiantes requiriendo intervención en el cantón.
Fuente: Ministerio de Educación, 2022.

8.3 Educación superior

En Milagro destaca la Universidad Estatal de Milagro (UNEMI) como una de las instituciones de educación superior más reconocidas a nivel local y nacional, con un prestigio consolidado a lo largo de sus 22 años de servicios. La UNEMI se distingue por su amplia oferta educativa que abarca carreras de pregrado, posgrado y programas de educación continua, brindando flexibilidad a través de modalidades presenciales, semipresenciales y en línea. Según la información proporcionada por la UNEMI¹⁹⁰, la institución alberga a una comunidad de 71,000 estudiantes, quienes tienen acceso a una diversidad de 35 carreras. Es notable que el 75.02% de los estudiantes actuales provienen de otras ciudades y provincias del país, subrayando la atractividad y alcance nacional de la oferta académica de la universidad, lo cual posiciona a la UNEMI como un referente educativo.

Además, en el cantón la Universidad Agraria del Ecuador ha establecido su presencia con el campus conocido como Ciudad Universitaria Dr. Jacobo Bucaram Ortiz, ofertando siete carreras. Este campus se distingue por su infraestructura especializada que incluye un centro de información agraria, una escuela de computación e informática, instalaciones dedicadas a la agroindustria, así como modernos laboratorios y torres universitarias. La presencia de la Universidad Agraria en Milagro fortalece la oferta educativa en la región al proporcionar un enfoque especializado en el ámbito agrario. Y, a nivel de instituto, destaca el Instituto Superior Técnico Americano, con carreras ofertadas relacionadas con las ciencias naturales y ciencias sociales. También oferta cursos de formación continua, como inteligencia de negocios o transformación digital.

8.4 Nacidos vivos y defunciones fetales

En el año 2022, según los datos proporcionados por el INEC, Milagro experimentó el nacimiento de 3,392 bebés, consolidándose como el segundo cantón con mayor número de registros de nacimientos en la provincia, siendo superado únicamente por Guayaquil, con 39.419 nacimientos, que representa el 73% del total. En cuanto a la etnicidad de las madres residentes de los bebés nacidos en Milagro, resulta significativo que un 96.85% se autodenominan mestizas. Le siguen, en menor proporción, mujeres afroecuatorianas, negras, mulatas o blancas, con un 2.77%, y finalmente aquellas que se identifican como montubias, como se representa en la [Figura 40](#). Por otro lado, en lo que respecta a las defunciones fetales, el INEC reporta 9 registros, lo que representa el 1.25% de las defunciones totales de la provincia, cifradas en 722 defunciones. Estos datos subrayan la importancia de monitorear la salud materno-infantil en Milagro y resaltar la necesidad de implementar estrategias y políticas públicas dirigidas a garantizar el bienestar y la atención adecuada durante el período gestacional.

¹⁹⁰ <https://www.unemi.edu.ec/>



Figura 40. Autoidentificación de madres residentes de nacidos vivos en Milagro.
Fuente: INEC, 2022.

8.5 Embarazos en niñas y adolescentes

La administración de las estadísticas relacionadas con el embarazo en menores de edad en Ecuador recae en el Ministerio de Salud Pública. Al examinar la [Figura 41](#) se observa un aumento en el número de niñas y adolescentes embarazadas durante el 2022, en comparación con los dos años anteriores. Se plantea la hipótesis de que la reducción en los casos durante el 2020 y 2021 podría atribuirse a subregistros derivados de las condiciones generadas por la pandemia. No obstante, a pesar del incremento en 2022, se verifica una disminución de casos en contraste con los registros de los años 2018 y 2019, lo cual puede ser resultado de políticas de educación sexual integral, mejores condiciones socioeconómicas y cambio cultural.



Figura 41. Evolución de embarazos en niñas y adolescentes.
Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2022.

La revisión de los 406 casos registrados durante el año 2022 revela que las complicaciones obstétricas más comunes fueron trastornos hipertensivos, parto prematuro, infecciones durante el embarazo y hemorragia obstétrica. Esta información es relevante para desarrollar estrategias preventivas que permitan abordar de manera específica las complicaciones durante el embarazo y el parto. En cuanto a la utilización de métodos anticonceptivos entre la población estudiada, se observa que los inyectables fueron los más frecuentes, seguidos de los métodos orales, de larga duración, métodos de barrera y los anticonceptivos de emergencia. Este patrón sugiere la importancia de la diversificación de opciones anticonceptivas para adaptarse a las preferencias y necesidades individuales de las mujeres, así como la necesidad de promover una mayor conciencia sobre la disponibilidad y el acceso a estos métodos para una planificación familiar efectiva. Estos datos son fundamentales para orientar políticas de salud reproductiva y programas de

educación que aborden las complicaciones obstétricas más prevalentes y fomenten el uso informado y accesible de métodos anticonceptivos, contribuyendo así a la salud y bienestar de la población.

8.6 Emergencias en establecimientos de salud pública

Hasta noviembre de 2023, el Ministerio de Salud Pública ha documentado un total de 35,523 atenciones de emergencia en los centros de salud públicos del cantón de Milagro. Al realizar una comparación entre los cortes de información de noviembre 2023 con noviembre 2021 y 2022, se observa un incremento en el número de casos, reportándose 18,220 y 22,334 atenciones respectivamente. La [Figura 42](#) proporciona un desglose mensual de estas atenciones de emergencia, destacando que los meses de enero y mayo de 2023 registraron la mayor cantidad de emergencias, según los informes proporcionados por el Hospital General León Becerra. Esta variación mensual podría estar relacionada con factores estacionales, eventos epidemiológicos, o incluso patrones de comportamiento de la población.

Entre las principales causas que generan estas atenciones de emergencia se encuentran situaciones relacionadas con embarazos, dolor abdominal y pélvico, gastroenteritis y colitis, así como amigdalitis aguda. El hecho de que las situaciones relacionadas con embarazos figuren entre las principales causas destaca la importancia de los servicios de atención materno-infantil y resalta la necesidad de enfoques específicos para garantizar el bienestar de las mujeres embarazadas. La identificación de estas causas proporciona una visión integral de las demandas de atención de emergencia entre la población del cantón, permitiendo una comprensión más detallada de las necesidades de salud predominantes.

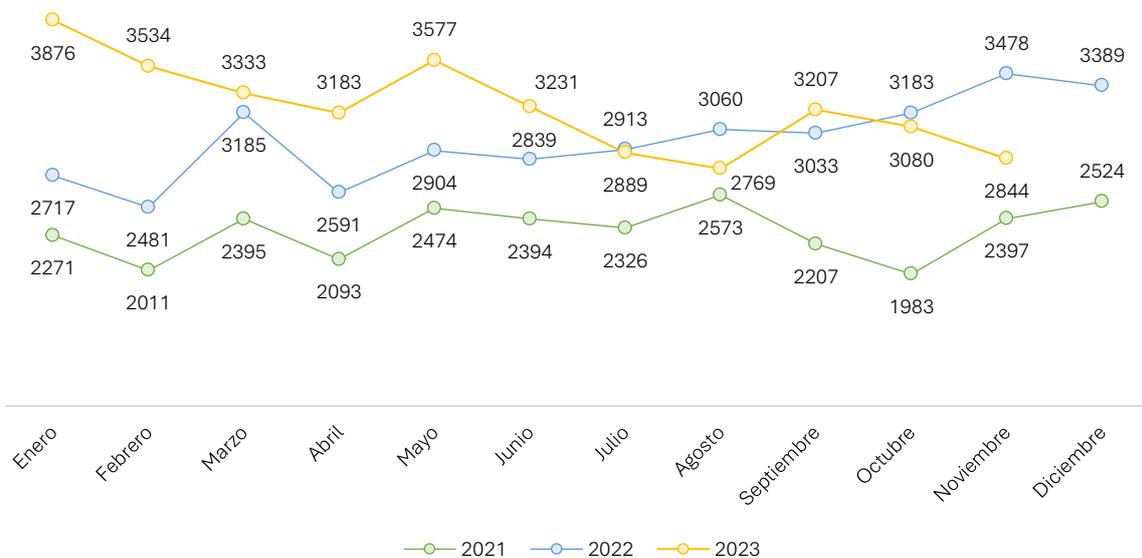


Figura 42. Emergencias atendidas dentro de las instituciones de salud pública.

Fuente: MSP, 2023.

8.7 Centros de salud por niveles

El Ministerio de Salud Pública evidencia que en el cantón actualmente existen diez establecimientos médicos destinados a la atención de la ciudadanía. Dentro de estos, nueve son clasificados como nivel 1, ofreciendo servicios ambulatorios diseñados para estancias breves. Este nivel se subdivide en dos categorías denominadas tipo A y B, cada uno caracterizado por diferentes grados de complejidad. El tipo A se centra en brindar atención básica y primordial, mientras que el tipo B proporciona servicios más especializados, como promoción, prevención y recuperación, entre otros. Entre los nueve centros clasificados como nivel 1, siete son tipo A y dos son del tipo B, como se detalla en la [Tabla 21](#).

En el nivel 2, se brindan servicios de salud especializados que incluyen tanto atención ambulatoria como la posibilidad de hospitalización. Estos servicios abarcan prestaciones preventivas, correctivas y paliativas, destinadas a cubrir diversas necesidades de la población. En Milagro se identifica un único establecimiento de este nivel, clasificado como hospital general denominado León Becerra. Este hospital se caracteriza por ofrecer una amplia gama de servicios, incluyendo consulta externa, atención de emergencias y hospitalización en especialidades clínicas y quirúrgicas. Su rol es crucial en la provisión de atención médica de mayor complejidad, asegurando la disponibilidad de recursos y personal capacitado para abordar casos que requieran intervenciones especializadas y cuidados hospitalarios.

Tabla 21. Tipología de establecimientos por niveles de atención en Milagro.
Fuente: MSP, 2023.

Centro	Nivel	Tipo	Sector
22 de Noviembre	1	Tipo A	Coronel Enrique Valdez
Carrizal	1	Tipo A	Mariscal Sucre
Las Piñas	1	Tipo A	Las Piñas
Los Monos	1	Tipo A	Milagro
Los Pinos	1	Tipo A	Ernesto Seminario Hans
Mariscal Sucre	1	Tipo A	Mariscal Sucre
Roberto Astudillo	1	Tipo A	Roberto Astudillo
CS de Atención Integral 3	1	Tipo B	Milagro
Los Vergeles	1	Tipo B	José María Velasco Ibarra
Hospital León Becerra	2	Hospital general	Milagro

8.8 Violencia de género

En referencia a los feminicidios, la Fiscalía General del Estado (FGE) expone un análisis histórico de las estadísticas de fallecimiento de mujeres en contextos delictivos, abarcando el femicidio, como se detalla en la [Figura 43](#). A partir del año 2017, se aprecia una tendencia fluctuante hasta el 2020. Durante el 2021 no se reportó ninguna muerte violenta de mujeres. Sin embargo, a partir del 2022 se observa un incremento en esta cifra, alcanzando su punto máximo en el año 2023 con un total de 8 víctimas fatales. Dichos decesos se concentran principalmente los viernes y domingos, especialmente en el intervalo horario comprendido entre las 18:00 a 23:59 horas. Resulta notable que más de la mitad de las víctimas, 55.9% habían cursado estudios de nivel primario, y la franja etaria predominante se sitúa entre los 15 y 24 años y 35 a 44 años.

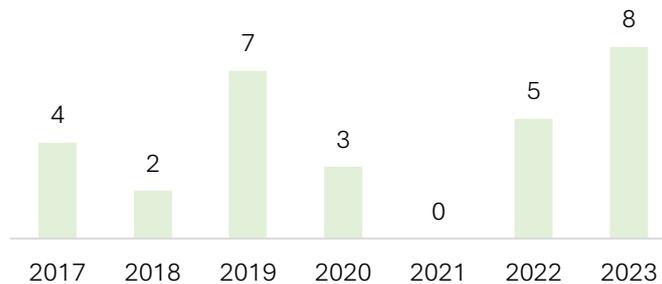


Figura 43. Histórico de muertes de mujeres en contexto delictivo.

Fuente: FGE, 2023.

8.9 Servicio de desarrollo infantil

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) ofrece el servicio de Desarrollo Infantil Integral con el objetivo de asegurar el desarrollo integral de niños en el rango de edad de 0 a 36 meses, así como el acompañamiento de madres gestantes. En el contexto específico de Milagro, se brindan dos modalidades de servicios: "Creciendo con nuestros hijos" (CNH), dirigido a niños desde el nacimiento hasta los 36 meses, junto con sus madres gestantes, proporcionando atención, seguimiento familiar y asesoría grupal; y los "Centros de Desarrollo Infantil" (CDI), diseñados para niños de 12 a 36 meses, ofreciendo servicios mediante acuerdos concertados o administración directa. En Milagro se registra un total de 1,605 niños inscritos en estos servicios, además de 77 mujeres gestantes que reciben atención, sumando una cobertura total de 1,682 personas. Según se evidencia en la [Figura 44](#), el 66.9% de este indicador se distribuye en la atención brindada por CNH, mientras que el 33.1% restante recibe servicios a través de los CDI. Es relevante destacar que en el cantón se disponen de 40 unidades para la prestación de estos servicios, subrayando el compromiso de la localidad con el bienestar y desarrollo integral de la primera infancia.

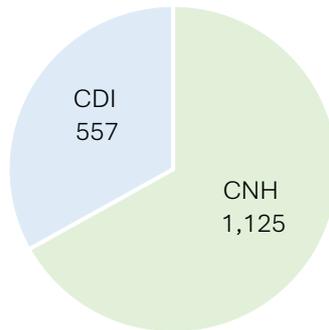


Figura 44. Proporción de cobertura total por servicios.

Fuente: MIES, 2023.

8.10 Tasa de analfabetismo digital

La tasa de analfabetismo digital es un indicador que mide la proporción de la población que carece de habilidades básicas para utilizar tecnologías de la información y comunicación, como computadoras e Internet. Es decir, se refiere a la incapacidad de una persona para comprender, utilizar y participar de manera efectiva en el mundo digital.

De acuerdo con el INEC, la tasa de analfabetismo digital de Milagro es del 7.8%. A nivel provincial, esta tasa es del 7.9%. Una baja tasa de analfabetismo digital indica que la mayoría de la población tiene habilidades digitales suficientes, lo que es crucial en la era actual, donde la tecnología desempeña un papel fundamental en diversos aspectos de la vida cotidiana, la educación, el trabajo y la participación cívica. Por otro lado, el 67% de la población de 5 años en adelante usa internet, el 25.1% usa computadora, el 79.2% usa teléfono móvil y el 6.8% usa tabletas. Estos datos resaltan la importancia de seguir fomentando la inclusión digital y la accesibilidad a la tecnología para asegurar que la sociedad continúe beneficiándose de las oportunidades que ofrece el entorno digital.

8.11 Tasa de analfabetismo digital

Hasta octubre de 2023, la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) ha registrado 417 siniestros en Milagro, marcando una cifra que refleja una reducción con respecto al año 2022. El 2023 presenta un balance de 24 personas fallecidas y 514 que han sufrido lesiones en diversos grados. La [Figura 45](#) ilustra esta disminución y sugiere la posibilidad de que el 2023 concluya con un número inferior de siniestros, considerando que históricamente enero es el mes con mayores accidentes, según los informes de la ANT. Al profundizar en los datos del 2023, se destaca que el 27.7% de los siniestros involucran a motocicletas, seguidos por accidentes con vehículos que representan el 24.9% de los casos. Estos números enfatizan la necesidad de implementar medidas de prevención y seguridad vial para reducir el impacto de los siniestros en el cantón.

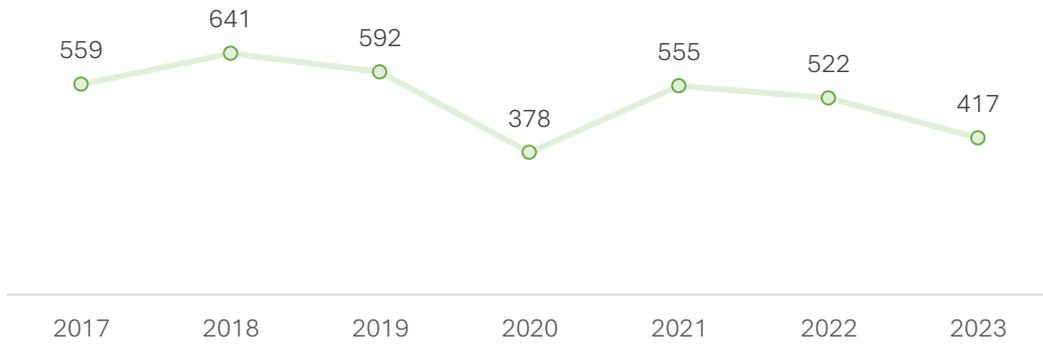


Figura 45. Información histórica de siniestros hasta octubre 2023.
Fuente: ANT, octubre 2023.

9. Componente institucional

La visión del GAD Milagro es constituirse en un ejemplo del desarrollo local y contar con una organización interna eficiente, generadora de productos y servicios compatibles con la demanda de la sociedad, para convertirse en un centro de desarrollo que crece en forma planificada con aprovechamiento sustentable de sus recursos, dotada de servicios básicos y poseedora de autoridades transparentes, con un gobierno democrático y una ciudadanía solidaria y corresponsable en la Dirección del desarrollo con equidad¹⁹¹.

Actualmente, cuenta con nueve objetivos estratégicos y seis políticas. Los objetivos estratégicos sirven como brújula para orientar las acciones hacia metas específicas y lograr un desarrollo sostenible. Así también, estos objetivos facilitan la asignación eficiente de recursos, tanto financieros como humanos, al identificar y priorizar áreas clave de inversión. Las políticas complementan los objetivos estratégicos al proporcionar un marco normativo y operativo para la implementación de acciones. Estas políticas reflejan las intenciones y principios de la administración local, delineando cómo se abordarán los desafíos y se alcanzarán los objetivos estratégicos.

9.1 Estructura organizacional municipal

La estructura orgánica funcional del GAD Milagro se articula en cuatro procesos interrelacionados: gobernante, adjetivos habilitantes de asesoría, sustantivos agregadores de valor y adjetivos habilitantes de apoyo, como se evidencia en la [Figura 46](#). Cada uno de estos procesos desempeña funciones específicas que contribuyen al funcionamiento apropiado de la institución. Este diseño organizacional se enfoca en la optimización de la eficiencia y efectividad en la gestión gubernamental, asegurando una coordinación efectiva entre los diferentes niveles para cumplir con las responsabilidades y metas establecidas.

¹⁹¹ <https://milagro.gob.ec/mision-y-vision/>

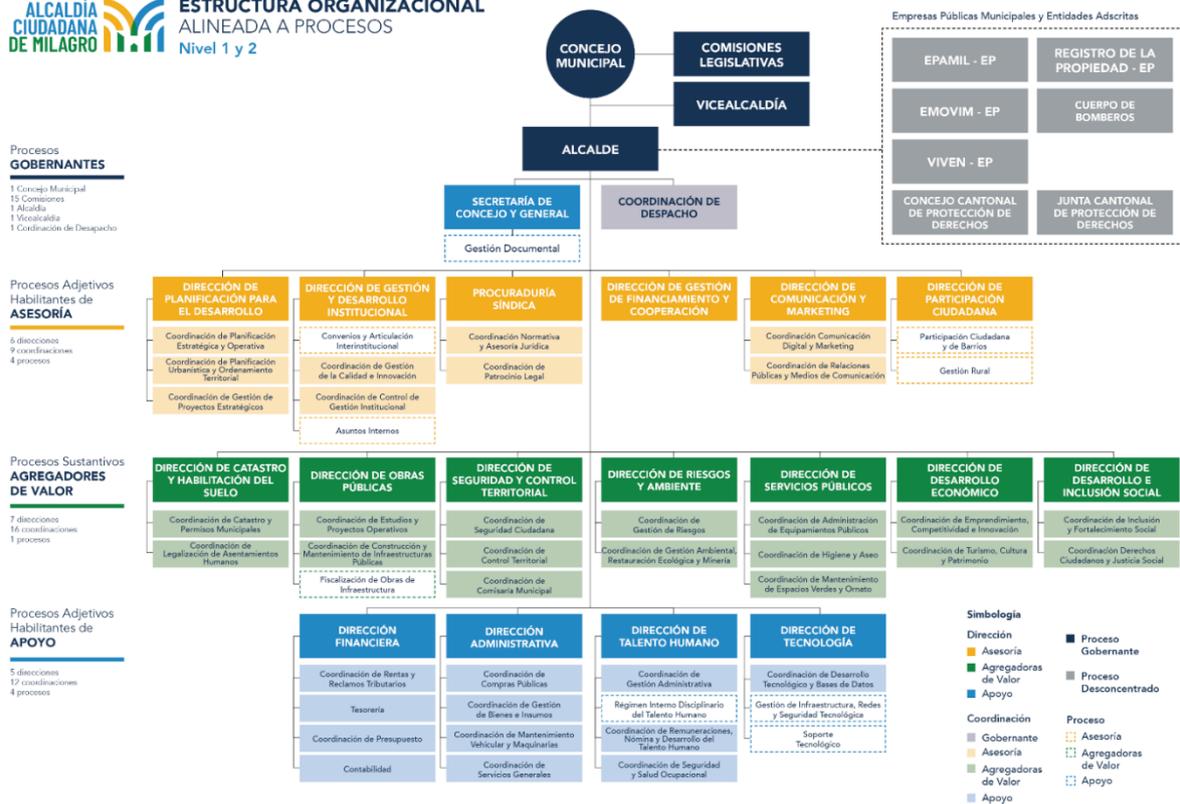


Figura 46. Estructura organizacional por procesos.
Fuente: GAD Milagro, 2024.

A continuación, se proporciona un detallado análisis de estos procesos.

En los procesos gobernantes se encuentra el Concejo municipal, compuesto por las comisiones legislativas, alcalde y vicealcalde. La función del Concejo municipal es legislar y fiscalizar en asuntos de competencia municipal, tomando decisiones que afectan directamente a la comunidad local. Tiene autoridad para crear y aprobar ordenanzas, fiscalizar la gestión municipal, aprobar el presupuesto municipal, autorizar la contratación de deudas y participar en la planificación del territorio. La Alcaldía, encabezada por el alcalde, representa la máxima autoridad ejecutiva, liderando la toma de decisiones estratégicas y la implementación de políticas públicas. La Vicealcaldía, como posición de apoyo, colabora estrechamente con el alcalde y participa activamente en la gestión municipal.

Los procesos adjetivos habilitantes de asesoría se estructuran en seis áreas fundamentales, delineando responsabilidades específicas en la institución. Estas incluyen la Dirección de Planificación para el Desarrollo, encargada de trazar estrategias alineadas con metas institucionales; la Dirección de Gestión y Desarrollo Institucional, centrada en el fortalecimiento y optimización de procesos internos; la Procuraduría Síndica, encargada de la representación legal y defensa de los intereses del GAD Milagro; la Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación, orientada a gestionar recursos económicos y

colaboraciones externas; la Dirección de Comunicación y Marketing, responsable de la proyección de la institución y la gestión de la imagen pública; y finalmente, la Dirección de Participación Ciudadana, cuya función primordial radica en establecer mecanismos que promuevan la inclusión y la colaboración de la comunidad en las decisiones institucionales.

Los procesos sustantivos agregadores de valor enmarcan la gestión integral de la entidad, abarcando siete direcciones especializadas. La Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo se dedica a la gestión de datos relacionados con la propiedad y el uso del suelo. La Dirección de Obras Públicas supervisa la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura para impulsar el desarrollo urbano. La Dirección de Seguridad y Control Territorial se enfoca en garantizar la seguridad ciudadana y territorial mediante estrategias y medidas adecuadas. La Dirección de Riesgos y Ambiente se encarga de evaluar y mitigar posibles riesgos, así como de promover prácticas sostenibles con el medio ambiente. La Dirección de Servicios Públicos coordina la prestación eficiente de servicios esenciales para el cantón. La Dirección de Desarrollo Económico impulsa estrategias para fomentar el crecimiento económico local. Finalmente, la Dirección de Desarrollo e Inclusión Social se concentra en diseñar y ejecutar programas que promuevan la equidad, inclusión y bienestar social en la comunidad de Milagro.

Los procesos adjetivos habilitantes de apoyo configuran una estructura organizativa esencial, integrada por cinco direcciones. La Dirección Financiera se encarga de la gestión y supervisión de los recursos financieros, asegurando una administración eficiente y transparente. La Dirección Administrativa se concentra en optimizar los procesos administrativos internos, buscando eficacia y cumplimiento de normativas. La Dirección de Talento Humano se dedica a la gestión del recurso humano, abarcando aspectos como la selección, capacitación y desarrollo del personal. La Dirección de Tecnología se encarga de la implementación y gestión de soluciones tecnológicas para potenciar la eficiencia operativa. La Secretaría de Concejo y General coordina las actividades del Concejo, así como en la gestión de documentación relevante.

9.2 Empresas públicas municipales y organismos desconcentrados

El GAD Milagro cuenta con las siguientes empresas públicas municipales y entidades adscritas:

- **EPAMIL - EP¹⁹²**: Es la Empresa Pública Aguas de Milagro, creada el 31 de octubre del 2017 bajo el nombre de “EP Aguas de Milagro. Esta empresa se encarga de gestionar el suministro de agua potable y servicios relacionados. Esto involucra la captación, tratamiento, distribución y mantenimiento de infraestructuras hídricas para asegurar el acceso equitativo a agua de calidad dentro del cantón.

¹⁹² <https://www.epamil.gob.ec/>

- **ACT¹⁹³**: Es la Autoridad de Control de Tránsito de Milagro, creada en el 2015 bajo el nombre de EMOVIM-EP. La ACT supervisa y regula la circulación vehicular para garantizar la seguridad vial dentro del cantón. En este contexto, se encarga de administrar normativas de tráfico, gestionar señalización, controlar conductas viales y coordinar medidas para prevenir accidentes.
- **VIVEN EP¹⁹⁴**: Es la Empresa de Vivienda Social del cantón, la cual fue creada el 29 de julio del 2013. Se dedica a proporcionar soluciones habitacionales a sectores de la población con necesidades económicas específicas. Su objetivo es facilitar el acceso a viviendas asequibles, contribuyendo al desarrollo de las comunidades locales de Milagro.
- **Registro de la Propiedad¹⁹⁵**: Creado el 23 de mayo del 2011, tiene como propósito mantener registros legales sobre la propiedad inmueble existente en Milagro. Gestiona las transacciones inmobiliarias, protegiendo los derechos de propiedad.
- **Cuerpo de Bomberos¹⁹⁶**: Fundada el 7 de octubre de 1888, es la empresa dedicada a salvaguardar vidas y propiedades mediante la prevención y extinción de incendios, rescates en emergencias, atención de accidentes y desastres.
- **Concejo Cantonal de Protección de Derechos¹⁹⁷**: Creado el 5 de noviembre del 2014, es el organismo encargado de activar el sistema relacionado con la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el cantón Milagro.
- **Junta Cantonal de Protección de Derechos**: Es el sistema local de protección de derechos, que vigila el cumplimiento de las medidas de protección otorgadas en casos de violaciones de derechos.

9.3 Cadena de valor

La [Figura 47](#) ilustra la cadena de valor para el GAD de Milagro, como una estructura organizativa utilizada para detallar las actividades realizadas por el municipio para crear valor y cumplir con su misión.

¹⁹³ <https://act.gob.ec/>

¹⁹⁴ <https://www.viven.gob.ec/>

¹⁹⁵ <https://rpmilagro.gob.ec/>

¹⁹⁶ <https://epcbomberosmilagro.gob.ec/>

¹⁹⁷ <https://ccpdmilagro.gob.ec/>

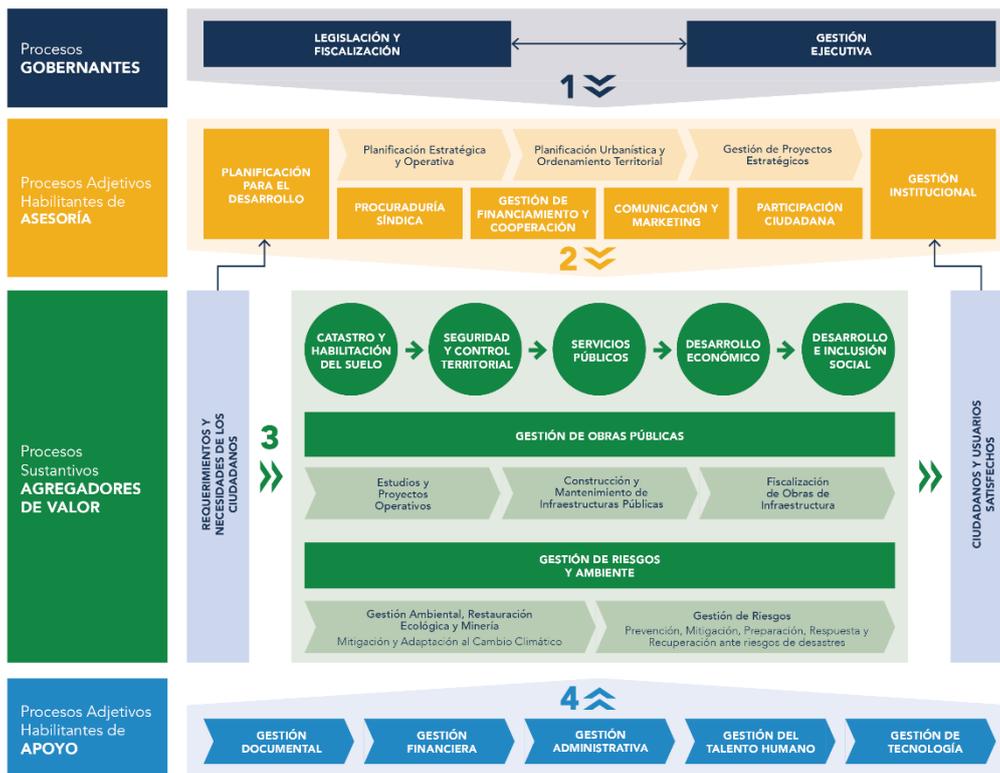


Figura 47. Cadena de valor del GAD Milagro.

Fuente: GAD Milagro, 2024.

La cadena de valor está diseñada para integrar los procesos gobernantes, de asesoría, de valor agregado y de apoyo en una estructura coherente que permite al municipio funcionar de manera eficiente y efectiva.

- **Procesos gobernantes:** A través de la legislación y la gestión ejecutiva, el GAD establece el marco de trabajo para las operaciones y servicios municipales.
 - Legislación y fiscalización
 - Gestión ejecutiva.
- **Procesos Adjetivos Habilitantes de Asesoría:** habilitan el desarrollo estratégico y la participación ciudadana, asegurando que las decisiones y planes estén alineados con las necesidades de la comunidad y con la visión a largo plazo del desarrollo municipal.
 - Planificación para el desarrollo, que incluye planificación estratégica y operativa, planificación urbanística y ordenamiento territorial, y gestión de proyectos estratégicos
 - Procuraduría síndica
 - Gestión de financiamiento y cooperación
 - Comunicación y marketing
 - Participación ciudadana
 - Gestión institucional.

- Procesos Sustantivos Agregadores de Valor: son el núcleo de la entrega de servicios, desde el manejo del suelo y la seguridad territorial hasta el desarrollo social y económico, pasando por la gestión de obras públicas y el ambiente. Estos procesos son esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, proporcionar infraestructura y servicios necesarios, y fomentar un entorno seguro y próspero.
 - Catastro y habilitación del suelo.
 - Seguridad y control territorial.
 - Servicios públicos.
 - Desarrollo económico.
 - Desarrollo e inclusión social.
 - Gestión de obras públicas, que implica estudios y proyectos operativos, construcción y mantenimiento de infraestructuras públicas, y fiscalización de obras de infraestructura.

- Procesos Adjetivos Habilitantes de Apoyo: aseguran que el GAD de Milagro tenga la infraestructura organizativa necesaria para llevar a cabo sus actividades, incluyendo la gestión documental, financiera, administrativa, del talento humano y tecnológica.
 - Gestión documental.
 - Gestión financiera.
 - Gestión administrativa.
 - Gestión del talento humano.
 - Gestión de tecnología.

Además, en el nivel de procesos sustantivos agregadores de valor, se incluye un componente adicional que es la "Gestión de Riesgos y Ambiente", que comprende:

- Gestión ambiental, restauración ecológica y minera
- Mitigación y adaptación al cambio climático
- Gestión de riesgos que incluye prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante riesgos de desastres.

Cada uno de estos procesos contribuye a satisfacer los "Requerimientos y Ciudadanos Satisfechos" como se indica en la columna derecha de la imagen, mostrando una orientación hacia el servicio al ciudadano y la calidad de vida en el municipio.

En resumen, la cadena de valor del GAD de Milagro contribuye a la misión municipal al establecer un marco integral que abarca la planificación, ejecución, y mantenimiento de servicios y proyectos que buscan satisfacer las necesidades de los ciudadanos y promover un desarrollo municipal sostenible y equitativo.

9.4 Gestión financiera

En el siguiente apartado se realizará un análisis de los principales indicadores financieros con base a la información proporcionada por la Dirección Financiera del GAD Milagro, en el periodo comprendido del año 2019 al 2023. Cabe recalcar que para el año 2023 los valores son provisionales conforme a lo establecido en el COPYFP en su artículo 122¹⁹⁸.

Indicador de eficiencia presupuestaria de ingresos y gastos

Para analizar la eficiencia presupuestaria, podemos utilizar el índice de ejecución del presupuesto de ingresos y de gastos, que se calcula dividiendo el valor ejecutado entre el valor presupuestado y luego multiplicándolo por 100 para obtener el porcentaje.

- **Ejecución presupuestaria de los ingresos**

La [Figura 48](#) ilustra la evolución desde el año 2019 hasta el año 2023. Para analizar el Índice de Ejecución de Presupuesto de Ingresos y comparar los valores anuales, podemos observar la tendencia de este índice a lo largo de los años. Además, se identifica cuándo se produce un resultado especialmente relevante.

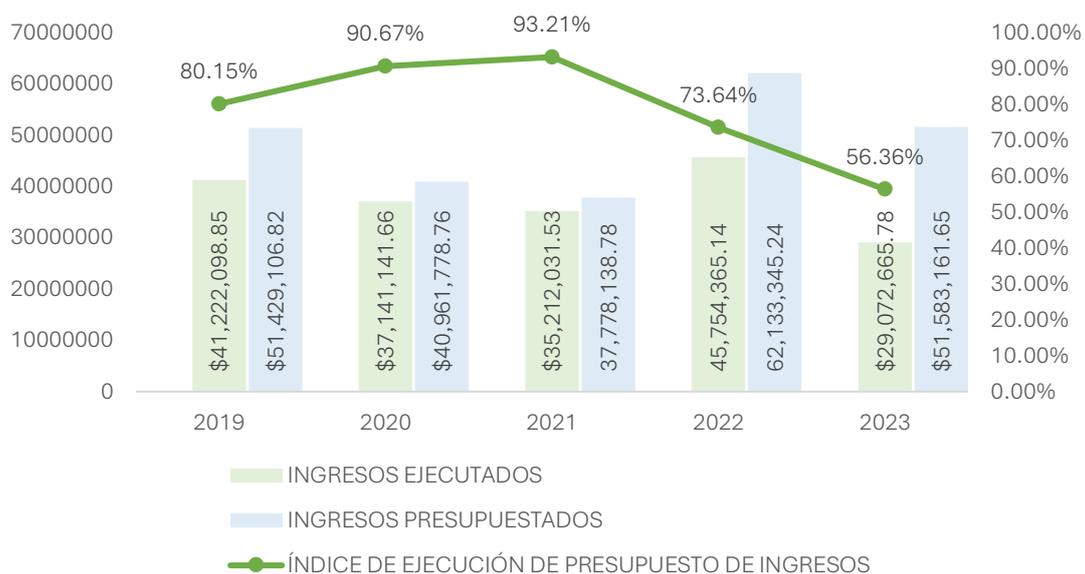


Figura 48. Ejecución presupuestaria de ingresos del GAD Milagro periodo 2019-2023.

Fuente: Dirección Financiera GAD Milagro, 2023.

¹⁹⁸COPYFP. Artículo 122.- Liquidación del presupuesto. - La liquidación del Presupuesto General del Estado se expedirá por Acuerdo del ente rector de las finanzas públicas, hasta el 31 de marzo del año siguiente, de acuerdo a las normas técnicas que éste expida para el efecto. El mismo plazo aplicará para el resto del Sector Público.”

En 2019, el índice fue del 80.15%, seguido de un aumento constante en 2020 (90.67%) y 2021 (93.21%), indicando una mejora en la ejecución presupuestaria. Sin embargo, en 2022, el índice disminuyó notablemente al 73.64%, sugiriendo una ejecución menos eficiente, pese a que, en valores nominales, este es el año con mayor ingreso ejecutado con \$45.754.365,14; y en 2023, la tendencia descendente continuó con un índice del 56.36%, señalando una significativa disminución en la ejecución presupuestaria con \$29.072.665,78 de los En valores nominales, el año con mayor ejecución es el año 2022 con \$45.754.365,14 presupuestado. Es especialmente relevante destacar el año 2021 como el período con el resultado más destacado, con un índice de ejecución del 93.21%, que representa la ejecución más cercana al presupuesto planificado en el período analizado. Esta variación en los índices resalta la importancia de una gestión financiera eficaz y la necesidad de abordar las causas de las fluctuaciones para garantizar la sostenibilidad y eficiencia presupuestaria a largo plazo.

- **Ejecución presupuestaria del gasto**

El índice de ejecución de presupuesto de gastos proporciona una medida crucial de la eficiencia en la gestión presupuestaria a lo largo del tiempo. Observando la [Figura 49](#) los valores anuales desde 2019 hasta 2023, se destacan dos resultados significativos.

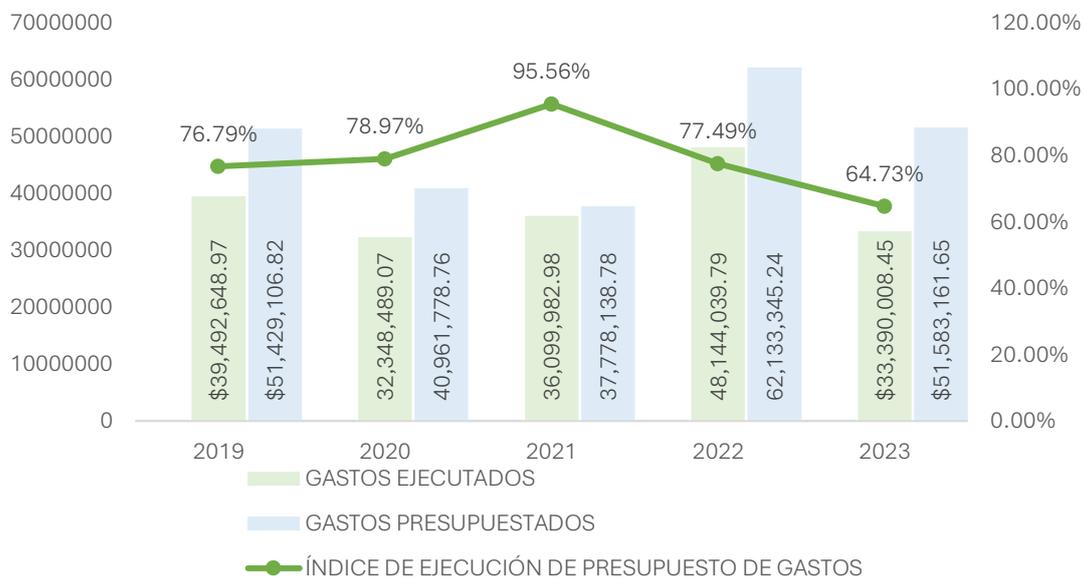


Figura 49. Ejecución presupuestaria de gastos del GAD Milagro periodo 2019-2023.

Fuente: Dirección Financiera GAD Milagro, 2023.

En primer lugar, el año 2021 se destaca como el período con el índice más alto, registrando un 95.56% de ejecución del gasto sobre lo presupuestado. Este resultado sugiere una ejecución casi completa del presupuesto asignado para ese año, indicando una gestión eficiente de los recursos financieros. En el año 2022, el índice de ejecución fue del 77.49%, pese a que en valores nominales es el año más alto desde el año 2019 hasta el 2023 con \$48.144.039,79. Por otro lado, el año 2023 muestra el índice más bajo, con un 64.73%. Esta disminución significativa respecto a años anteriores sugiere posibles desafíos en la

gestión presupuestaria, como una menor eficiencia en la ejecución de los gastos planificados. Es importante investigar las causas detrás de esta baja ejecución y tomar medidas correctivas para mejorar la eficacia en la utilización de los recursos presupuestarios en futuros períodos.

Indicador de dependencia

El índice de dependencia financiera es un indicador económico-financiero que mide la proporción de los ingresos del GAD Milagro que provienen de fuentes externas, específicamente de transferencias corrientes y de capital, en relación con sus ingresos totales. Este indicador se calcula dividiendo los Ingresos Transferencias Corrientes y de Capital entre los Ingresos Totales; y se expresa generalmente como un porcentaje.

El propósito principal del índice es evaluar hasta qué punto una entidad depende de las transferencias de recursos financieros de otras entidades gubernamentales o de fuentes externas para financiar sus operaciones y proyectos. Un valor más alto indica una mayor dependencia.

Para analizar el índice de dependencia financiera del GAD Milagro desde 2019 hasta 2023, se puede observar la [Tabla 22](#) cómo ha variado este índice a lo largo de los años, lo cual nos indica la proporción de los ingresos del GAD que provienen de transferencias (corrientes y de capital) en comparación con sus ingresos totales. Este análisis ayuda a entender la dependencia del GAD Milagro de las transferencias respecto a su financiamiento total. El año 2023 es considerado como un resultado provisional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122 del COPYFP.

Tabla 22. Índice de dependencia del GAD Milagro 2019 – 2023.
Fuente: GAD Milagro, 2023.

Dependencia financiera	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos transferencias corrientes y de capital	20,658,029.47	17,383,661.43	19,586,708.44	2,407,452.01	14,941,294.64
Ingresos totales	41,222,098.85	37,141,141.66	35,212,031.53	45,754,365.14	29,072,665.78
Índice de dependencia financiera	50.11%	46.80%	55.63%	48.97%	51.39%

Los datos muestran que:

- En 2019, el índice de dependencia financiera fue de aproximadamente 50.11%
- En 2020, disminuyó ligeramente a 46.80%

- En 2021, aumentó a 55.63%, indicando una mayor dependencia de las transferencias ese año
- En 2022, el índice fue de 48.97%
- En 2023, se observa un índice de 51.39%.

Este análisis destaca la volatilidad en los ingresos por transferencias corrientes y de capital y cómo estos afectan la dependencia financiera del GAD Milagro. La variabilidad año a año en estos ingresos puede tener implicaciones importantes para la planificación y sostenibilidad financiera del GAD.

Indicador de autonomía financiera

El índice de autonomía financiera es un indicador clave que mide la capacidad para generar ingresos propios en relación con los ingresos totales de una entidad, en este caso un gobierno autónomo descentralizado. Se calcula dividiendo los ingresos propios entre los ingresos totales de la entidad.

La importancia de este indicador radica en que:

- **Refleja la capacidad de gestión:** Un mayor índice sugiere que el GAD tiene una mayor capacidad para generar recursos financieros por sus propios medios, lo cual es indicativo de una gestión financiera sólida y autónoma.
- **Dependencia de transferencias:** Un índice bajo puede indicar una fuerte dependencia de transferencias o asignaciones del gobierno central o de otras fuentes externas, lo que podría ser un riesgo en términos de sostenibilidad financiera.
- **Sostenibilidad y planificación:** Permite evaluar la sostenibilidad de las finanzas del GAD y su capacidad para planificar y ejecutar proyectos a largo plazo con recursos propios.

En la [Tabla 23](#) se observa el resultado anual del índice de autonomía financiera desde el año 2019 hasta el 2023, considerando que a la fecha del análisis este último año es considerado como un resultado provisional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122 del COPYFP.

Tabla 23. Índice de autonomía financiera del GAD Milagro 2019 – 2023.

Fuente: GAD Milagro, 2023.

Autonomía financiera	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos propios	15.123.095,42	9.819.124,08	13.401.656,79	19.392.382,74	\$ 13.105.101,65
Ingresos totales	41.222.098,85	37.141.141,66	35.212.031,53	45.754.365,14	\$ 29.072.665,78
Índice de autonomía financiera	36,69%	26,44%	38,06%	42,38%	45,08%

A continuación, se proporciona un análisis año a año basado en la tendencia observada:

- En el 2019, El índice inicia en 36.69%, lo que indica que cerca del 37% de los ingresos del GAD Milagro provienen de fuentes propias.
- En el 2020, se observa una disminución en el índice a aproximadamente 26.44%, lo que sugiere una reducción en la capacidad del GAD Milagro para generar ingresos propios en comparación con el total de ingresos, posiblemente debido a impactos externos como la pandemia de COVID-19.
- En el 2021, el índice se recupera hasta cerca del 38.06%, mostrando una mejora en la generación de ingresos propios respecto al total, lo que podría indicar una recuperación económica o la implementación de estrategias efectivas para aumentar los ingresos propios.
- En el 2022, continúa la tendencia ascendente del índice, alcanzando aproximadamente 42.38%. Este aumento sugiere una consolidación de la capacidad del GAD Milagro para generar más ingresos propios, reflejando posiblemente una mejor gestión financiera y una mayor autonomía.
- En el 2023, el índice alcanza su punto más alto en el periodo analizado, aproximadamente 45.08%. Esto refleja una mejora continua en la autonomía financiera del GAD.

A lo largo del periodo 2019-2023, el GAD Milagro ha mostrado una tendencia general de mejora en su índice de autonomía financiera, con un notable crecimiento después de una caída en 2020. Este patrón sugiere una recuperación y fortalecimiento en la capacidad de generar ingresos propios, lo cual es positivo para la sostenibilidad y autonomía financiera del GAD. La gestión debería continuar enfocándose en estrategias que permitan incrementar los ingresos propios para mejorar aún más este índice en el futuro.

9.5 Edificaciones y viviendas para construir

Conforme a la información del informe de Estadísticas de Edificaciones del 2022 publicado por el INEC, Milagro presentó un total de 335 edificaciones pendientes de construcción, junto con 426 viviendas por construir en el mismo periodo. Estos datos reflejan un aumento en la aprobación de permisos en comparación con el año anterior, tal como se detalla en la [Figura 50](#). Durante el 2022, se evidenció un crecimiento del 6% en la construcción de edificaciones, mientras que los permisos para viviendas siguieron una tendencia similar, experimentando un incremento del 13%. Entre el tipo más frecuente de edificaciones por construir se encuentra el comercial, con un 65.9%. Le sigue las edificaciones para el sector de la educación e industrial, con 11.4% para cada tipo, seguido de otro tipo de construcción, incluido para deportes, con 11.3%.



Figura 50. Número de edificaciones y viviendas a construir del 2021 y 2022.
Fuente: INEC, 2022.

La mediana del costo por metro cuadrado en Milagro asciende a aproximadamente \$417, situando al cantón en el sexto lugar a nivel provincial en este indicador. Samborondón lidera con \$732, seguido por Playas (\$663), Balzar (\$500), Daule (\$442) y Nobol (\$417). La Figura 51 ilustra la evolución ascendente de la mediana del costo por metro cuadrado desde el 2017. Por otro lado, la mediana del área a construir de las viviendas es de 116 metros cuadrados, mientras que la del costo total es de \$50,000. Estos datos proporcionan una perspectiva del mercado inmobiliario en Milagro, destacando la relación entre el tamaño de las viviendas, sus costos y la posición relativa del cantón en términos de precios por metro cuadrado.



Figura 51. Evolución de la mediana del costo del metro cuadrado en Milagro.
Fuente: INEC, 2022.

10. Prioridades identificadas por la ciudadanía

10.1 Recolección y análisis de información

Conforme se detalló en la Metodología empleada para la ejecución del diagnóstico estratégico, se procedió a la recoger y analizar información primaria, empleando la encuesta como instrumento metodológico. El objetivo consiste en identificar de manera integral las necesidades y prioridades tanto de la ciudadanía, así como de los representantes de diversos sectores dentro del cantón.

La elaboración de la encuesta estuvo a cargo de profesionales técnicos capacitados, quienes garantizaron la formulación de preguntas pertinentes y la coherencia con los objetivos del diagnóstico. Adicionalmente, se implementó el método de Delphi para validar la encuesta, asegurando la fiabilidad y validez del instrumento. Este enfoque, basado en la consulta de expertos, contribuyó a refinar y mejorar la encuesta, fortaleciendo su capacidad para capturar información precisa y relevante.

Las preguntas formuladas en la encuesta adoptan una estructura semiestructurada, de carácter mixto. Se recolectan datos sociodemográficos, como edad, género, lugar de residencia y lugar de empleo. Se abordan áreas de relevancia mediante la priorización de necesidades, incluyendo aspectos vinculados a la infraestructura, movilidad, áreas verdes, empleo, seguridad, servicios públicos, salud, educación y turismo. Para cada una de estas áreas, se llevó a cabo un análisis detallado para determinar su prioridad. En la fase final, la encuesta recopila, de manera descriptiva, las perspectivas y propuestas de los encuestados respecto a ideas o proyectos que consideran idóneos para su implementación en su localidad o cantón, lo que permite una comprensión integral de las necesidades, prioridades y visiones de la comunidad, lo que sienta las bases para una propuesta de planificación y desarrollo personalizada.

Para la selección de la muestra de encuestados, se aplicó la fórmula estadística muestral 199, que permite una interpretación más precisa y generalizable de los hallazgos en el contexto de Milagro y garantiza la representatividad y validez de los resultados. Con una población cantonal de 195,943 personas, un nivel de confianza del 90% y un margen de error de $\pm 5\%$, la aplicación de dicha fórmula condujo a la determinación de una muestra representativa de 272 personas a encuestar.

Previamente a la ejecución de las encuestas, se obtuvo el consentimiento verbal de los participantes para la recopilación de datos. Se les aseguró que los datos recabados se destinarían exclusivamente para fines diagnósticos en el contexto de este documento. A pesar de obtener información personal como nombres, correos electrónicos y números telefónicos, se enfatizó que dichos datos serían empleados únicamente para procesos de caracterización. Asimismo, se les informó a los participantes que tenían

¹⁹⁹ Robles Pastor, B. F. (2019). Población y muestra. *Pueblo Continente*, 30(1), 245-247.

el derecho de retirarse de la encuesta en cualquier momento sin sufrir consecuencias adversas. Este énfasis en la confidencialidad y el respeto a la autonomía de los encuestados es relevante para generar un ambiente de confianza que promueve la participación informada y voluntaria.

Una vez que los datos fueron recolectados, se procedió con el análisis. Para este propósito, se usó estadística descriptiva para organizar los datos cuantitativos y para los datos cualitativos se usó análisis de contenido, que permite identificar y categorizar los datos para encontrar patrones en las respuestas.

10.2 Distribución del método

Se empleó un medio de distribución de la encuesta.

- **Evento de construcción participativa**

En coordinación con las direcciones del GAD San Francisco de Milagro, se convocó a un evento a los ciudadanos de parroquias urbanas y rurales del cantón, en donde se contó con la presencia de 315 participantes. El evento tuvo lugar en el Salón de la Ciudad en el Municipio de Milagro el 2 de febrero del 2024.

10.3 Cuestionario aplicado

Como método de construcción participativa, para el presente plan se adoptó la encuesta como un instrumento de investigación mixto, óptimo para cumplir con el objetivo de construir una perspectiva participativa de los requerimientos y necesidades reales de la población a partir de preguntas estructuradas en función de los ocho ejes (Infraestructura, áreas verdes y espacios públicos, seguridad, salud/educación, movilidad, empleo, servicios públicos y turismo) de desarrollo técnicos delimitados para la construcción del plan Milagro 2040.

La encuesta se encuentra estructurada en 4 secciones, que buscan recolectar información con diferentes enfoques de categorización. A continuación, se presentan las secciones mencionadas con una explicación de su contenido y objetivo específico.

- **Sección 1: Datos generales**

La Sección 1 presenta 3 preguntas orientadas a recolectar información general de los datos del participante como su rol en el cantón San Francisco de Milagro, su edad y su género.

Datos generales

I. Soy:

Residente
 Comerciante
 Inversionista
 Promotor inmobiliario
 Otro: _____

2. Tengo: años

3. Género: M

F

Prefiero no decirte

Figura 52. Sección 1: Datos Generales de la encuesta.

- **Sección 2: Cuéntanos un poco de ti**

La Sección 2 prevé obtener información general del participante en cuanto a sus patrones de conmutación. A través de 3 preguntas que comprenden la localización de su residencia, lugar de trabajo y lugar favorito en Milagro.

Cuéntanos un poco de ti

4. Vivo en:

Parroquia Milagro
 Parroquia Mariscal Sucre
 Parroquia Chobo
 Parroquia Roberto Astudillo
 Otros: _____

5. Trabajo en:

Milagro
 Yaguachi
 Durán
 Simón Bolívar
 Naranjito
 Guayaquil
 Cnel. Marcelino Maridueña
 Otros: _____
 No tengo actividad laboral

6. ¿Cuál es tu lugar favorito en Milagro? _____

Figura 53. Sección 2: Cuéntanos un poco de ti.

- **Sección 3: ¿Cuáles son tus necesidades en las siguientes temáticas?**

La Sección 3 del cuestionario se encuentra conformada por 2 preguntas que consideran los ocho ejes técnicos como guías, para identificar los requerimientos de la comunidad a través de la guía técnica mencionada. A este respecto, la pregunta 7 solicita a los participantes indicar la temática o temáticas prioritaria/s a partir de sus necesidades a considerar en la construcción del plan Milagro 2040. De forma complementaria, la pregunta 8, ofrece a los participantes un listado de necesidades en función de cada eje para su elección.

¿Cuáles son tus necesidades en las siguientes temáticas?

7. ¿Cuál temática es prioritaria para ti?

<input type="checkbox"/>  Infraestructura	<input type="checkbox"/>  Movilidad
<input type="checkbox"/>  Áreas verdes y espacios públicos	<input type="checkbox"/>  Empleo
<input type="checkbox"/>  Seguridad	<input type="checkbox"/>  Servicios públicos
<input type="checkbox"/>  Salud/ Educación	<input type="checkbox"/>  Turismo

8. ¿Cuál necesidad es prioritaria para la proyección del Plan Milagro 2040?

<p>Infraestructura</p> <input type="checkbox"/> Infraestructura vial urbana <input type="checkbox"/> Infraestructura vial rural <input type="checkbox"/> Cobertura de agua potable <input type="checkbox"/> Cobertura de alcantarillado <input type="checkbox"/> Cobertura de servicio eléctrico <input type="checkbox"/> Cobertura de servicios de telecomunicaciones <input type="checkbox"/> Provisión de vivienda Otro: _____	<p>Áreas verdes y espacios públicos</p> <input type="checkbox"/> Nuevas áreas verdes y espacios públicos <input type="checkbox"/> Recuperación de áreas verdes y espacios públicos existentes <input type="checkbox"/> Nuevos espacios deportivos <input type="checkbox"/> Nuevos espacios culturales <input type="checkbox"/> Nuevos espacios de conexión con la naturaleza Otro: _____
---	--

¿Cuáles son tus necesidades en las siguientes temáticas?

<p>Seguridad</p> <input type="checkbox"/> Implementación de sistemas de vigilancia <input type="checkbox"/> Unidad de Policía Comunitaria (UPC) <input type="checkbox"/> Fortalecimiento de seguridad ciudadana Otro: _____	<p>Salud/ Educación</p> <input type="checkbox"/> Acceso a servicios de salud de calidad <input type="checkbox"/> Infraestructura hospitalaria (hospitales, etc.) <input type="checkbox"/> Acceso a servicios de educación de calidad <input type="checkbox"/> Infraestructura educativa (escuelas, colegios, tecnológicos, universidad etc.) Otro: _____
<p>Movilidad</p> <input type="checkbox"/> Acceso al transporte público <input type="checkbox"/> Calidad del transporte público <input type="checkbox"/> Nuevas rutas de transporte público <input type="checkbox"/> Conexiones de transporte intercantones <input type="checkbox"/> Accesibilidad universal <input type="checkbox"/> Espacios para peatones <input type="checkbox"/> Carriles de uso exclusivo para bicicletas Otro: _____	<p>Empleo</p> <input type="checkbox"/> Promoción de zonas industriales <input type="checkbox"/> Establecimiento de programas de emprendimiento <input type="checkbox"/> Oferta de carreras técnicas, artes y oficios para la ciudadanía Otro: _____
<p>Servicios públicos</p> <input type="checkbox"/> Servicio de limpieza y recolección <input type="checkbox"/> Servicios de atención al ciudadano <input type="checkbox"/> Servicio de manejo de desechos <input type="checkbox"/> Servicios en línea Otro: _____	<p>Turismo</p> <input type="checkbox"/> Desarrollo de rutas turísticas <input type="checkbox"/> Promoción del turismo local Otro: _____

Figura 54. Sección 3: ¿Cuáles son tus necesidades en las siguientes temáticas?

- **Sección 4: ¡Tengo una idea!**

La última sección del cuestionario otorga a la ciudadanía un espacio para poder expresar una idea de proyecto o requerimiento puntual que hayan experimentado en su diario habitar en el cantón. Para ello, se proporcionaron 3 preguntas no estructuradas con los campos de nombre de la idea o proyecto, su ubicación y espacio para proporcionar una breve descripción de esta. La sección finaliza con campos para otorgar los datos de contacto del participante para proveer más detalles de la idea en un futuro.

¡Tengo una idea!

En esta sección le invitamos a expresar una idea que debería formar parte del "Plan Milagro 2040".

9. Nombre de la idea o proyecto:

10. Indique el sector donde se debe o puede implementar la idea:

11. En este espacio puede escribir una breve descripción de su idea:

12. Si en el futuro desea ser contactado para otorgar más detalles de su idea, indíquenos su información de contacto:

Nombre y apellido: Número de teléfono:

Correo electrónico:

Figura 55. Sección 4: ¡Tengo una idea!

10.4 Resultados

Pregunta 1

Los encuestados en su mayoría corresponden a residentes del cantón San Francisco de Milagro, representando un 71.27% de la muestra, tal como se muestra en la [Tabla 24. Datos tabulados de la pregunta 1 de la encuesta](#). Como segundo rol identificado, se posesiona la categoría “Otros” correspondientes a visitantes del cantón (16.79%) y comerciantes (10.82%). En la muestra, inversionistas representan el 1.12% de la muestra. No se identificaron promotores inmobiliarios.

Tabla 24. Datos tabulados de la pregunta 1 de la encuesta.

Soy:	Respuestas (participantes)	Porcentaje (%)
Residente	191	71.27
Comerciante	29	10.82
Inversionista	3	1.12
Promotor inmobiliario	0	0.00
Otro	45	16.79
Total	268	100

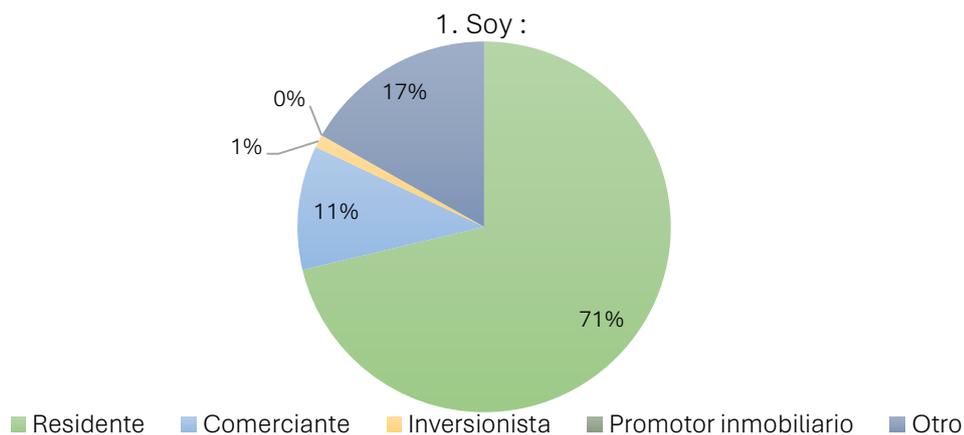


Figura 56. Resultados de la pregunta No. 1 de la encuesta.

Pregunta 2

En la presente pregunta, se obtuvieron 238 respuestas. A partir de estas, se identificó que las edades de los participantes varían desde los 11 hasta los 96 años. Entre las edades con mayores participantes, se encuentran los 36 años (5.46%), 42 años (4.20%), y, 35 (3.36%) y 37 años (2.52%).

De igual manera, se identificó que el conjunto de participantes con edades de entre 18 a 40 años representa la mayoría de la muestra correspondiente a 46.22%. En segundo lugar, se posiciona la población entre 41 a 64 años, representando un 42.44%. Lo que, señala una participación minoritaria de personas de la tercera edad y predominancia de participación entre grupos de edades productivas. Estas cifras se ven reflejadas en la [Figura 57](#).

2. Tengo _____ años (Indique el valor en números):

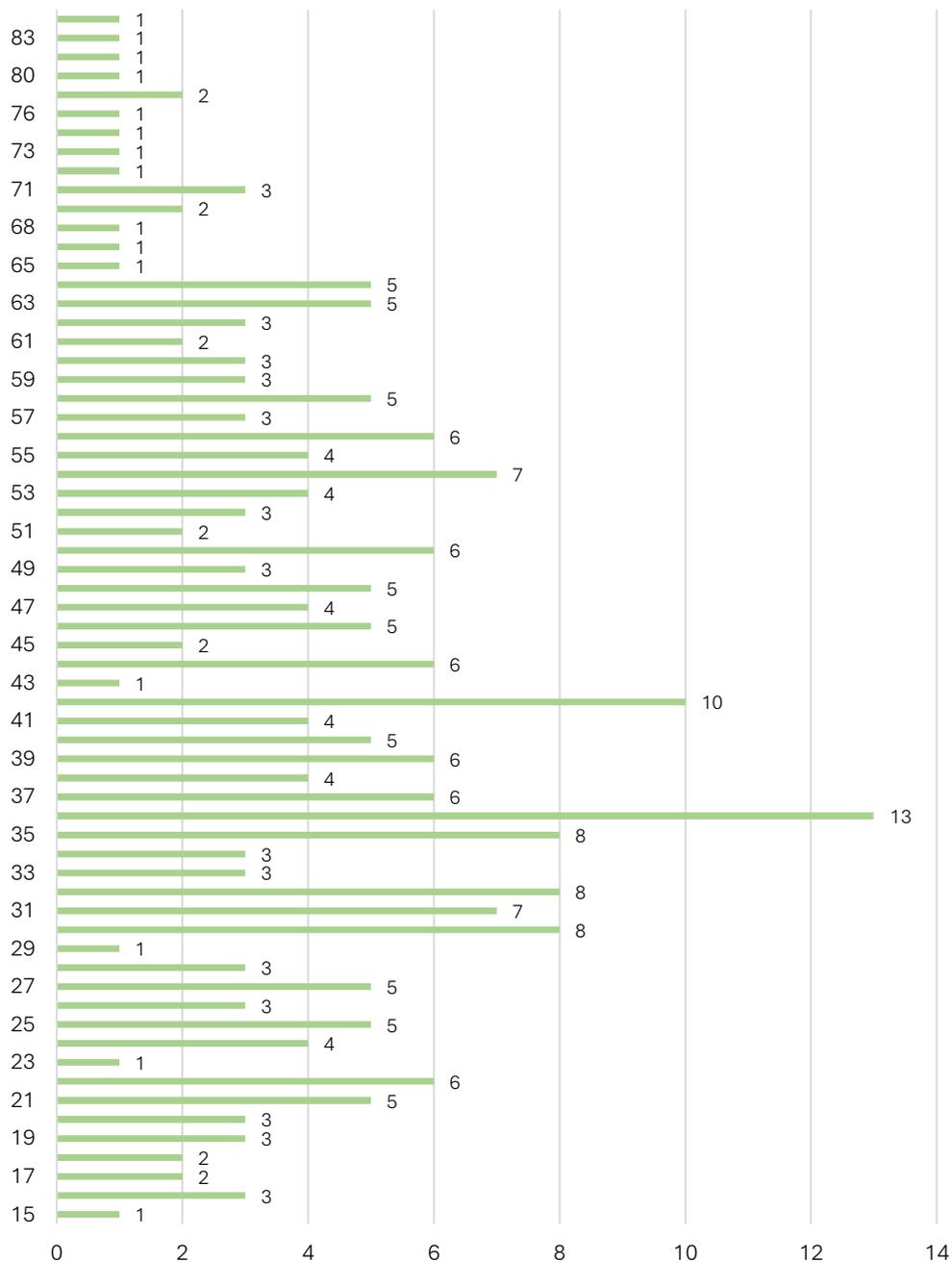


Figura 57. Resultados de la pregunta No. 2 de la encuesta.

Pregunta 3

En la pregunta 3 se obtuvieron 282 respuestas. La distribución de la muestra en cuanto al género de los participantes muestra un 53.90% de ciudadanos de género femenino y un 34.40% de participantes de género masculino, como se muestra en la [Tabla 25](#). El 11.70% de la muestra prefirió no indicar su género.

Tabla 25. Resultados de la pregunta No. 3 de la encuesta.

Género:	Respuestas (participantes)	Porcentaje (%)
Femenino	152	53.90
Masculino	97	34.40
Prefiero no decirte	33	11.70
Total	282	100

Pregunta 4

La residencia de los participantes se muestra mayoritariamente ubicada en la parroquia Milagro representando un 79.12% de la muestra. En cuanto a los ciudadanos residentes en las parroquias Mariscal Sucre (4.03%), Chobo (4.76%) y Roberto Astudillo (5.13%) se contabilizó un total de 13.92%. El porcentaje restante de la muestra, 6.96%, indicó que residen en “Otros”, cantones, provincias o ciudades entre los más destacados se encuentran Guayaquil y Esmeraldas. Estos datos se representan gráficamente en la [Figura 58](#).

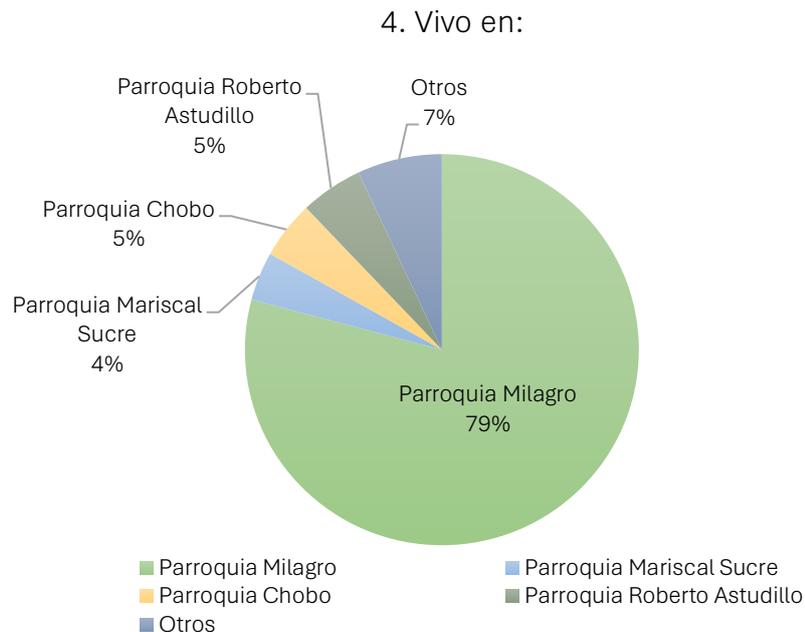


Figura 58. Resultados pregunta No. 4 de la encuesta.

Pregunta 5

Para esta pregunta, se obtuvieron 247 respuestas con valores computables, y 68 en blanco. En cuanto al lugar de trabajo de los participantes, la información recolectada señala que Milagro con un 64.78% es la ciudad en donde los participantes ejercen sus actividades laborales. Continuando, con el análisis, se identificó que el 24.29% de la muestra “No tiene actividad laboral”, lo que genera interés ya que el mayor grupo de encuestados corresponde a personas en edades productivas. En menor porcentaje, se encuentran participantes que laboran en Durán y Guayaquil. Estos datos se encuentran graficados en la [Figura 59](#). Sin embargo, los participantes bajo la categoría “Otros” indicaron como lugares de trabajo ciudades como Machala.

5. Trabajo en :

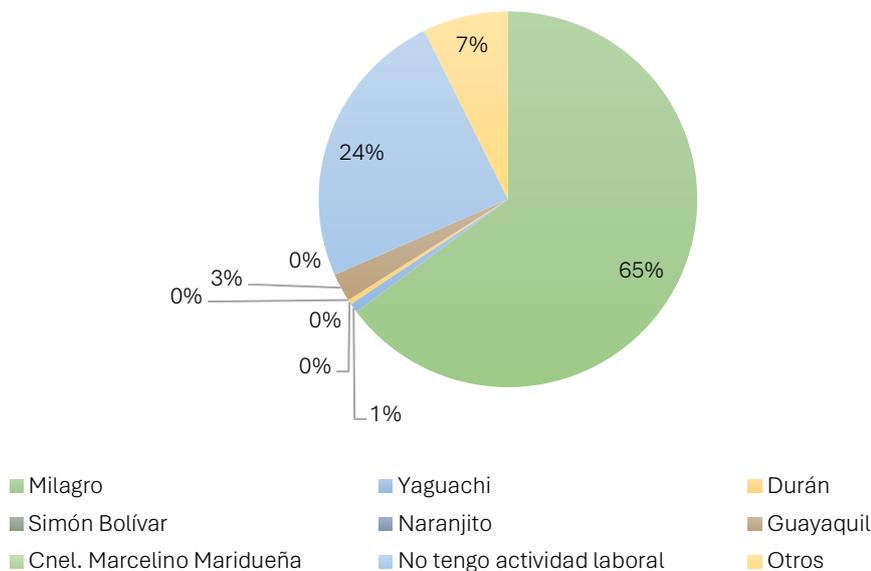


Figura 59. Resultados pregunta No. 5 de la encuesta.

Pregunta 6

En la pregunta 6 expresada gráficamente mediante la [Figura 60](#), se recolectaron 160 respuestas, en donde los participantes indicaron su lugar favorito en Milagro tanto urbano o rural. Es necesario recalcar, que en esta pregunta únicamente se contó únicamente con las respuestas del 50,79% de la muestra, lo que puede indicar que los milagreños no cuentan con un lugar favorito en Milagro, lo que requerirá de la creación de nuevos espacios públicos o proyectos urbanísticos para el cantón.

Las respuestas indican que el 21.88% de los ciudadanos de Milagro tienen como su lugar favorito “Mi casa / ciudadela / sector/ lugar de trabajo”, como segundo lugar se posesiona el “Parque Central” con un 12.50%. Como tercera respuesta, el 10.63% de los participantes indicaron que el “Centro Comercial Shopping Milagro” es su lugar

favorito. Lugares como el “Centro de Milagro” (6.25%), “Iglesia Central San Francisco” (4.38%), “Los parques de Milagro” (8.75%) y el “Parque de la familia” (8.13%) representan el 27.51% de la muestra y corresponden a la limitada oferta de espacios públicos funcionales del cantón; lo que sugiere que existe un porcentaje significativo de interesados en espacios abiertos donde se puedan realizar actividades recreativas.

De la muestra, el 6.25% de los participantes indicó que no tienen lugar favorito en Milagro.

6. ¿Cuál es tu lugar favorito en Milagro?

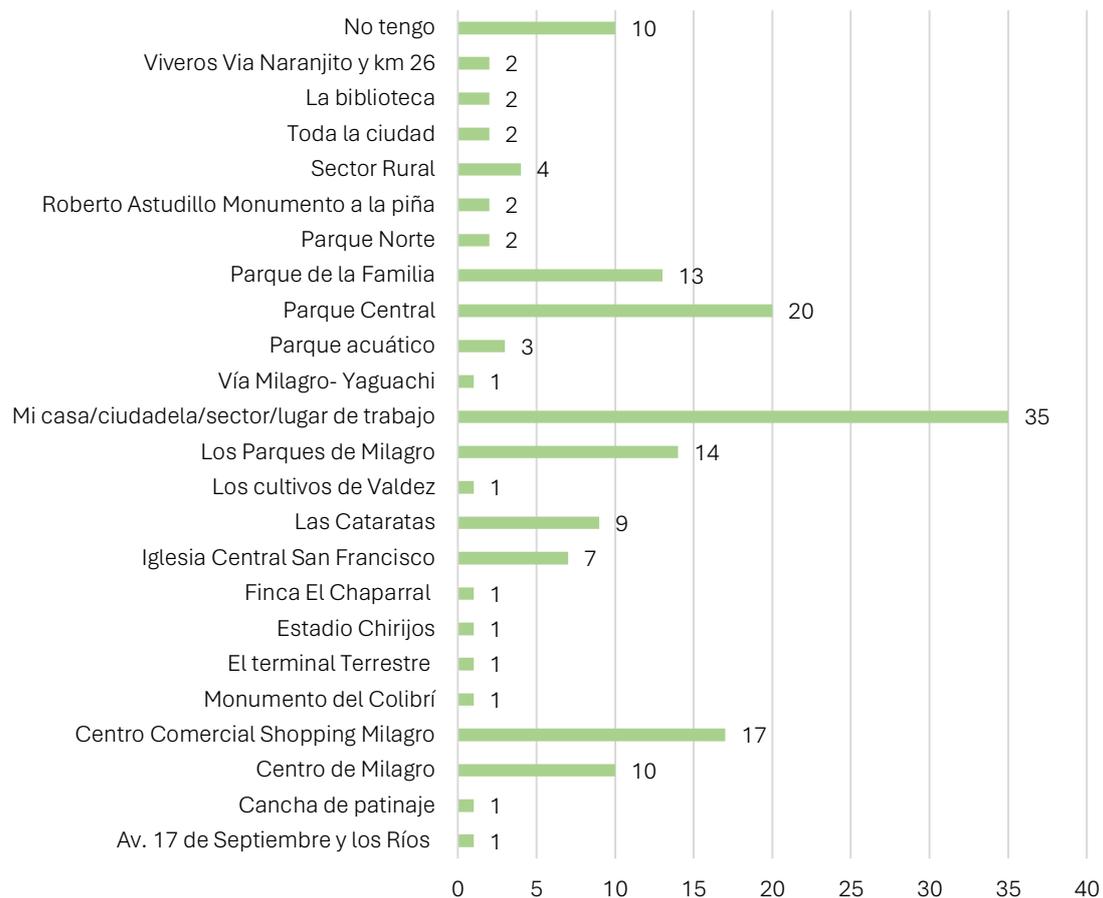


Figura 60. Resultados pregunta No. 6 de la encuesta.

Pregunta 7

A partir de las 1138 respuestas obtenidas en la pregunta 7, se identificó que el 17.40% de los participantes consideran al eje de Seguridad prioritario durante la construcción del plan “Milagro 2040”. De forma semejante como ejes secundarios, se encuentran los ejes de Empleo (16.52%), Salud/ Educación (14.41%), Áreas verdes y espacios públicos (12.13%), Infraestructura (11.07%) y Servicios públicos (10.37%). Cabe

mencionar que los ejes restantes, Movilidad y Turismo presentan rangos de porcentaje entre 8-9.5% los que en conjunto representan un 18.11% de la muestra, lo que sugiere que se consideran de una importancia significativa sin ser irrelevantes para la formulación del plan. Estos datos se ven representados en la [Figura 61](#).

7. ¿Cuál temática es prioritaria para ti?

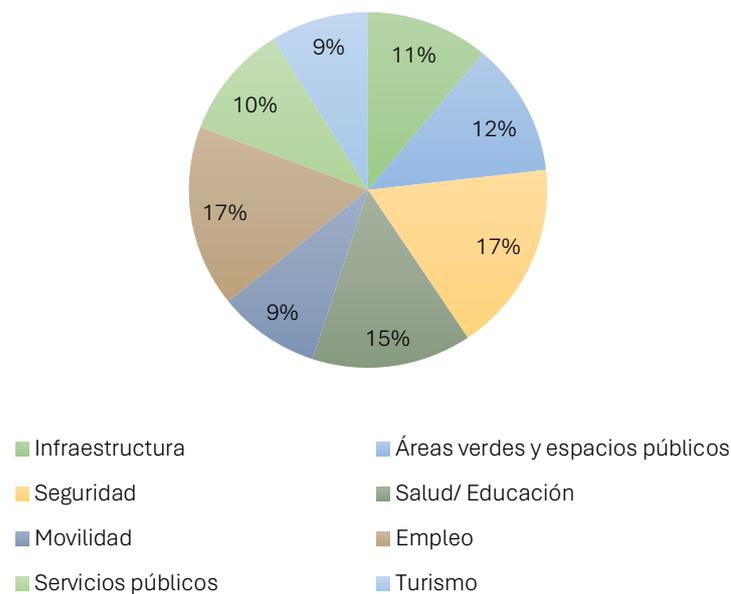


Figura 61. Resultados pregunta No. 7 de la encuesta.

Pregunta 8

Como se menciona anteriormente, la pregunta 8, hace referencia a la identificación de necesidades prioritarias en cuanto a los ocho ejes técnicos planteados para la formulación del plan “Milagro 2040”. Durante esta, se recolectó un total de 4,511 respuestas, en preguntas de tipología de selección múltiple. Entre los ejes que obtuvieron el mayor número de respuestas se encuentra “Infraestructura”, “Movilidad”, “Áreas verdes y espacios públicos”, “Salud/Educación” y “Servicios públicos”, representando el 73.11 % de la muestra.

Infraestructura

Las necesidades del eje de “Infraestructura” para los ciudadanos de Milagro, de acuerdo con los datos recolectados sugieren que la “Cobertura de alcantarillado” (21.72%), “Cobertura de agua potable” (18.74%) e “Infraestructura vial urbana” (15.66%) representan aquellas necesidades que deben ser prioritarias para este eje.

De igual manera, la “Provisión de vivienda” (12.57%), “Cobertura de servicio eléctrico” (11.36%), “Infraestructura vial rural” (11.91%), “Cobertura de alcantarillado” (12.40%) y “Cobertura de telecomunicaciones” (7.17%), aunque en menor porcentaje representan una muestra significativa de respuestas, así como se muestra en la [Figura 62](#).

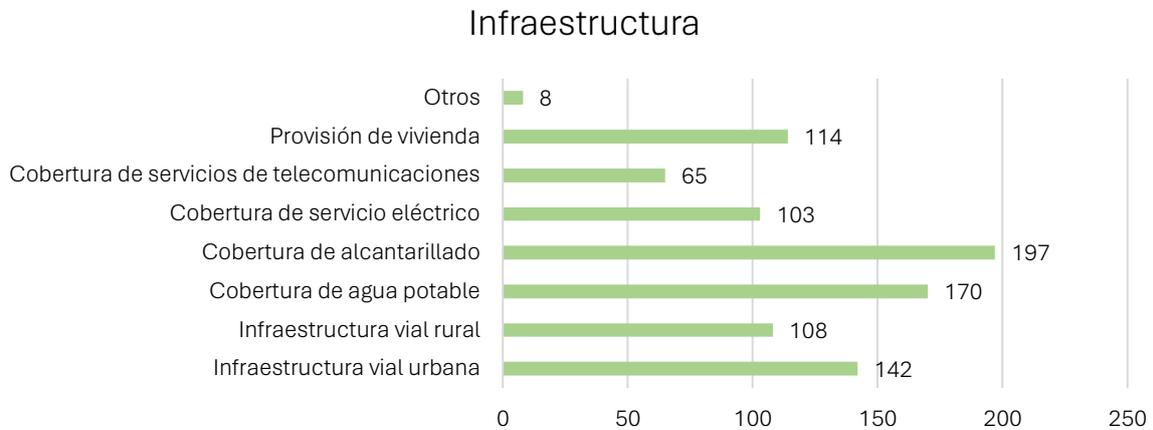


Figura 62. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de infraestructura.

Áreas verdes y espacios públicos

Las necesidades del eje de “Áreas verdes y espacios públicos” para los ciudadanos de Milagro, de acuerdo con los datos recolectados sugieren que la “Recuperación de áreas verdes y espacios públicos existentes” (23.26%), “Nuevas áreas verdes y espacios públicos” (21.99%), “Nuevos espacios deportivos” (20.89%) deben ser considerados como prioridades para este eje.

De igual manera, la necesidad de “Nuevos espacios culturales” (17.72%) y “Nuevos espacios de conexión con la naturaleza” (14.56%) aunque en menor porcentaje representando el 32.28% de la muestra, se deben considerar en el presente plan, aunque presenta una menor jerarquía sobre los criterios antes mencionados. Este análisis se muestra en la [Figura 63](#).

Áreas verdes y espacios públicos

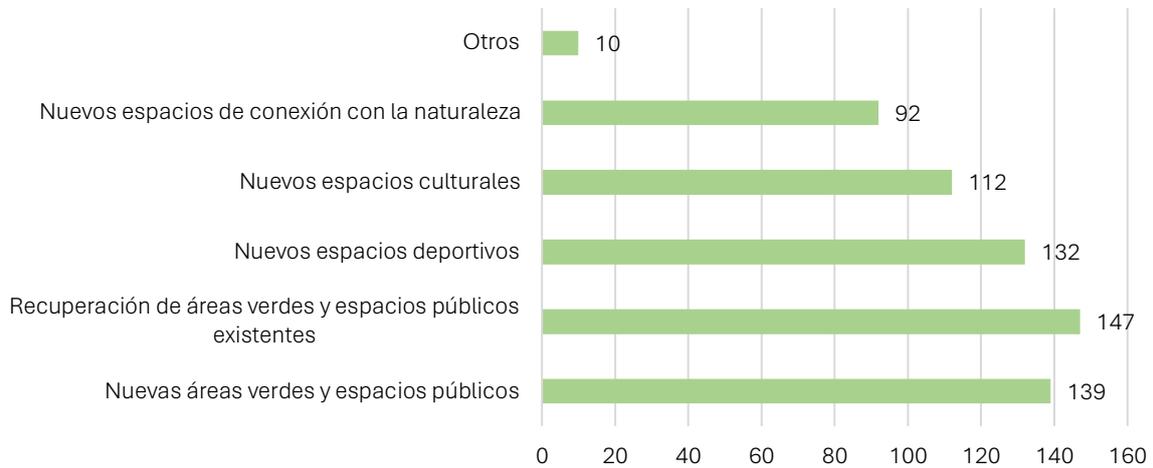


Figura 63. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de áreas verdes y espacios públicos.

Seguridad

El eje de “Seguridad”, se mostró como la temática de mayor importancia a considerar durante la formulación del plan. Entre las respuestas recolectadas, se puede observar que el 33.70% de los participantes consideran prioritarias la “Implementación de sistemas de vigilancia” es prioritaria para el fortalecimiento de la seguridad del cantón.

De manera complementaria, la ciudadanía considera que el “Fortalecimiento de seguridad ciudadana” (32.82%) y la construcción de nuevas “Unidades de Policía Comunitarias (UPC)” (32.16%) son estrategias para mejorar los niveles de seguridad de Milagro. Los porcentajes obtenidos no representan una diferencia estadística significativa, lo que sugiere que las respuestas en este eje son homogéneas y requieren el mismo nivel de ejecución en la elaboración del plan. Esta información se ve reflejada en la [Figura 64](#).

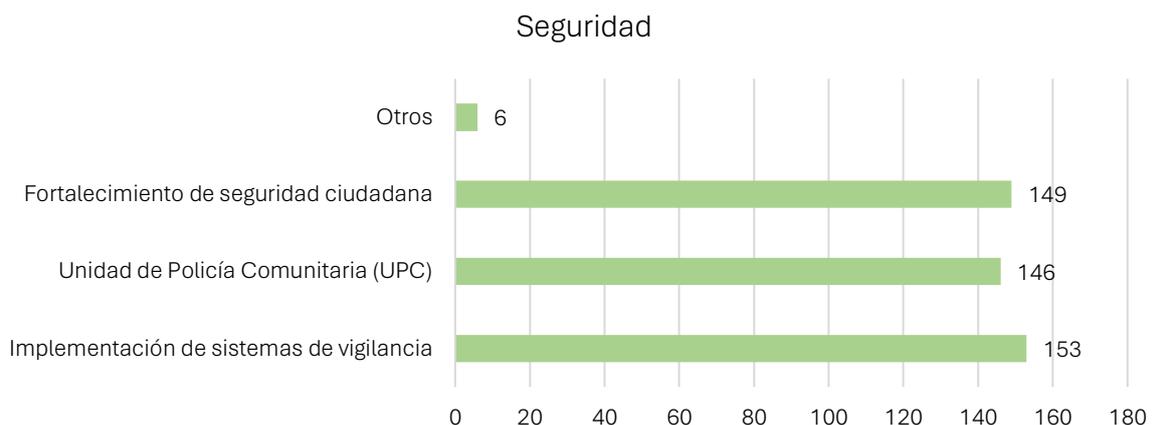


Figura 64. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de áreas verdes y espacios públicos.

Salud/ Educación

Las necesidades del eje de “Salud/Educación” para los ciudadanos de Milagro, de acuerdo con los datos recolectados sugieren que se requiere “Acceso a servicios de salud de calidad” (31.26%) e “Infraestructura hospitalaria (hospitales, subcentros, etc.)” (24.53%) como primera prioridad en mencionado eje. De forma complementaria es necesario mejorar el “Acceso a servicios de educación de calidad” (22.28%) y el provisionamiento de “Infraestructura educativa (escuelas, colegios, tecnológicos, etc.)” (21.07%). Esta información se ve reflejada en la [Figura 65](#).

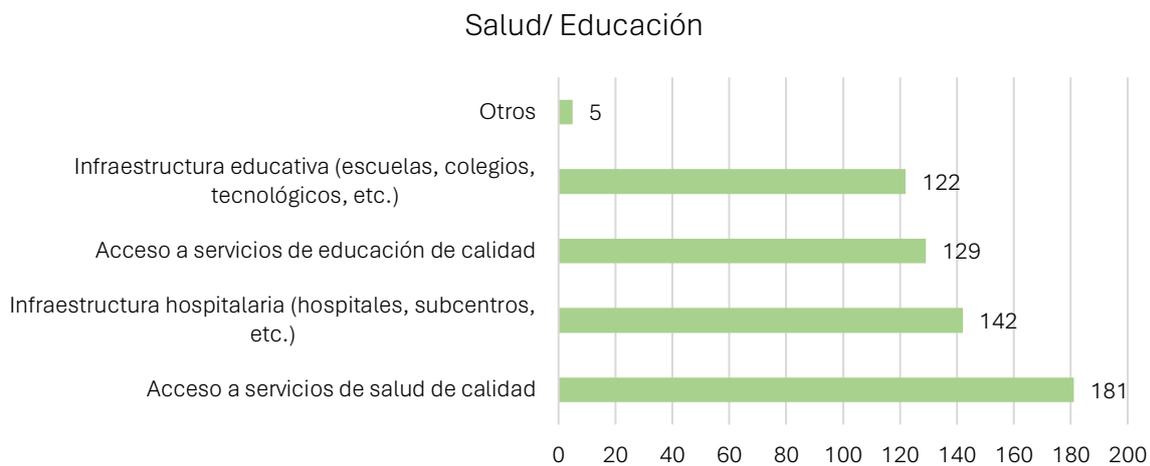


Figura 65. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de salud y educación.

Movilidad

Las respuestas con mayor ponderación en el presente eje corresponden a la “Calidad del transporte público” (20.17%), “Calidad del transporte público” (21.32%), “Nuevas rutas de transporte público” (18.09%), “Espacios para peatones” (14.71%) y “Acceso al transporte público” (13.97%), lo que sugiere el requerimiento urgente de mejorar la red vial y transporte de ciudadanos a través de medios de transporte público masivos y estrategias para crear vías seguras para peatones.

De igual manera, los resultados sugieren como segunda necesidad general la consideración de un sistema de transporte multimodal que considere “Carriles de uso exclusivo para bicicletas” (11.47%). Como necesidades con menor ponderación se posicionó los criterios de “Conexiones de transporte intercantonales” (10.74%) y la “Accesibilidad universal” (8.53%). Esta información se ve reflejada en la [Figura 66](#).

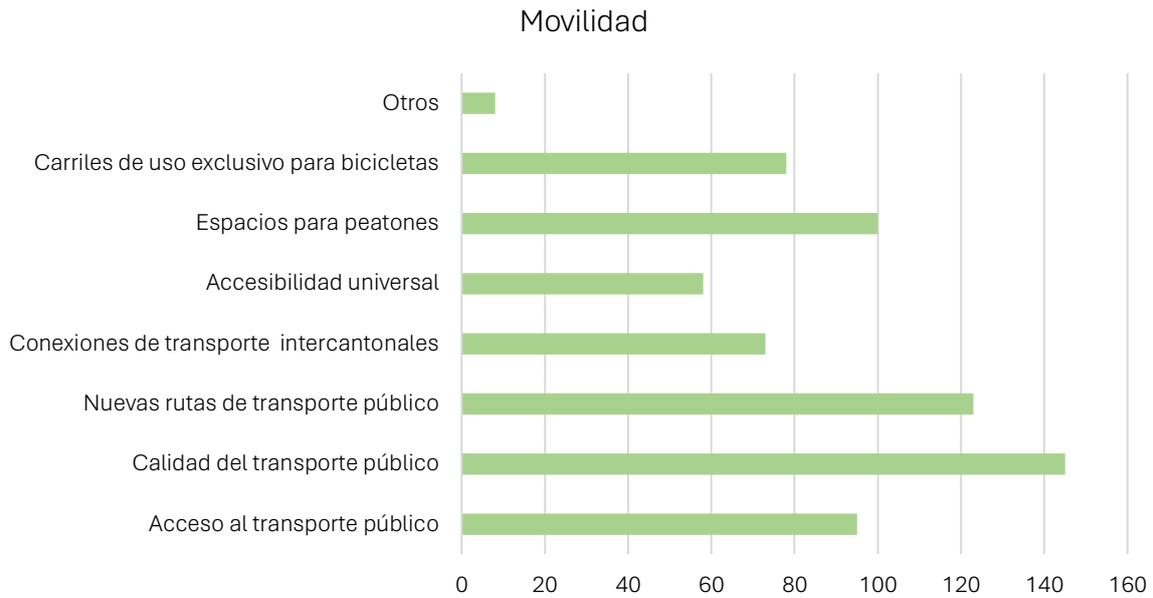


Figura 66. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de movilidad.

Empleo

Entre las respuestas recolectadas, se puede observar que el 38.71% de los participantes consideran prioritaria la “Oferta de carreras técnicas, artes y oficios para la ciudadanía”. De manera complementaria, la ciudadanía considera que el “Establecimiento de programas de emprendimiento” (34.79%) y la “Promoción de zonas industriales” (24.88%) son estrategias que pueden mejorar significativamente las plazas laborales en el cantón.

Los porcentajes obtenidos no representan una diferencia estadística significativa, lo que sugiere que las respuestas en este eje requieren el mismo nivel jerárquico durante la elaboración del plan. Esta información se ve reflejada en la [Figura 67](#).

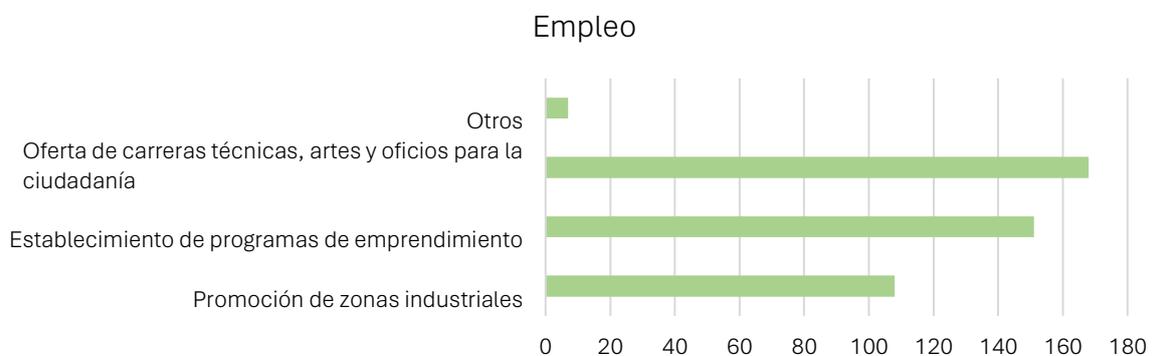


Figura 67. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de empleo.

Servicios públicos

En cuanto a las necesidades del eje “Servicios públicos”, el requerimiento de “Servicio de limpieza y recolección” se posiciona como primera necesidad representando el 41.60% de las respuestas. En segundo y tercer jerarquía se encuentran “Servicios de atención al ciudadano” (24.20%) y “Servicios de manejo de desechos” (22.80%). Como última necesidad se encuentran los “Servicios en línea” con 10.00%. Sin embargo, este último criterio puede ser considerado de forma conjunta al criterio de “Servicios de atención al ciudadano”, con el fin de modernizar y mejorar el servicio municipal ofrecido a la ciudadanía. Esta información se ve reflejada en la [Figura 68](#).

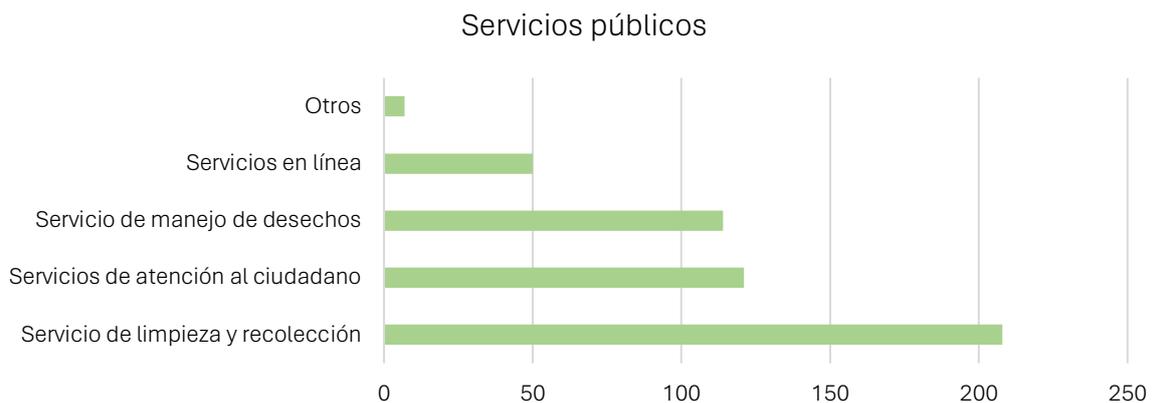


Figura 68. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de servicios públicos.

Turismo

Los resultados del eje técnico “Turismo”, señalan que los encuestados consideran que el “Desarrollo de rutas turísticas” (52.00%) se muestra como prioridad para fortalecer el desarrollo de esta industria en el cantón. De forma complementaria “Promoción del turismo local” (45.54%) se muestra como un criterio a considerar en el plan. Debido a que los resultados no presentan una diferencia estadística significativa, se considera que ambos criterios presentan una jerarquía homóloga para la elaboración del plan.

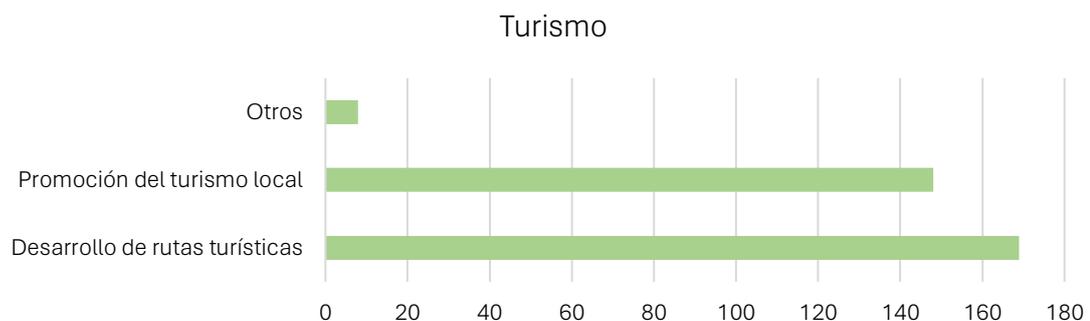


Figura 69. Resultados pregunta No. 8 de la encuesta, enfocada en el tipo de turismo.

Sección: Tengo una idea

Durante la sección final de la encuesta, se recolectaron 172 respuestas de los participantes, a partir de las cuales, durante el procesamiento de la información se procedió a clasificarlas de acuerdo con el eje técnico al cual responde. Entre los resultados expuestos en la [Tabla 26](#), se destacan los siguientes hallazgos;

- Los ejes con mayor porcentaje de respuestas registradas corresponden a requerimientos de “Infraestructura”, “Áreas verdes y espacios públicos”, “Empleo” y “Salud/Educación”
- El eje de “Seguridad”, a pesar de ser clasificado como prioritario, únicamente cuenta con 9 respuestas representado el 5.23% de la muestra.
- “Movilidad” presenta el menor número de requerimientos registrados con 2 ideas de proyectos
- Se registraron requerimientos en todos los ejes técnicos.

Tabla 26. Resultados de la sección “¡Tengo una idea” de la encuesta!”.

Eje	Respuestas	Porcentaje (%)
Infraestructura	44	25.88%
Áreas verdes y espacios públicos	31	18.02%
Seguridad	9	5.23%
Salud/ Educación	34	19.77%
Movilidad	2	1.16%
Empleo	32	18.60%
Servicios públicos	12	6.98%
Turismo	8	4.65%
Total	172	100.00%

Entre las ideas o proyectos destacables por la ciudadanía, se identificó lo siguiente en función del eje técnico al que responden:

- **Infraestructura**

Se destacan propuestas de pavimentación o reconfiguración de calles en la zona urbana, mejoramiento de las carreteras de ingreso al cantón, necesidades de mejoramiento y extensión del sistema de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, alumbrado público y mejoramiento integral de infraestructura de servicios básicos que incluyan el relleno sanitario.

- **Áreas verdes y espacios públicos**

Entre los proyectos o ideas destacables en el eje de “Áreas verdes y espacios públicos”, se encuentran los requerimientos ciudadanos de planificar más áreas verdes y espacios públicos alrededor del cantón. Las ideas para estas nuevas áreas incluyen malecones al pie del río, complejos y canchas deportivos con áreas verdes. También

se identificó un interés en renovar zonas históricas como la de Valdez. Así como generar proyectos que consideren el medio ambiente y generen nuevas plazas laborales.

- **Seguridad**

Dentro de las estrategias de seguridad planteada por la ciudadanía se encuentran la planificación de sistemas de seguridad integrada que incluya todas las parroquias del cantón y la contemplación de construir un centro “911” en el cantón.

- **Salud/Educación**

Las propuestas en el eje de “Salud/Educación”, responden a diferentes ámbitos de este. Entre las respuestas, resaltan requerimientos puntuales para el mejoramiento de unidades educativas alrededor del cantón y la inversión en cursos de formación de oficios para jóvenes y adultos. Por otro lado, también se solicitan centros de salud u hospitales especializados en el tratamiento de adicciones.

Como último punto a destacar dentro del eje, se encuentran propuestas para construir nuevas casas comunales o centros de capacitaciones para la comunidad en donde se encuentren cursos de educación en valores, ambiental, vacacionales, entre otros.

- **Movilidad**

Las propuestas de movilidad se encuentran centralizadas en promover la movilidad óptima de personas con discapacidad a través de la ciudad para que estas puedan hacer uso de los buses urbanos y el fácil acceso a distintos comercios de la ciudad. Adicionalmente, se identificó una idea referente al control de velocidad en la Vía a Naranjito debido a los accidentes que se presentan en la vía mencionada.

- **Empleo**

Las ideas de proyectos o programas para el eje de “Empleo” engloban programas para emprendedores, oportunidades laborales para mujeres, construcción de nuevos mercados o centros comerciales para generar nuevas plazas de trabajo, programas para incentivar a los jóvenes a trabajar con modalidad de voluntariado, incentivos tributarios para emprendedores y regulación del espacio de funcionamiento para comerciantes informales.

Además, se identificó el interés de fortalecer el carácter agroindustrial del cantón a través de la consolidación de un nuevo parque industrial en Milagro.

- **Servicios públicos**

Las ideas en este eje comprenden el manejo de desechos y la articulación de los servicios públicos para un Milagro libre de basura en sus calles. De forma complementaria a estas ideas, se introduce la sugerencia de crear plantas recicladoras.

Entre otras ideas, se encuentra la creación de albergues para personas en situación de calle y de espacios de rescate de fauna urbana.

- **Turismo**

Las propuestas de este eje están centradas en promover el recorrido interno y difusión de Milagro como un sector turístico de la provincia del Guayas. En términos de propuestas puntuales, se encuentra la propuesta de crear una ruta turística de Milagro, puestos de artesanías con locales de comidas en el centro de la ciudad y lugares turísticos junto al río.

11. Modelo Territorial Actual

El Modelo Territorial Actual aborda diversos aspectos del territorio del cantón Milagro. Este análisis incluye la jerarquía de asentamientos humanos, la distribución de asentamientos humanos dispersos, la huella urbana, la estructura urbana y los sistemas urbanos presentes en el cantón. Además, se examinan los servicios de infraestructura pública y se analizan los sistemas públicos de soporte, identificando tanto los problemas como las potencialidades del cantón. Este análisis se complementa con una representación cartográfica detallada y una línea base que ofrece una visión integral del Modelo Territorial Actual.

11.1 Jerarquía de asentamientos humanos

La metodología de clasificación de asentamientos humanos según la jerarquía establecida por la Secretaría Nacional de Planificación en el Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025 ofrece una estructura clara y detallada. Esta clasificación se presenta como una herramienta fundamental para comprender y diferenciar la importancia de diversos asentamientos, abriendo la puerta a una planificación estratégica y equitativa a nivel nacional, como se muestra en la [Tabla 27](#) y [Mapa 29](#). La clasificación es la siguiente:

[Tabla 27. Jerarquía de Asentamientos Humanos \(Nacional\).](#)
Fuente: Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo 2024-2025.

Jerarquía	Criterio
Metrópolis	Núcleos poblacionales con más de un millón de habitantes. Área de influencia nacional. Población superior a 1 millón de habitantes.
Articuladores Nacionales	Núcleos poblacionales entre cien mil y un millón de habitantes. Grandes ciudades. Población entre 100,000 y 1,000,000 de habitantes.
Articuladores Regionales	Núcleos poblacionales entre cincuenta y cien mil habitantes. Ciudades medianas. Población entre 50,000 y 100,000 de habitantes.
Articuladores Locales	Entre quince mil y cincuenta mil habitantes.
Ciudades pequeñas	Población entre 15,000 y 50,000 de habitantes.
Poblados Menores	Poblados con menos de quince mil habitantes. Población menor a 15,000 habitantes.

Nota: Un "Articulador" actúa como un nodo central que facilita la interconexión y colaboración entre diversas localidades o regiones, promoviendo el desarrollo económico y urbanístico a nivel local, regional y nacional.



Mapa 29. Jerarquía de Asentamientos Humanos (Nacional).
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025, Secretaría Nacional de Planificación, 2024.

Según la jerarquía de asentamientos humanos delineada en la [Tabla 27](#) y representada en el [Mapa 29](#), se evidencia que el cantón Milagro desempeña un papel crucial como nodo estratégico de conexión territorial, siendo catalogado como un "Articulador Nacional".

Esta función se ve reforzada por su ubicación, rodeado de "Articuladores Locales" como los cantones de Simón Bolívar, Naranjito, San Jacinto de Yaguachi, así como la parroquia Virgen de Fátima, además de "Poblados Menores" que abarcan las parroquias rurales de Milagro: Chobo, Mariscal Sucre y Roberto Astudillo. Asimismo, se encuentran dentro de su influencia el cantón Coronel Marcelino Maridueña, Coronel Lorenzo de Garaicoa del cantón Simón Bolívar y Cone del cantón San Jacinto de Yaguachi.

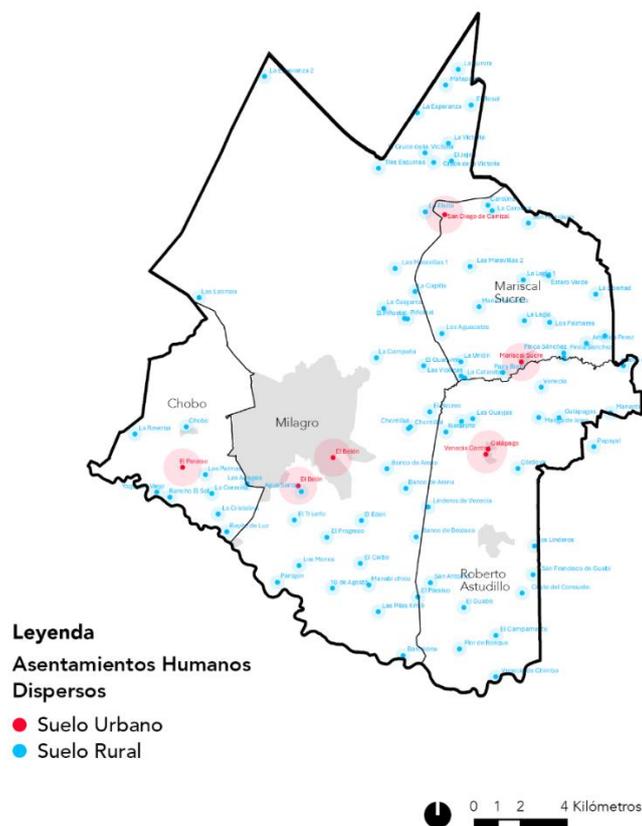
La ubicación geográfica sitúa a Milagro como un punto clave para la integración, generando una red logística que conecta a los cantones productivos circundantes. Destaca su conexión directa con la zona industrial y portuaria de Guayaquil, a través de la vía E40 – Transversal Austral, la cual enlaza las provincias de Santa Elena, Guayas, Cañar, Azuay y Morona Santiago.

En esta dinámica, sobresale la formación de una red de ciudades estratégicas agroproductivas, con Milagro como epicentro de conexión territorial. Es importante destacar que esta red se distingue por su suelo fértil y la industria dedicada a la agroproducción, así como por los servicios logísticos para la distribución de la producción a los puertos de la metrópolis Guayaquil.

En conclusión, la jerarquía de asentamientos humanos en el Cantón Milagro, particularmente su designación como "Articulador Nacional", evidencia su relevancia como un nodo estratégico que no solo conecta territorialmente a los cantones circundantes, sino que también contribuye significativamente al desarrollo económico productivo a nivel regional y nacional. La colaboración efectiva con la metrópolis Guayaquil subraya su papel como actor clave en la planificación territorial y el desarrollo sostenible de la región.

11.1.1 Asentamientos Humanos Dispersos

En el [Mapa 30](#), se puede localizar la distribución de la red de asentamientos humanos dispersos del cantón Milagro, que suman un total de 91 centros poblados, distribuidos por parroquias.



Mapa 30. Asentamientos humanos dispersos del cantón Milagro clasificados en urbano y rural.
 Fuente: IGM, 2015.

Tabla 28: Asentamientos Humanos Dispersos del cantón Milagro y su relación con la clasificación del suelo
Fuente: IGM, 2015

Ubicación	Asentamientos Humanos	Suelo Urbano	Suelo Rural
Cabecera cantonal Milagro (35)	El Belén y El Belín	(2)	
	10 De Agosto, Agua Santa, Banco De Arena, Banco De Beldaco, Barcelona, Chontillal, Cruce De La Victoria, El Ceibo, El Cruce de la Victoria, El Eden, El Jején, El Paraiso, El Piñoelal, El Progreso, El Rosal, El Triunfo, La Aurora, La Campaña, La Capilla, La Elsitá, La Esperanza, La Esperanza 2, La Garganta, La Victoria, Las Laomas, Las Maravillas 1, Las Pilas Km 9, Los Monos, Manabi Chico, Matapalo, Panigon, Tres Esquinas		(33)
Parroquia Rural Chobo (10)	El Paraíso	(1)	
	Chobo, La Cerecita, , La Cristalina, La Reversa, Las Avispas, Las Palmas, Rancho El Sol, Rayito de Luz, Yaguachi Viejo		(9)
Parroquia Rural Mariscal Sucre (24)	Mariscal Sucre y San Diego de Carrizal	(2)	
	America Perez, Carolina, El Guarumo, El Recreo, Estero Verde, Finca Sanchez, Finca Sánchez 2, La Carolina, La Catarata, La Legia, La Legia 1, La Libertad, La Union, Las Maravillas 2, Las Violetas, Los Aguacates, Los Palmares, María Mercedes, Paz y Bien, Piñoelal, San Francisco, Vuelta del Piano 2		(22)
Parroquia Rural Roberto Astudillo (22)	Galápago y Venecia Central	(2)	
	Chontillal, Cordova, Cristo del Consuelo, El Campamento, El Guabo, Flor del Bosque, Galapagos, La Cachote, Las Guayjas, Linderos de Venecia, Los Linderos, Manantial, Manga de Jejen, Naranjito, Papayal, San Antonio, San Francisco De Guabi, Venecia, Venecia de Chimbo, Vuelta del Piano.		(20)

Como se puede verificar en el [Mapa 30](#) y en la [Tabla 28](#), la parroquia Milagro es la que mayor concentración de estos asentamientos tiene, relacionado a que es también la de mayor extensión en superficie.

Finalmente, es importante indicar que en todas las parroquias existen asentamientos humanos dispersos localizados también en el área urbana, reconocidos como tal. Sin embargo, la distribución de estos en todas las parroquias es mayoritario en el suelo rural.

Tabla 29: Distribución de los asentamientos humanos dispersos del cantón Milagro

Parroquia		Cantidad poblados	Porcentaje	Urbanos	Rurales
Cabecera Cantonal	Milagro	35	42.86%	5.13%	94.87%
	Chobo	10	10,99%	10.00%	90.00%
Parroquias Rurales	Mariscal Sucre	24	24,17%	9.09%	90.91%
	Roberto Astudillo	22	21,98%	20.00%	80.00%
Total		91	100.00%		

11.2 Huella Urbana del cantón Milagro

El análisis de la huella urbana fue realizado con datos geográficos y demográficos entre 2002, 2010 y 2022 en donde se revelan patrones sobre la relación entre el crecimiento del suelo urbano y la demanda poblacional en Milagro. Estos resultados proporcionan una base crucial para la formulación de estrategias y políticas orientadas a un desarrollo urbano sostenible del cantón y su entorno circundante.

11.2.1 Cálculo de huella urbana

La obtención de los datos de superficie para la huella urbana en el cantón Milagro se basó en un enfoque espacial, empleando imágenes satelitales tanto actuales como históricas. A través de un análisis detallado, se generaron polígonos que representan la ocupación del suelo urbano en el territorio durante los años 2001, 2010 y 2022 que proporcionan una representación espacial precisa de la expansión urbana a lo largo del tiempo.

Es fundamental destacar que los datos de superficie de la huella urbana son aproximados y han sido utilizados exclusivamente con el propósito de dimensionar el crecimiento territorial en términos de ocupación del suelo que permite visualizar de manera clara y comparativa el cambio en la extensión del área urbana durante el periodo analizado.

Cabe mencionar que, para asegurar la precisión y relevancia de los datos demográficos, la población se obtuvo de la fuente oficial del INEC en su último censo realizado en 2022. La combinación de datos geoespaciales y demográficos provenientes de fuentes confiables respalda la integridad y fiabilidad del análisis, proporcionando una base sólida para la toma de decisiones en el marco del PDOT-PUGS Milagro.

Superficie de huella urbana

- **Milagro:**
 - 2002: 1,569 hectáreas
 - 2010: 1,726 hectáreas
 - 2022: 2,315 hectáreas

Crecimiento relativo de la huella urbana

- **Milagro:**
 - Crecimiento relativo de 2002 a 2022: $(1,569 / 2,315) = 1.5$ veces.

Población de los cantones

- **Milagro:**

- 2002: 124,069 habitantes
- 2010: 145,484 habitantes
- 2022: 173,407 habitantes

Crecimiento relativo de la población

- **Milagro:**
 - Crecimiento relativo de 2002 a 2022: $(124,069 / 173,407) = 1.4$ veces.

Relación entre crecimiento de huella urbana y población

Estos cálculos proporcionan una medida de cuántos habitantes hay por hectárea de la huella urbana en cada cantón específico, lo que permite comparar la densidad poblacional en relación con la expansión de la huella urbana. Cuanto mayor sea la densidad poblacional, mayor será la concentración de habitantes en esa área específica de la huella urbana. Estos datos se grafican en la [Figura 70](#).

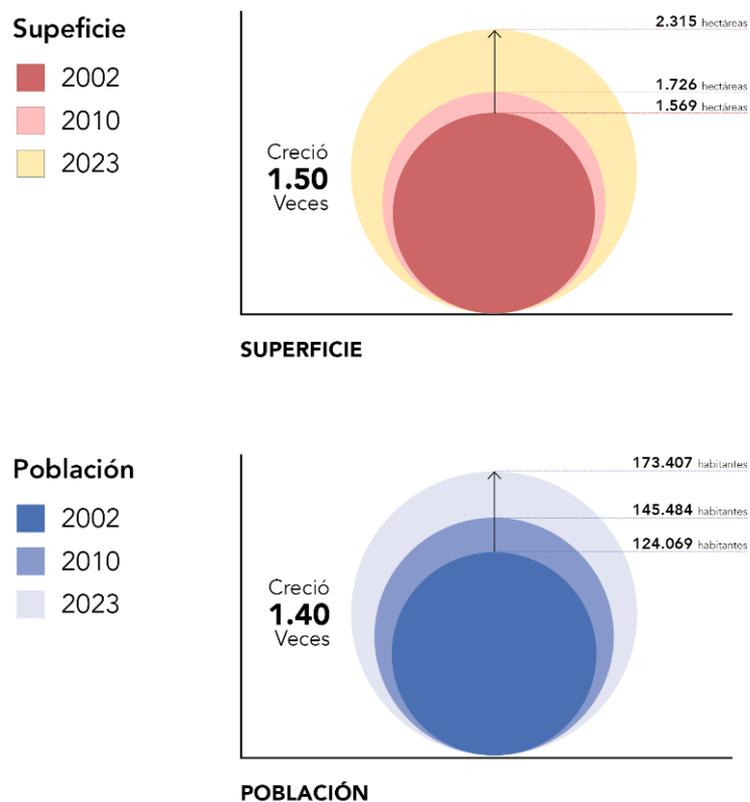


Figura 70. Relación entre huella urbana y población del cantón Milagro.

Fuente: Los datos de superficie fueron elaborados por el equipo consultor basados en ortofotos de los años 2002, 2010 y 2022 y los datos poblacionales INEC 20223.

A continuación, se presenta la densidad poblacional para cada cantón y año específico:

- **Milagro:**

Densidad poblacional en 2002:

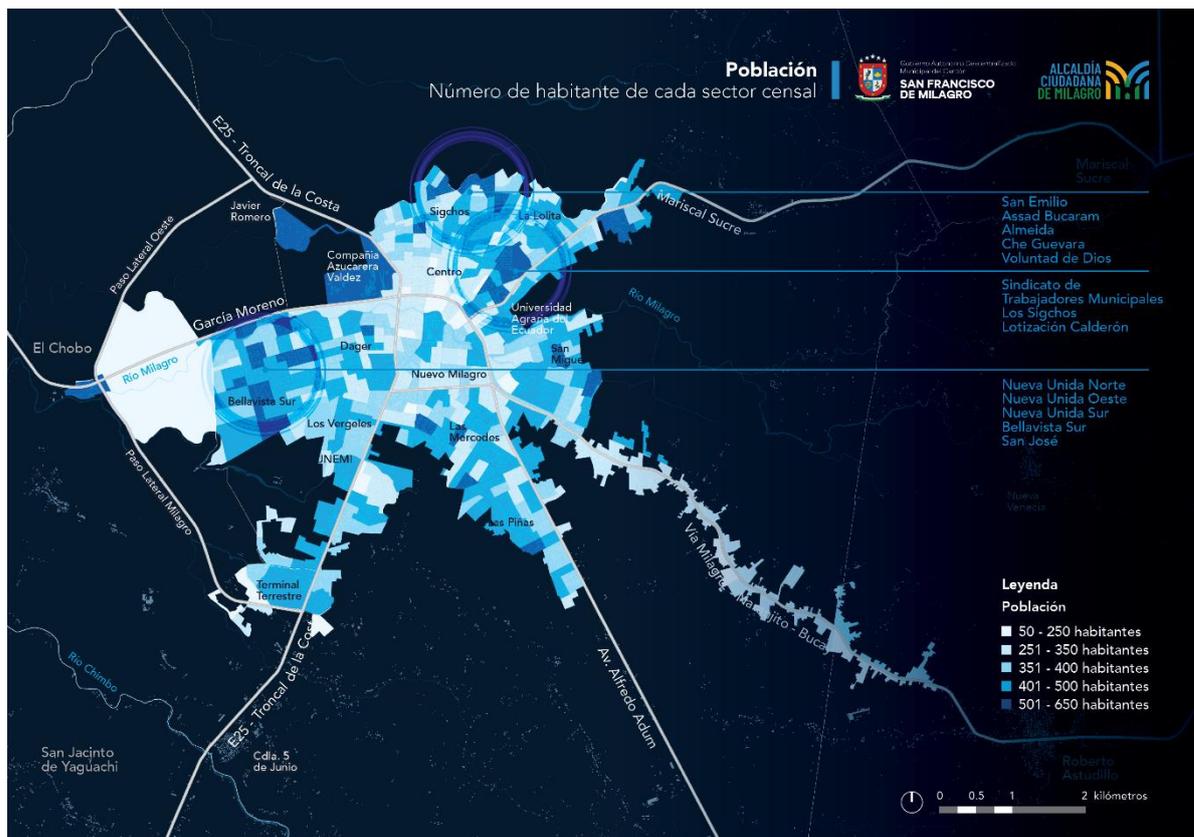
$$= \frac{124,069}{1,569} \quad 79.07 \text{ habitantes/hectárea}$$

Densidad poblacional en 2010:

$$= \frac{145,484}{1,726} \quad 84.28 \text{ habitantes/hectárea}$$

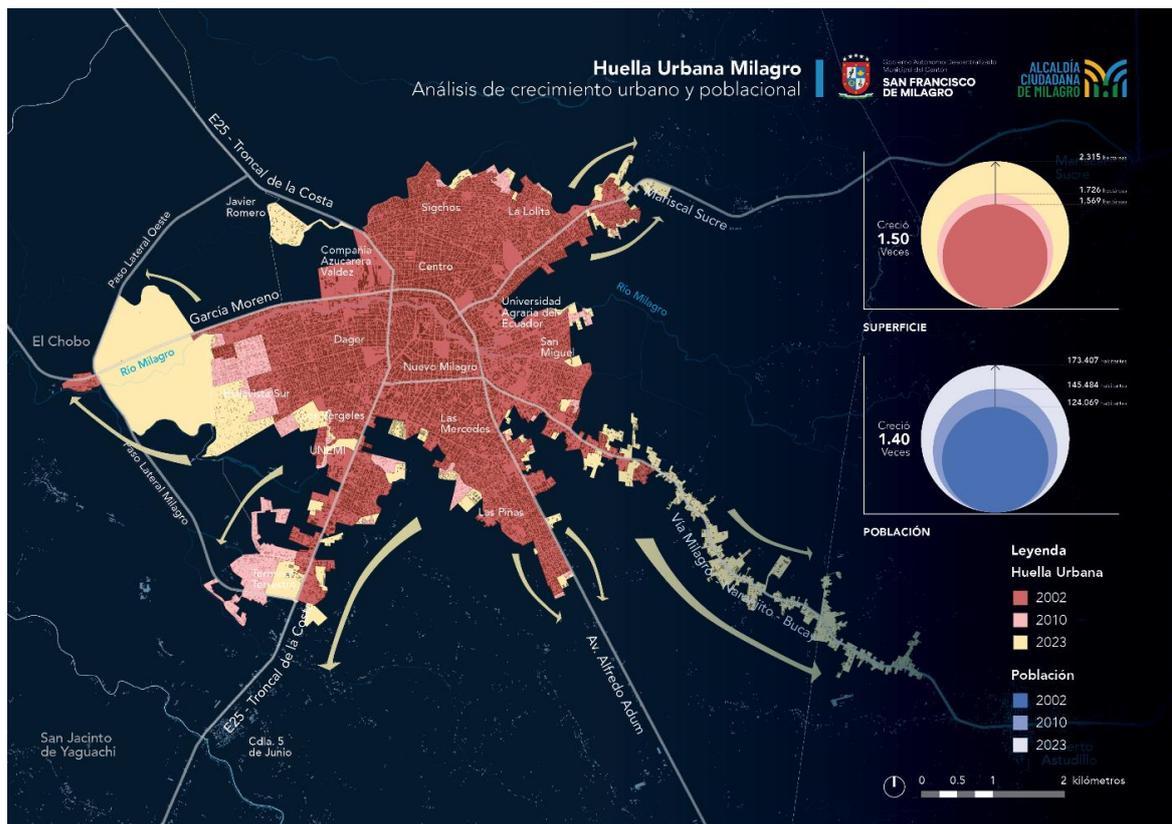
Densidad poblacional en 2022:

$$= \frac{173,407}{2,315} \quad 74.90 \text{ habitantes/hectárea}$$



Mapa 31: Población total por sector censal de la cabecera cantonal de Milagro.

Fuente: INEC, 2022.



Mapa 32. Análisis de huella urbana del cantón Milagro.
Fuente: Elaboración del equipo consultor basado en ortofotos satelitales 2002, 2010 y 2022.

11.2.2 Análisis para determinar el suelo de expansión urbana

El análisis de la expansión urbana se fundamenta tanto en consideraciones legales como en la planificación estratégica a largo plazo:

- **Cumplimiento de la Legislación de Uso del Suelo (2033):** La elección del año 2033 está directamente relacionada con el marco legal establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). De acuerdo con el Art. 19.3 de esta ley y su aplicación en los instrumentos PDOT y PUGS del cantón Milagro, aprobado en 2021, se establece un período de 12 años para la vigencia del suelo rural destinado a la expansión urbana.
- **Visión de Desarrollo Urbanístico a Largo Plazo (2040):** La proyección para el año 2040 se alinea con una visión de desarrollo urbanístico a largo plazo. Este horizonte temporal proporciona un marco para evaluar tendencias de crecimiento y desarrollo más allá de los ciclos legislativos y de planificación inmediatos. Este enfoque a largo plazo es esencial para la implementación efectiva de estrategias de desarrollo urbano que requieren una planificación y una inversión significativas a lo largo de varias décadas.

Para estimar la expansión futura de la superficie urbana del cantón Milagro para los años 2033 y 2040, se aplicó un enfoque de regresión lineal basado en datos históricos de superficie. Inicialmente, se recopilaron los datos de superficie en hectáreas de estas parroquias para los años 2002, 2010 y 2022.

Estos datos se utilizaron como base para construir un modelo de regresión lineal, asumiendo que la tendencia observada en el pasado continuaría de manera similar en el futuro. La regresión lineal, una técnica estadística que modela la relación entre una variable dependiente y una o más variables independientes, se empleó para predecir las superficies futuras. En este caso, el año fue la variable independiente y la superficie en hectáreas la variable dependiente.

Con el modelo establecido, se realizaron predicciones para los años 2033 y 2040, resultando en estimaciones de 2,648 hectáreas y 2,903 hectáreas respectivamente. Estas proyecciones se basan en la extrapolación de las tendencias históricas y deben ser interpretadas considerando la posibilidad de cambios en las dinámicas de desarrollo urbano y otros factores externos que podrían alterar estas tendencias en el futuro.

- **Milagro:**
 - **2033:** Aproximadamente 2,648 hectáreas. (333 hectáreas a planificar)
 - **2040:** Aproximadamente 2,903 hectáreas. (588 hectáreas a planificar)

11.2.3 Hallazgos del análisis de Huella Urbana

- **Crecimiento homogéneo de la huella urbana:** Se observa un crecimiento proporcional tanto en la superficie urbana como en la población. Este fenómeno sugiere una relación estrecha entre el aumento del suelo urbanizado y la demanda poblacional en Milagro a lo largo del período estudiado.
- **Factores impulsores del crecimiento:** El análisis identifica la ubicación estratégica de Milagro, rodeada por zonas agrícolas productivas, la presencia de la industria azucarera y la influencia de instituciones académicas. Estos factores actúan como motores para el crecimiento urbano, atrayendo población y actividad económica hacia la zona.
- **Inversiones en infraestructura y conectividad:** Milagro cuenta con una infraestructura vial integral que la conecta con cantones vecinos y puertos importantes a través de la red vial estatal. Esta conectividad eficaz facilita el intercambio comercial y el acceso a recursos, promoviendo así el desarrollo económico y urbano de la región.
- **Dirección del crecimiento de la huella urbana:** El análisis muestra que el crecimiento urbano se concentra principalmente en las vías de conexión con

otros cantones y áreas rurales, como la Vía Colectora Milagro-Bucay (E488- vía a Naranjito), la Troncal de la Costa (E25) y la Av. Mariscal Sucre. Además, se observa un crecimiento hacia el norte de la ciudad, en dirección al Estero de Chirijos. Estas tendencias direccionales son clave para comprender el patrón de expansión urbana y su impacto en el entorno.

- **Presión sobre los recursos naturales:** El aumento de la huella urbana conlleva una presión adicional sobre los recursos naturales, incluyendo ecosistemas, suelo productivo y biodiversidad. Los cuerpos de agua, como ríos y esteros, son especialmente vulnerables ante el crecimiento urbano y su conservación es fundamental para mantener la productividad agrícola y mitigar riesgos asociados con eventos climáticos extremos.
- **Desafíos de planificación urbana:** La expansión urbana plantea desafíos significativos en términos de planificación del uso del suelo, provisión de servicios públicos y conservación del entorno natural. Es crucial abordar estos desafíos mediante una planificación urbana integral que promueva el desarrollo sostenible, garantice la equidad en el acceso a servicios básicos y proteja los recursos naturales para las generaciones futuras.

11.3 Estructura urbana del cantón Milagro

Para comprender la complejidad del territorio, se lleva a cabo un análisis de la estructura urbana en el cantón Milagro. El objetivo primordial consiste en comprender la relación intrínseca entre la configuración de la trama urbana y las dinámicas sociales y económicas presentes en la ciudad. Este enfoque permite identificar las características fundamentales de la ciudad a partir de su estructura urbana y determinar si la disposición de la red vial impacta de manera positiva o negativa en el desarrollo de actividades comerciales en la zona. Asimismo, se evalúa si dicha configuración vial dificulta la accesibilidad a los distintos barrios, contribuyendo así a la segregación y exclusión socioespacial. Para alcanzar estos objetivos dentro del análisis, se emplea la metodología Space Syntax, reconocida por su capacidad para analizar y visualizar la relación espacial entre los diferentes elementos que conforman el entorno urbano.

11.3.1 Metodología Space Syntax

Space Syntax es una metodología que analiza la disposición física y la conectividad de los espacios urbanos para entender su impacto en la interacción social y el comportamiento humano.

En este caso, se aplicó a la red vial urbana cantonal y sus conexiones intercantonales e interparroquiales, utilizando la métrica de "Integración Angular de Segmentos"²⁰⁰ normalizada²⁰¹ para su comparación. Esta información es generada a partir de imágenes satelitales del año 2023 en donde se trazaron los ejes viales de toda la ciudad y posteriormente y que posteriormente es procesado mediante el software DephtmapX.

Space Syntax Milagro

El análisis revela la configuración espacial de la red vial de la ciudad de Milagro y su influencia en el uso y percepción del espacio urbano. Se utilizó un *mapa de calor*, presentado en el [Mapa 33](#), para visualizar la integración y concentración de actividades socioeconómicas en la ciudad, así como para identificar áreas con mayor y menor accesibilidad. Este enfoque permite determinar si existen barrios dentro de la ciudad que están espacialmente segregados o excluidos de la red vial urbana.

Los principales hallazgos del análisis son los siguientes:

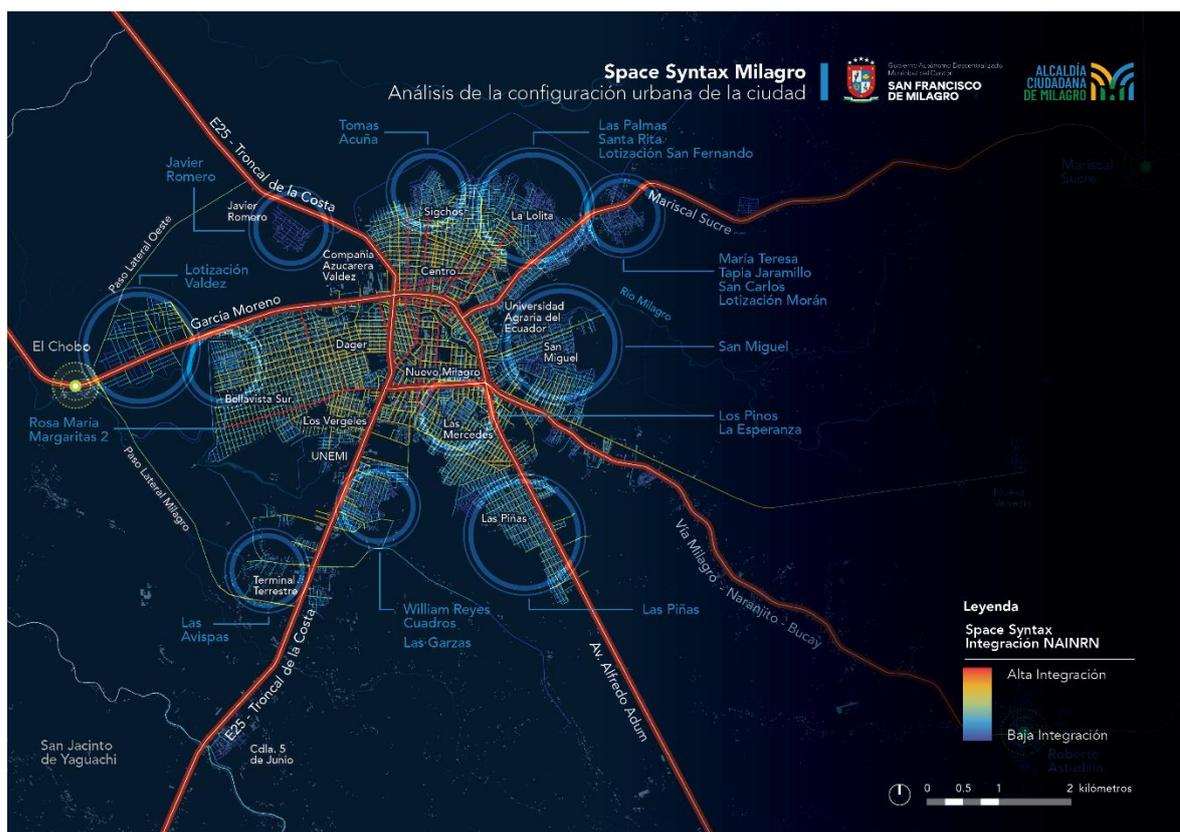
- **Núcleo de Integración en el Centro Urbano:** El análisis revela que el núcleo de integración de la ciudad se encuentra en su centro urbano, así como en los barrios Nuevo Milagro y Rosa María. Estas áreas concentran las principales actividades socioeconómicas y muestran una importante conexión con el Río Milagro a través de puentes que definen ejes viales de norte a sur.
- **Pérdida de continuidad en los ejes viales:** A medida que la ciudad ha experimentado un crecimiento urbano, los ejes viales han perdido su continuidad. Este fenómeno puede atribuirse a la falta de planificación territorial a largo plazo, lo que resulta en la construcción de nuevos ejes viales sin considerar la expansión urbana y la disponibilidad de vías alternativas. Un ejemplo de esta situación es la vía E488 – Vía Colectora Milagro – Bucay, conocida como la vía a Naranjito.
- **Segregación Espacial de Barrios:** La proliferación de asentamientos humanos informales ha contribuido a la definición de la trama urbana en función de una ocupación irregular del espacio. Esto ha resultado en la identificación de barrios espacialmente segregados, principalmente en la periferia de la ciudad. Estos

²⁰⁰ Hillier, B. & Iida, S. (2005), Network and psychological effects in urban movement, In: A.G. Cohn and D.M. Mark (Eds.): COSIT 2005, LNCS 3693, pp. 475-490. La integración angular de segmentos mide qué tan cerca está cada segmento de todos los demás en términos de la suma de cambios angulares realizados en cada ruta. Se mide como el recíproco de la profundidad angular total normalizada, lo que permite comparaciones entre sistemas.

²⁰¹ Hillier, B., Yang, T., Turner, A. (2012) Advancing DepthMap to advance our understanding of cities: comparing streets and cities, and streets to cities. In: Greene, M and Reyes, J and Castro, A, (eds.) 8th International Space Syntax Symposium. Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago, Chile. La integración angular normalizada tiene como objetivo normalizar la profundidad angular total al comparar el sistema con el promedio urbano.

barrios, como Tomas Acuña, Las Palmas, Santa Rita, Lotización San Fernando, María Teresa, Tapia Jaramillo, San Carlos, Lotización Morán, San Miguel, Los Pinos, La Esperanza, Las Piñas, William Reyes Cuadros, Las Garzas, Las Avispas, Margari-tas 2 y Javier Romero, están desconectados de manera inadecuada de la red vial principal, lo que dificulta su accesibilidad.

- **Deficiencias en la Conectividad de Algunos Barrios:** A pesar de estar ubicados entre ejes viales principales, algunos barrios como Los Pinos, La Esperanza y Los Helechos carecen de una conexión adecuada, lo que dificulta su acceso a estos ejes y a las actividades socioeconómicas concentradas en ellos.



Mapa 33. Space Syntax Milagro 2023.
Fuente: Elaboración del equipo consultor basado en imágenes satelitales 2023.

En conclusión, el análisis de la estructura urbana del cantón Milagro resalta la necesidad urgente de una planificación territorial a largo plazo para lograr un crecimiento urbano coordinado y sostenible. Es evidente que la segregación espacial y la falta de conectividad de los barrios periféricos representan desafíos significativos que deben abordarse de manera integral.

Para superar estos desafíos, es fundamental diseñar un plan de circuitos viales que considere la expansión urbana proyectada y garantice una conectividad adecuada en toda la ciudad. Esto implica la revisión y actualización de la red vial existente, así como

la creación de nuevas vías que promuevan la integración y accesibilidad de todos los sectores de la población.

Además, se deben priorizar medidas específicas para mejorar la accesibilidad de los barrios segregados, como la peatonización de calles, la implementación de transporte público eficiente y la creación de vías alternativas. Estas acciones contribuirán a promover un desarrollo urbano más equitativo y a fomentar la cohesión social en el cantón Milagro.

Por último, es crucial establecer mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación para garantizar la efectividad y la sostenibilidad a largo plazo del plan de movilidad urbana. Esto permitirá realizar ajustes necesarios en el futuro y asegurar que la ciudad siga avanzando hacia un modelo urbano más inclusivo y sostenible.

11.4 Sistemas urbanos del cantón Milagro

El análisis del territorio cantonal demanda una desagregación detallada de su complejidad. Con el objetivo de comprender a fondo el territorio, se llevará a cabo un análisis de sistemas urbanos en el cantón Milagro, dividiéndolos en tres categorías principales:

1. **Sistema de conectividad vial:** Basado en imágenes satelitales de 2023 y utilizando la metodología Space Syntax, este sistema clasifica las vías urbanas de Milagro en una jerarquía que comprende desde la Red Vial Estatal hasta Vías Internas. Esta jerarquización permite una gestión eficiente y una planificación urbana que respalda tanto el movimiento vehicular como peatonal, adaptándose a las necesidades de distintas escalas geográficas.
2. **Sistema de infraestructura verde:** Este aspecto del diagnóstico se enfoca en la integración de espacios verdes en la estructura urbana, considerando su relevancia ambiental, social y económica. La cartografía generada a partir de imágenes satelitales y datos del catastro del cantón Milagro revela la importancia de los ecosistemas conformados por ríos y esteros, así como la presencia de parques y áreas verdes, lo que subraya la necesidad de estrategias para promover la sostenibilidad y mejorar la calidad de vida.
3. **Sistema de equipamientos:** Este análisis detallado se concentra en la infraestructura de equipamientos públicos y privados en Milagro, incluyendo salud, educación, inclusión social, aprovisionamiento, seguridad y bomberos. La información procede de diversas fuentes gubernamentales y se centra en la localización, la concentración y la clasificación de estos equipamientos. El diagnóstico busca ofrecer una visión global de la distribución y el estado de los equipamientos clave, identificando fortalezas y áreas de mejora para optimizar los servicios a la comunidad.

11.4.1 Sistemas de conectividad vial

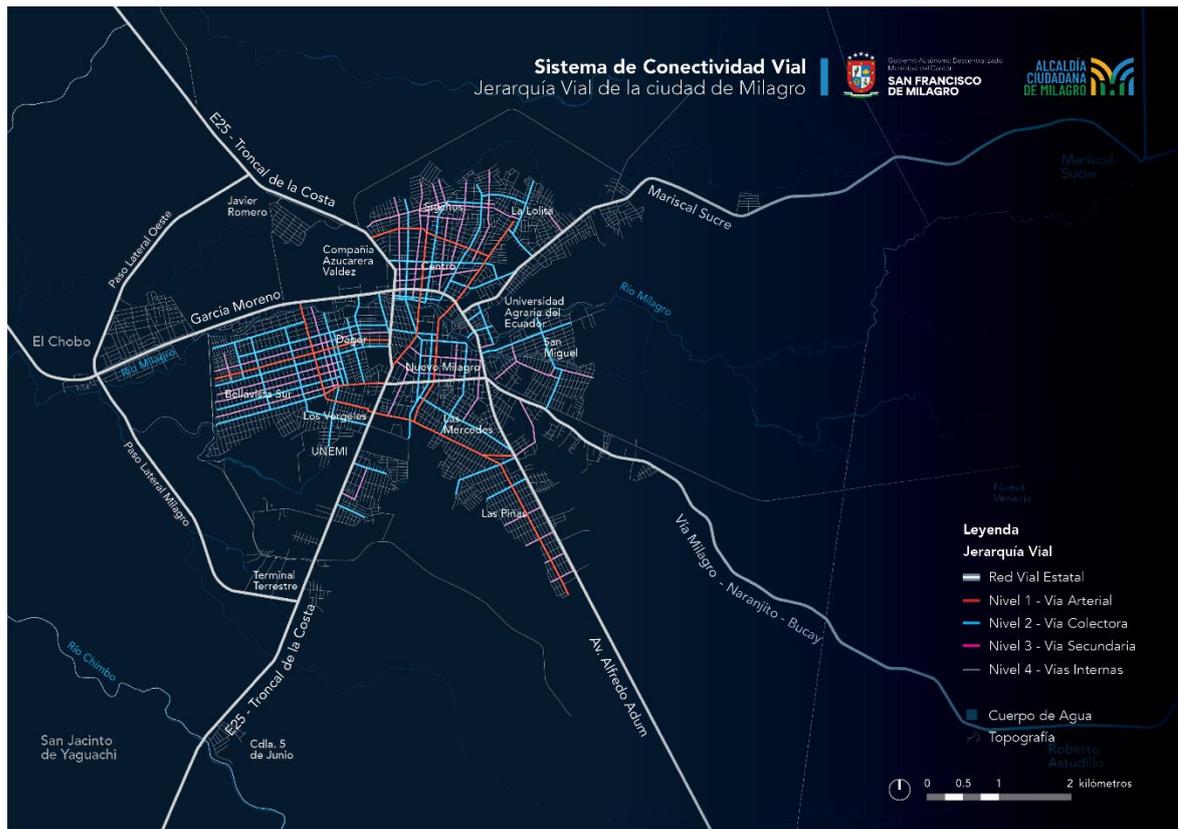
La información para desarrollar este análisis sobre el sistema de conectividad vial se derivó de imágenes satelitales correspondientes al año 2023, las cuales fueron procesadas utilizando la metodología Space Syntax para establecer una jerarquía. Este sistema de conectividad vial posibilita la clasificación de las vías que conforman la trama urbana de la ciudad, organizándolas jerárquicamente según sus características de conectividad entre barrios, longitudinalidad y funcionalidad.

Jerarquía Vial

Para la jerarquización de vías se establecieron las siguientes categorías:

- **Red vial estatal y provincial:** Incluye las principales autopistas y carreteras que conectan regiones o estados. Estas vías de alto rendimiento facilitan el transporte a larga distancia y son esenciales para el flujo eficiente de tráfico a nivel nación y provincia.
- **Nivel 1 - Vía arterial:** Son corredores viales primarios que conectan áreas urbanas y suburbanas. Tienen una capacidad significativa y se diseñan para el tráfico rápido y continuo. Estas vías desempeñan un papel crucial en el sistema de transporte, facilitando la movilidad entre diferentes partes de una ciudad o región.
- **Nivel 2 - Vía colectora:** Se ubican entre las arterias principales y las calles locales. Sirven para recopilar y distribuir el tráfico desde y hacia las vías arteriales. A menudo, tienen acceso limitado y pueden tener funciones adicionales, como proporcionar acceso a propiedades y áreas comerciales.
- **Nivel 3 – Eje de Barrio:** Son calles que conectan áreas locales y actúan como rutas de enlace entre vías colectoras y calles locales. Tienen una capacidad más baja en comparación con las arterias y colectoras, pero son esenciales para la accesibilidad dentro de comunidades y vecindarios.
- **Nivel 4 – Vías internas:** Representan las calles locales y caminos internos dentro de vecindarios y áreas residenciales. Estas vías tienen una función principalmente de acceso a propiedades y son de baja capacidad. Su diseño se centra en la seguridad peatonal y la integración con el entorno residencial.

La jerarquía de la red vial se estructura en niveles con el propósito de simplificar la planificación y el diseño de manera eficiente. Cada nivel de jerarquía vial desempeña una función específica en la facilitación del movimiento tanto vehicular como peatonal, adaptándose a diferentes escalas geográficas. La clasificación jerárquica no solo proporciona una visión estructurada del sistema vial, sino que también contribuye significativamente a la planificación urbana sostenible y a la optimización de la movilidad tanto en entornos urbanos como rurales.



Mapa 34. Sistema de Conectividad Vial de la cabecera cantonal de Milagro.
Fuente: Elaboración del equipo consultor basado en la metodología Space Syntax.

La jerarquía vial del sistema de conectividad vial del cantón Milagro (Cabecera Cantonal) se encuentra representado en el Mapa 34 y el detalle de las calles que corresponden a cada jerarquía se encuentra en la Tabla 30.

Tabla 30: Jerarquía Vial de la cabecera cantonal del cantón Milagro.
Fuente: Elaboración del equipo consultor basado en la metodología Space Syntax.

Jerarquía Vial	Nombre
Red vial estatal y provincial	Antonio Torres Rodrigo, Avenida Alfredo Adum, Avenida Andrés Bello, Avenida Chile, Avenida Cristóbal Colón, Avenida Los Chirijos, Avenida Mariscal Sucre, García Moreno, Paso Lateral, E25-Troncal de la Costa y E488- Vía a Naranjito.
Nivel 1 - Vía arterial	9 de Octubre, Avenida 17 de Septiembre, Avenida Amazonas, Avenida Carlos Julio Arosemena Monroy, Avenida Cristóbal Colón, Avenida Jaime Roldos Aguilera, Avenida Martha Bucaram de Roldos, Avenida Paquisha, Crnl. Luis Vargas Torres, Dr. Armando Jimenez, Río Curaray y Uruguay.
Nivel 2 - Vía colectora	22 de Enero, 25 de Diciembre, Avenida 21 de Agosto, Avenida Antonio Neumane, Avenida Juan Montalvo Fiallo, Avenida La Granja, Avenida Las Américas, Avenida Mariscal Sucre, Avenida Quito, Avenida Río Aguarico, Avenida Río Napo, Avenida Tarqui, Babahoyo, C. Rocafuerte, Cañarís, Carchi, Carlos Chiriguaya, Centenario, Dr. Rocafuerte y Bejarano, Dr. Vicente Asan Ubilla, El Oro, Enrique Plaza, Ernesto Alban, Francisco Paredes Herrera, Francisco X. Aguirre, Gral. Eloy Alfaro, Gran Colombia, Guayaquil, Ignacio Veintimilla, Isidoro Acurio Cevallos, Isidoro Acurio Fiallos, Joaquin Gallegos Lara, Jose Joaquin de Olmedo y Maruri, Juan Bautista Aguirre, Julio Jaramillo,

	Laguna Yambo, Lic. Victor Hugo Vicuna Arellano, Los Andes, Los Laureles, Manuel Ascazubi, Mons. Leonidas Proaño, Naranjito, Otto Arosemena, Panama, Pdte. Victor Emilio Estrada, Pedro Vicente Maldonado, Rio Blanco, Rio Chinchipe, Rio Coca, Rio Marañon, Rio Pifo, Rio Tumbes, Rosa Borja de Icaza, Sgto. Cesar Villacis Madril, Sgto. Fenicio Angulo Ramirez, Sgto. Jorge W. Guerrero Lamilla, Simon Bolivar y Tiwinza.
Nivel 3 - Eje de Barrio	24 de Mayo, 9 de Octubre, Abdón Calderón, Avenida Antonio Neumane, Avenida Ec. Abdón Calderón Muñis, Avenida Jaime Roldos, Avenida Jaime Roldos Aguilera, Avenida Juan García Legarda, Baquerizo Moreno, Bolivia, Calicuchima, Calle Jaramillo, Carlos Brito, Dr. Eugenio Espejo, Dr. Julio Tobar Donoso, Enrique Espin, Ernesto Seminario, Escobedo, Eucaliptos, Federico Paez, Francisco Guadalupe Vallejo, Francisco Paredes Herrera, Gaitan de Janon, Gonzalo Benitez, Guaranda, Jorge Carrera Andrade, Jorge Icaza Coronel, Juan Leon Mera, Julio Andrade, Latacunga, Lic. Victor Hugo Cabrera, Machala, Miguel Valverde, Palenque, Pedro Carbo, Pedro Vicente Maldonado, Piñas, Portoviejo, Rio Guipi, Rio Pastaza, Rio Pindo, Rio Zamora, Rusia, San Pedro, Seminario Esquina, Tesalia, Única, Victor Macias de Acuña y Vinces.

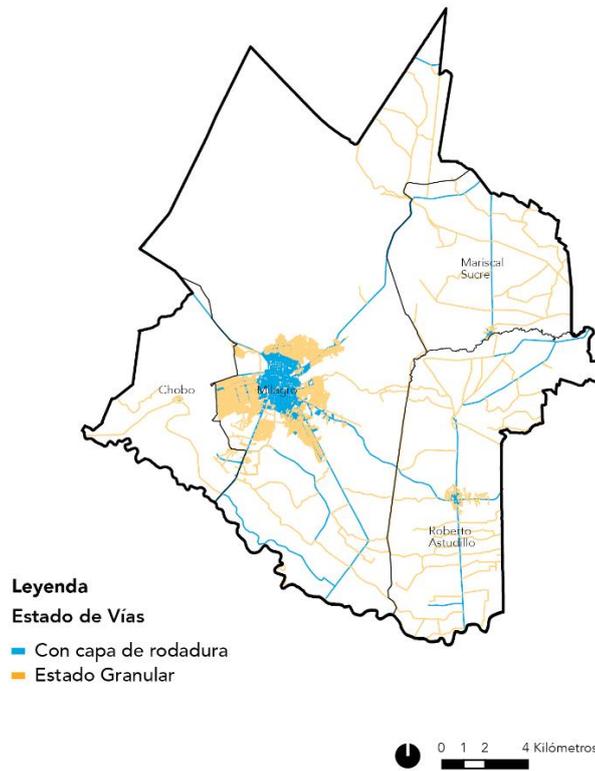
Estado de la red vial cantonal

El análisis del estado de la red vial cantonal de Milagro se basa en la información cartográfica de la red vial urbana, derivada de la información proporcionada por el GAD Milagro del año 2023. Se han establecido dos categorías fundamentales para este análisis: vías con capa de rodadura y vías en estado granular, con los siguientes resultados:

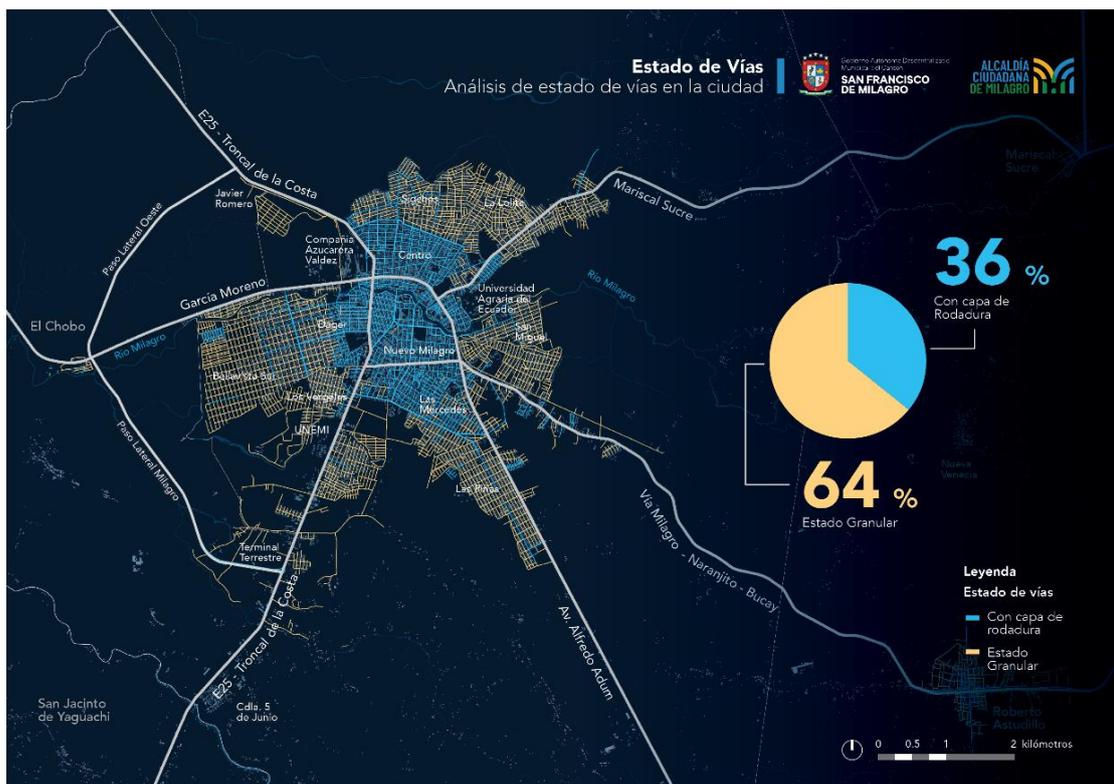
- **Vías con capa de rodadura:** La presencia de capa de rodadura indica que estas carreteras están pavimentadas o revestidas, lo que contribuye a una mayor durabilidad y resistencia, facilitando el tránsito vehicular y mejorando la conectividad.
- **Vías en estado granular:** Su estado granular o en tierra sugiere una menor infraestructura de pavimentación, lo que puede resultar en un menor nivel de accesibilidad y durabilidad. Este tipo de vías suele ser más común en zonas menos urbanizadas y agrícolas.

Tabla 31. Estado de la red vial cantonal de Milagro.
Fuente: Fuente: GAD Milagro, 2023.

	Estado de vías	Kilómetros	%
Cabecera Cantonal	Con capa de rodadura	184.18	36 %
	Granular	339.02	64 %
Suelo Rural	Con capa de rodadura	68.51	21 %
	Granular	257.34	79 %



Mapa 35. Estado de la red vial del cantón Milagro.
Fuente: GAD Milagro, 2023.



Mapa 36. Estado de la red vial de la cabecera cantonal de Milagro.
Fuente: Fuente: GAD Milagro, 2023.

Este diagnóstico del sistema de conectividad vial del cantón Milagro proporciona información sobre la distribución y calidad de la red vial tanto en la ciudad como en las vías rurales que conectan los diferentes asentamientos humanos dispersos en la zona rural. Las principales estrategias identificadas del análisis son las siguientes:

- **Planes estratégicos de construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales**

Evaluación Técnica de la Red Vial Actual: Realizar un estudio técnico detallado que evalúe la condición actual de las vías, identificando áreas críticas que requieren atención inmediata y áreas de oportunidad para la expansión de la red vial.

Sistema de priorización de obras viales: Implementar un sistema que permita priorizar las obras de construcción, mantenimiento y la rehabilitación de las vías basándose en criterios técnicos y económicos, asegurando así una asignación eficiente de los recursos.

- **Priorización de proyectos de circuitos viales que incorporen a todos los actores de la movilidad**

Análisis Multimodal: Realizar un análisis de movilidad multimodal que considere no solo los vehículos motorizados sino también peatones, ciclistas y transporte público, con el fin de desarrollar circuitos viales que atiendan las necesidades de todos los usuarios.

Integración con Redes de Transporte Público: Asegurar que los proyectos de circuitos viales estén integrados con la planificación del transporte público, promoviendo la intermodalidad y la accesibilidad.

Participación Ciudadana y Stakeholders: Involucrar a la comunidad y a los actores clave en el proceso de planificación y priorización de proyectos, asegurando que las intervenciones respondan efectivamente a las necesidades y preferencias de los usuarios.

- **Regeneración urbana para la peatonización y reordenamiento del espacio público en vías:**

Diseño urbano orientado a las personas: Adoptar principios de diseño urbano que prioricen el espacio peatonal y promuevan el uso del espacio público, como áreas verdes, plazas, y zonas de esparcimiento, mejorando la calidad de vida urbana.

Estrategias de pacificación de calles: Implementar medidas de pacificación de tráfico, como reducción de velocidad, ampliación de aceras, y cruces peatonales seguros, para proteger a los peatones y fomentar un ambiente urbano más seguro e inclusivo.

11.4.2 Sistema de infraestructura verde

El sistema de infraestructura verde del cantón Milagro se concibe como una iniciativa integral y sostenible que busca incorporar de manera planificada los espacios naturales en la estructura urbana. Este enfoque considera aspectos ambientales, sociales y económicos, con el propósito de mitigar los impactos del desarrollo urbano no planificado a ecosistemas naturales, adaptarse al cambio climático y proporcionar áreas recreativas para el disfrute de la comunidad. El sistema está conformado por los principales ecosistemas hidrográficos del cantón, así como parques y áreas verdes, con el objetivo de promover la sostenibilidad, mejorar la calidad de vida de los habitantes, fomentar la biodiversidad y conexión con la naturaleza. La creación de este sistema se basa en la cartografía generada a partir de imágenes satelitales del año 2023 y datos del catastro del cantón Milagro, lo que permite una planificación precisa y actualizada de los espacios verdes en el territorio.

Ecosistemas protegidos

Los ecosistemas clave en el cantón Milagro incluyen los ríos y esteros que conforman su red hidrográfica, aspecto fundamental para la productividad del suelo rural y el control del agua durante eventos climáticos extremos. Sin embargo, esta red hidrográfica carece de una regulación sólida y completa que garantice su protección a largo plazo o la implementación de planes para su gestión adecuada y sostenible.

La [Tabla 32](#) muestra que solo el Río Milagro y los esteros Chirijos, Los Monos y Berlín cuentan con regulaciones de protección de ecosistemas, aunque limitadas al área urbana de la ciudad. Esto significa que los tramos de los ríos y esteros fuera de los límites urbanos no cuentan con medidas de protección ambiental. Además, los esteros Timalo, Las Avispas, Galápagos, Ñauza, La Carolina, del Limón, Carrizal, Verde y Moja Huevo carecen de estas medidas regulatorias.

La protección de estos ecosistemas hidrográficos es crucial para mantener el equilibrio ecológico del cantón. Garantizar la preservación de estos recursos naturales es fundamental para respaldar el desarrollo de su suelo productivo y promover la resiliencia del territorio frente a eventos climáticos extremos.

Tabla 32. Ecosistemas del cantón Milagro.
Fuente: IGM, 2022.

Tipo	Nombre	Regulación
Río	Río Chimbo	Regulado para extracción de áridos y pétreos. ARCOM 2021.
	Río Milagro	Regulación de Suelo Urbano de Protección en el PDOT-PUGS 2021 únicamente dentro del límite urbano, en la zona rural no cuenta con regulación de protección de ecosistemas.
Estero	Chirijos	Regulación de Suelo Urbano de Protección en el PDOT-PUGS 2021 únicamente dentro del límite urbano, en la zona rural no cuenta con regulación de protección de ecosistemas.
	Los Monos	
	Berlín	
	Timalo	Sin regulación de protección de ecosistemas
	Las Avispas	
Galápagos		

Ñauza
La Carolina
del Limón
Carrizal
Verde
Moja Huevo

Parques y espacios verdes

Para la elaboración del presente análisis, se consideró la información presentada en la cartografía municipal, y el procesamiento de imágenes satelitales de 2023. Este análisis se centra en la infraestructura de parques y espacios verdes en el cantón Milagro. Se inició con la clasificación detallada de los espacios verdes según su tipo, con el fin de identificar las características y funcionalidades específicas de cada área. Esto incluye áreas comunes, áreas verdes, canales, distribuidores de tráfico, parques, parques lineales, parterres y plazas, como se detalla en la [Tabla 33](#). Este enfoque permitió determinar la funcionalidad y el papel de cada uno dentro de la red de infraestructura verde del cantón (Ver [Mapa 37](#)). La clasificación por tipo de parque y espacio verde se detalla a continuación:

- **Parque:** Espacios públicos equipados para el uso recreativo y el esparcimiento de la comunidad. Estos parques incluyen instalaciones como áreas de juego, espacios deportivos y senderos, fomentando la actividad física, la recreación y la interacción social entre los ciudadanos.
- **Parque lineal:** Son espacios públicos que se desarrollan de manera longitudinal, frecuentemente a lo largo de cuerpos de agua como ríos, o en franjas de terreno estrechas. Estos parques combinan la recreación con la valorización del paisaje natural o urbano, y suelen incluir senderos, áreas de descanso y miradores.
- **Cancha:** se refiere a espacios públicos designados específicamente para la práctica de deportes, especialmente deportes de equipo como fútbol, baloncesto, voleibol, entre otros. Su función principal es promover la actividad física, el juego y la interacción social entre los residentes, contribuyendo así al bienestar físico y emocional de la comunidad.
- **Plaza:** Son espacios abiertos públicos diseñados para el uso recreativo y cívico. Las plazas suelen ser puntos focales en la comunidad, albergando eventos culturales, sociales y ceremonias cívicas, y están equipadas con elementos como bancas, iluminación, y a menudo, monumentos o fuentes.
- **Área comunal:** Se refiere a los espacios designados dentro de las urbanizaciones que funcionan como zonas de interacción social y recreativa para los residentes. Estas áreas suelen incluir instalaciones como parques infantiles, zonas de descanso, y espacios para actividades comunitarias, favoreciendo la cohesión social y el bienestar de los habitantes.

- **Área verde:** Corresponde a terrenos que se mantienen en su estado natural, sin equipamiento ni intervenciones significativas para el uso público.
- **Distribuidor de tráfico:** Son estructuras viales, comúnmente conocidas como redondeles, diseñadas para facilitar el flujo vehicular y mejorar la seguridad vial. Permiten una distribución más eficiente del tráfico, reduciendo los puntos de conflicto y los tiempos de espera en intersecciones.

Tabla 33: Distribución de parques y espacios verdes por parroquia, accesibilidad y tipo.

Distribución de áreas verde por tipo	Cantidad	Superficie en m ²	%
Cabecera Cantonal	75	104006.9	94%
Acceso Público	66	94810.9	91%
Parque	12	26120.9	28%
Parque Lineal	4	11441.8	12%
Cancha	33	42101.8	44%
Plaza	2	3101.5	3%
Distribuidor de Trafico	8	6480.5	7%
Área Verde	7	5564.4	6%
Acceso Restringido	9	9196.0	9%
Parque	5	5597.8	61%
Área Comunal	2	3501.0	38%
Distribuidor de Trafico	2	97.3	1%
Chobo	2	2253.5	2%
Acceso Público	2	2253.5	100%
Cancha	1	618.0	27%
Área Verde	1	1635.5	73%
Roberto Astudillo	1	4556.6	4%
Acceso Público	1	4556.6	100%
Parque	1	4556.6	100%
Mariscal Sucre	0	0	0
Acceso Público	0	0	0
Total	78	110816.9	100%

Una vez realizada la clasificación por tipo de parque y espacio público, realizamos un análisis de accesibilidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha proporcionado recomendaciones específicas sobre la distancia adecuada para el acceso a áreas verdes, como parques, en entornos urbanos. La OMS sugiere que todos los residentes deberían tener acceso a un parque o espacio verde a una distancia máxima de 300

medidas de seguridad. Es importante destacar que la mayoría de estas canchas en condiciones deficientes se encuentran ubicadas en las zonas periféricas de la ciudad, destinadas únicamente para la práctica deportiva y sin considerar otros elementos necesarios para satisfacer las necesidades de la comunidad en su conjunto, incluyendo a familias y adultos mayores.

Por otro lado, el 40% de los parques y espacios públicos se localizan principalmente en el centro de la ciudad, lo que garantiza una accesibilidad adecuada para la comunidad. Esta concentración de espacios públicos en el centro, junto con su proximidad al principal patrimonio natural más representativo de la ciudad, el Río Milagro, ofrece una oportunidad única para mejorar el entorno urbano y establecer una conexión más estrecha entre el río y la ciudad.

Índice verde urbano

El Índice verde urbano (IVU) es un parámetro que mide la proporción de áreas verdes urbanas en relación al número de habitantes dentro del área total urbana. Estas áreas verdes pueden incluir parques, jardines, zonas de recreo, espacios con vegetación natural o plantada, y otras formas de cobertura vegetal en un entorno urbano.

Para calcular el IVU²⁰³ según lo establecido por la Organización Mundial de la Salud – OMS, se divide el área total de espacios verdes urbanos por el número de habitantes dentro del área total urbana.

La fórmula es:

$$IVU = \frac{\text{(Área total de parques y espacios verdes)}}{\text{(Número de habitantes dentro del Área total urbana)}}$$

Para este análisis, se calculó de forma específica el número de metros cuadrados de parques y espacios verdes de acceso público por habitante, tanto para el cantón Milagro como para cada una de sus parroquias, como se presenta en la [Tabla 34 y Mapa 38](#).

Tabla 34. IVU del cantón Milagro. Metodología OMS.

Cantón/ Parroquias	Población (No. de habitantes)	Superficie de Parques y Espacios Verdes (m ²)	Índice Verde (hab/m ² de parques y espacios verdes)
Cantón Milagro	195,943	110,816.89	0.57
Milagro – Cabecera Cantonal	173,407	104,006.87	0.60

²⁰³ World Health Organization. Health Indicators of Sustainable Cities in the Context of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development. WHO; Geneva, Switzerland: 2012

Cantón/ Parroquias	Población (No. de habitantes)	Superficie de Parques y Espacios Verdes (m ²)	Índice Verde (hab/m ² de parques y espacios verdes)
Chobo	3,761	2,253.47	0.60
Roberto Astudillo	12,703	4,556.55	0.36
Mariscal Sucre	6,072	0	0

Así mismo se realizó el análisis aplicando la metodología establecida por el INEC en donde se calculó de forma específica el número de metros cuadrados de parques, plazas, jardines, parterres, riberas, estadios, canchas deportivas y otras áreas verdes urbanas. Cabe indicar para la delimitación de las riberas se realizó un geo proceso con base a la información de la hidrografía del cantón del Instituto Geográfico Militar aplicando un buffer de 25 metros que es lo establecido por la ley de recursos hídricos. Los resultados del análisis aplicando la metodología INEC se encuentra representados en la siguiente [Tabla 35](#).

Tabla 35: IVU del cantón Milagro. Metodología INEC.

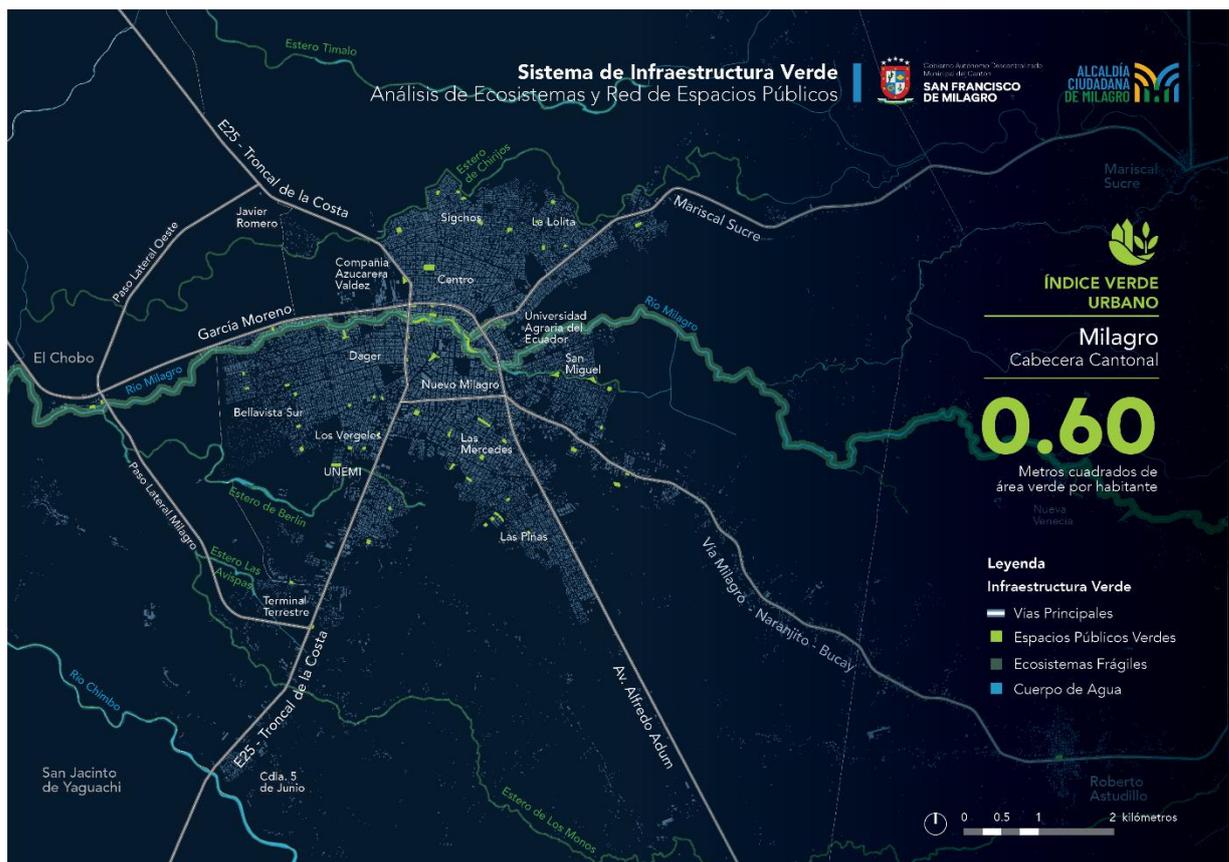
Cantón/ Parroquias	Población (No. de habitantes)	Superficie de Parques y Espacios Verdes (m ²)		Total áreas verdes	Índice Verde (hab/m ² de áreas verdes)
		Area Verdes (Parques, Plazas, Jardines, Parterres, Estadios, Canchas Deportivas, Otras áreas verdes urbanas)	Riberas (áreas de protección de ríos y esteros)		
Cantón Milagro	195,943	670,311.79	11,151.55	11,821,86	60.33
Milagro – Cabecera Cantonal	173,407	218,934.02	5'432,978.49	5'651,912.51	32.59
Chobo	3,761	80,461.03	1'832,920.15	1'913,381.18	508.74
Roberto Astudillo	12,703	35,760.34	2'349,579.48	2'385,339.82	187.78
Mariscal Sucre	6,072	335,155.40	1'536,074.35	1'871,229.75	308.17

Adicionalmente realizó el análisis aplicando la metodología establecida por el INEC pero considerando para en la cuantificación de superficie únicamente lo correspondiente al suelo urbano establecido en el PUGS-2021. A continuación se muestra la [Tabla 36](#).

Tabla 36: IVU del cantón Milagro – Suelo Urbano PUGS 2021. Metodología INEC.

Cantón/ Parroquias	Población (No. de habitantes)	Superficie de Parques y Espacios Verdes (m ²)		Total áreas verdes	Índice Verde (hab/m ² de áreas verdes)
		Area Verdes (Parques, Plazas, Jardines, Parterres, Estadios, Canchas Deportivas,	Riberas (áreas de protección de ríos y esteros)		

		Otras áreas verdes urbanas)			
Cantón Milagro	195,943	670,311.79	1'278,013.80	1'650,835.50	8.43
Milagro – Cabecera Cantonal	173,407	218,934.02	1'220,394.10	1'439,328.12	8.30
Chobo	3,761	80,461.03	14,724.65	95,185.68	25.31
Roberto Astudillo	12,703	35,760.34	16,083.01	51,843.35	4.08
Mariscal Sucre	6,072	335,155.40	26,811.05	64,477.36	10.62



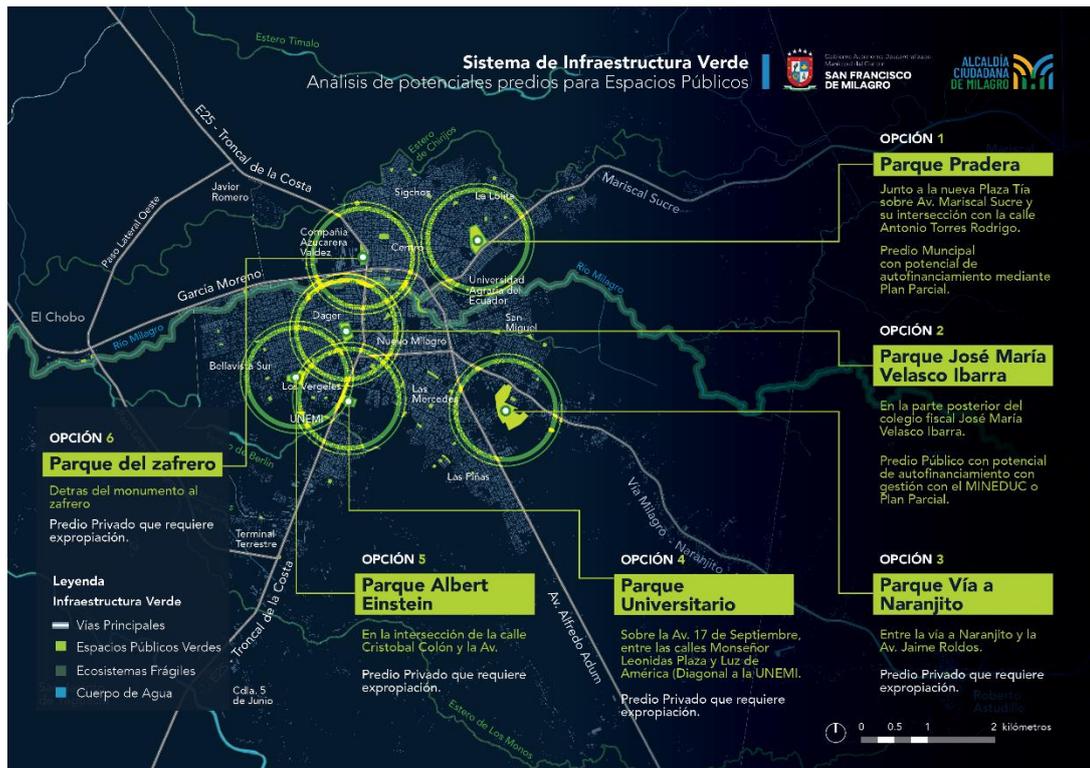
Mapa 38. Sistema de Infraestructura Verde de la cabecera cantonal de Milagro.

Fuente: Elaboración del equipo consultor basada en la información del catastro urbano del GAD Milagro.

Con lo antes expuesto se establecieron las siguientes recomendaciones para la incorporación del sistema de infraestructura verde como elemento central de la planificación urbanística para el desarrollo sostenible y resiliente del cantón:

- **Protección de Ecosistemas Hidrográficos:** Es crucial proteger y manejar de manera sostenible los ríos y esteros del cantón para garantizar la disponibilidad de agua y la regulación de flujos hídricos, lo que a su vez previene inundaciones y erosión.

- **Accesibilidad a Parques y Espacios Verdes:** La planificación urbana debe asegurar que los parques y espacios verdes estén distribuidos equitativamente, permitiendo el acceso a todas las comunidades y contribuyendo a la cohesión social. En el [Mapa 39](#) se presenta una propuesta de ubicación estratégica de nuevos parques y espacios públicos con el fin de ampliar la cobertura de espacios verdes y mejorar la accesibilidad en toda la ciudad. Esta estrategia busca incrementar significativamente el índice verde urbano, contribuyendo a una mejora en la calidad de vida y en el bienestar de los ciudadanos de Milagro.
- **Interfaz Río-Ciudad:** Optimizando la sinergia entre ecosistemas hidrográficos y espacios urbanos, no solo eleva la calidad de vida urbana, sino que también fomenta la biodiversidad y propone estrategias resilientes ante el cambio climático. La clave está en contar con una planificación urbana que priorice la creación y conexión de parques fluviales con el tejido urbano mediante corredores verdes, asegurando una integración armónica y funcional entre el río y la ciudad. Esta visión integradora promueve la cohesión ecológica y social, estableciendo una infraestructura verde que sirve tanto a la naturaleza como a la comunidad.
- **Regulación y Gestión Sostenible:** Fortalecer la regulación, gestión y conservación de los recursos naturales y espacios verdes, promoviendo políticas que integren consideraciones de sostenibilidad y resiliencia climática en el desarrollo urbano.
- **Cálculo del Índice Verde Urbano:** Se recomienda aplicar la metodología de la OMS para el cálculo del índice verde urbano por su relevancia a nivel internacional como indicador estratégico para el desarrollo de ciudades saludables, ya que los resultados obtenidos aplicando la metodología del INEC pueden minimizar una necesidad latente en la ciudad.



Mapa 39. Análisis de potenciales predios para espacios públicos de la cabecera cantonal de Milagro.
Fuente: Elaboración del equipo consultor basada en la información del catastro urbano del GAD Milagro.

11.4.3 Sistema de equipamientos

El Sistema de equipamientos de Milagro tiene como objetivo comprender y analizar la infraestructura de equipamientos públicos y privados en el cantón. Este análisis está basado en la información recopilada del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y Policía Nacional, el GAD Milagro y otros organismos pertinentes. Este diagnóstico proporciona una visión integral de la distribución, clasificación de los equipamientos clave en áreas fundamentales como la salud, educación, seguridad y otros servicios esenciales. Para el diagnóstico de sistema de equipamientos se analizan cada uno de los siguientes tipos de equipamientos:

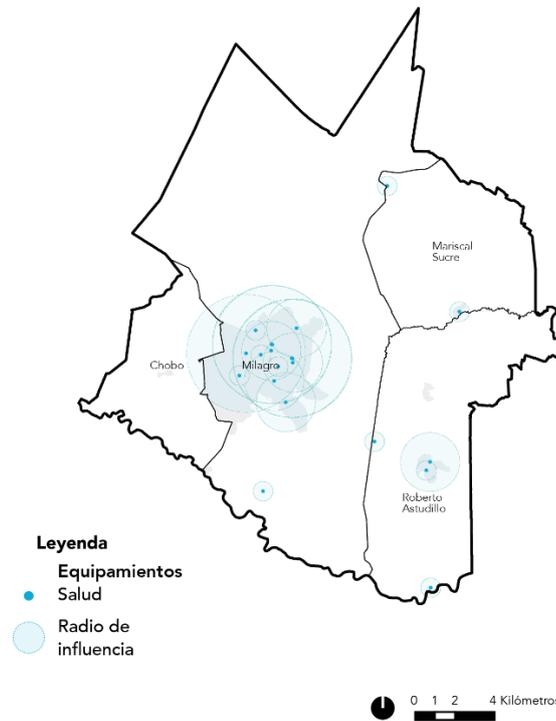
- Salud
- Educación
- Bienestar social
- Seguridad
- Aprovechamiento
- Gubernamental
- Cementerio
- Deportivo
- Transporte
- Infraestructura

Equipamientos de salud

Para este análisis de equipamientos se toman en consideración hospitales, clínicas, centros de salud y postas médicas destinadas a la atención primaria, secundaria y terciaria de la salud de los habitantes del cantón Milagro. A continuación, se presenta la [Tabla 37](#) y el [Mapa 40](#) que representan la distribución de equipamientos de salud en el territorio.

Tabla 37: Matriz de Equipamientos de Salud del cantón Milagro.
Fuente MSP, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo	Total
Carrizal	500			1		1
Centro de Salud	1500	1				1
Centro de Salud FISE	1500				1	1
Centro de Salud Los Pinos	1500	1				1
Centro de Salud Milagro	500	1				1
Centro de Salud Nain Isaías	1500	1				1
Centro de Salud San Miguel	1500	1				1
Centro de Salud Santa Beatriz	1500	1				1
CS de Atención Integral3	500	1				1
Dispensario Linderos de Venecia	500				1	1
Dispensario Venecia de Chimbo	500				1	1
Hospital del IESS Dr Federico Bolanos	3000	1				1
Hospital General Dr. León Becerra Camacho	3000	1				1
Hospital General Milagro	3000	1				1
Hospital Luis Becerra	3000	1				1
Hospital Sergio Perez	3000	1				1
Los Monos	500	1				1
Los Vergeles	500	1				1
Mariscal Sucre	500			1		1
Roberto Astudillo	500				1	1
Subcentro de Salud 22 de Noviembre	500	1				1
Total		15		2	4	21



Mapa 40: Equipamientos de Salud y su cobertura.
Fuente: MSP, 2023

Equipamientos de educación

Los equipamientos considerados dentro del análisis comprenden instituciones educativas como escuelas, colegios, institutos y universidades que ofrecen servicios de enseñanza formal en todos los niveles, desde educación inicial hasta educación superior. A continuación, se muestra la [Tabla 38](#) y el [Mapa 41](#) que contienen la distribución de equipamientos de educación en el cantón Milagro.

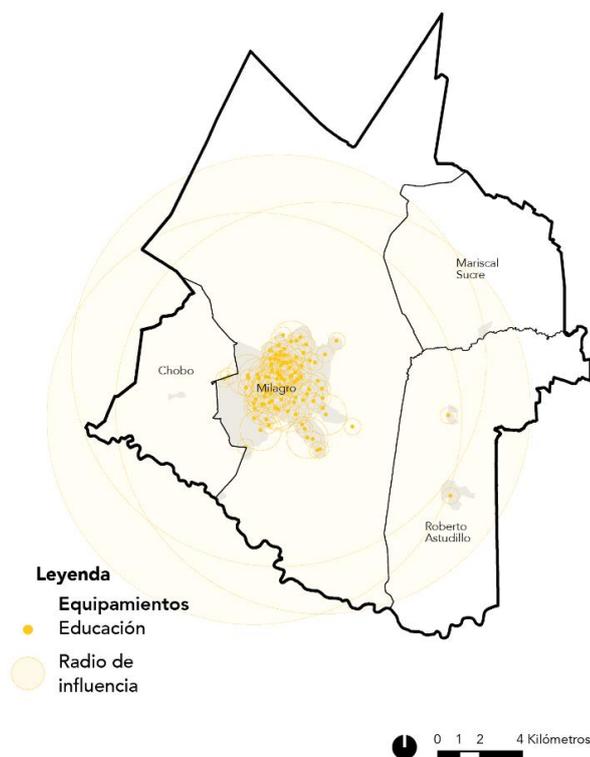
Tabla 38: Matriz de Equipamientos de Educación.
Fuente: MINEDUC, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Centro de Educacion Basica Matutina Y Vespertina Simon Bolivar	400	1			
Esc. de Edu. Básica Eduardo Kingman	400	1			
Esc. de Edu. Básica James Birch Rorer	400	1			
Esc. de Edu. Básica Leon Federes Cordero	400		1		
Esc. de Edu. Básica Parvulitos Traviesos	400	1			
Esc. de Edu. Básica Sor Francisca de las Llagas	400	1			
Escuela Particular Moderna 6	400	1			
Escuela Fiscal 15 Adolfo Alvarez Escobar	400	1			
Escuela Fiscal 24 de Mayo	400	1			
Escuela Fiscal 26 Paquisha	400	1			

Escuela Fiscal 32 Club De Leones	400	1
Escuela Fiscal 35 Alfonso Vanegas A	400	1
Escuela Fiscal Antonio Viteri	400	1
Escuela Fiscal Carlos Moreno Arias	400	1
Escuela Fiscal Carlos Vengamin Rosales	400	1
Escuela Fiscal de Niñas 17 De Septiembre	400	1
Escuela Fiscal Ernesto Seminario	400	1
Escuela Fiscal Eugenio Espejo	400	1
Escuela Fiscal Gloria Argentina Montenegro	400	1
Escuela Fiscal Hector Arilegui Chavez	400	1
Escuela Fiscal Hector Lara Zambrano	400	1
Escuela Fiscal Humberto Centenaro Gando	400	1
Escuela Fiscal Irma Bernal Valarezo	400	1
Escuela Fiscal Jemira Acuna de Castro	400	1
Escuela Fiscal Jorge Borja Fuller	400	1
Escuela Fiscal Judith Acuna de Robles	400	1
Escuela Fiscal Mixta 25 Oswaldo Hurtado Larrea	400	1
Escuela Fiscal Mixta 40 Lcda Noris Rosero de Farina	400	1
Escuela Fiscal Mixta 6 Vicente Rocafuerte	400	1
Escuela Fiscal Mixta Ab Jaime Roldos Aguilera	400	1
Escuela Fiscal Mixta Dr Alfredo Perez Guerrero	400	1
Escuela Fiscal Mixta Isabel Herrera De Velasquez	400	1
Escuela Fiscal Mixta Jose Dager Mendoza	400	1
Escuela Fiscal Mixta Juan Vargas	400	1
Escuela Fiscal Mixta Miguel Valverde	400	1
Escuela Fiscal Modesto Chavez Franco	400	1
Escuela Fiscal Paulino Milan Herrera	400	1
Escuela Fiscal Rosa Olimpia Avila	400	1
Escuela Fiscal Rosa Olimpia Davila	400	1
Escuela Fiscal Victoria Macias de Acuna	400	1
Escuela Garabato	400	1
Escuela Huellas de Conocimiento	400	1
Escuela Ingeniero Roberto Espindola M	400	1
Escuela Italo Centanaro Gando	400	1
Escuela Mixta Particular 46 Maria Luisa Chang	400	1
Escuela Mixta Particular Eloy Alfaro	400	1
Escuela Modelo Gabriela Mistral	400	1
Escuela Particular 1er Impacto	400	1
Escuela Particular 23 Nuevos Horizontes	400	1
Escuela Particular 54 Maria Salcedo de Sacoto	400	1
Escuela Particular Alejandro Narvaez Roa	400	2
Escuela Particular Antares	400	1
Escuela Particular Ebenezer	400	1

Escuela Particular Francisco de Orellana	400	1
Escuela Particular Horacio Idrovo Velasquez	400	1
Escuela Particular Mixta Alpha	400	1
Escuela Particular Mixta Dr Eugenio Espejo	400	1
Escuela Particular Mixta Eiwa	400	1
Escuela Particular Mixta Eloy Velasquez	400	1
Escuela Particular Pinal del Saber	400	1
Escuela Particular Polieducativo Verbo Divino	400	1
Escuela Particular Primeros Pasos	400	1
Escuela Particular San Emilio	400	1
Escuela Valdez	400	1
Jardin Particular Nuevo Mundo	400	1
Universidad Agraria del Ecuador	400	1
Academia Naval Guayaquil	1000	1
Centro Educativo Alborada	1000	1
Centro Pedagogico	1000	1
Colegio Cristiano Paz Para Vivir	1000	1
Colegio Fiscal 17 de Septiembre	1000	1
Colegio Fiscal de Senioritas Otto Arosemena Gomez	1000	1
Colegio Fiscal Ec Abdon Claderon Munoz	1000	1
Colegio Fiscal General Vicente Anda Aguirre	1000	1
Colegio Fiscal Luis Chirijos	1000	1
Colegio Fiscal Mixto Gorky Elizalde	1000	1
Colegio Fiscal Paul Ponce Rivadeneira	1000	1
Colegio Fiscal Tecnico Los Chirijos	1000	1
Colegio Fiscal Tecnico Milagro	1000	1
Colegio Fiscal Velasco Ibarra	1000	1
Colegio Julio Pimentel Carbo	1000	1
Colegio Mixto Particular Enrique Valdez	1000	1
Colegio Particular Fuente de Vida	1000	1
Colegio Particular Jorge Barte	1000	1
Colegio San Jose	1000	1
Colegio Tecnico Industrial La Alborada	1000	1
Unidad de Cristo Rey	1000	1
Unidad Educativa a distancia Cristo Vive	1000	1
Unidad Educativa Albert Einstein	1000	1
Unidad Educativa American High School	1000	1
Unidad Educativa Liceo Cristiano de Milagro	1000	1
Unidad Educativa Milagro	1000	1
Unidad Educativa Mixta Particular Jesus Sacramentado	1000	1
Unidad Educativa Particular Jerusalem	1000	1
Unidad Educativa Santa Teresita del Nino Jesús	1000	1
Unidad Particular Educativa Franciscano San Antonio	1000	1

Universidad Agraria Centro Experimental El Misionero	10000	1		
Universidad De Guayaquil Facultad de Agronomía	10000	1		
Universidad Estatal Milagro	10000	1		
Total		97	1	2



Mapa 41: Equipamientos de Educación y su cobertura.
Fuente: MINEDUC, 2023

Equipamientos de bienestar social

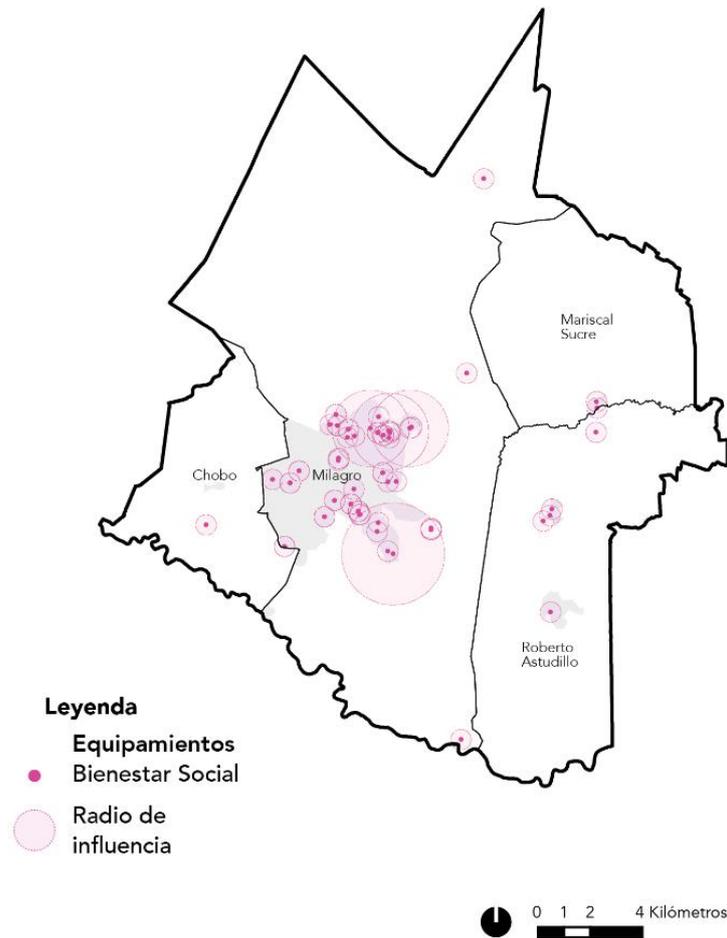
Este análisis engloba centros y programas destinados a la atención y protección de grupos vulnerables, como niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y familias en situación de riesgo social. A continuación, se presenta la [Tabla 39](#) y el [Mapa 42](#) que representan la distribución de equipamientos de bienestar social en el territorio.

Tabla 39: Matriz de equipamientos de bienestar social.
Fuente: MIES, 2022

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
CNH Mundo de Colores	400				1
Tesoritos Mariscaleños	400			1	

Comunidad Mariscal	400		1
CNH Los Patitos Milagro	400		1
Mi Pequeño Paraíso	400	1	
Bello Amanecer	400		1
Misión Ternura CNH Niños con Ternuritas	400		1
Días Felices MMA 1	400	1	
Esperanza de Vida	400	1	1
Familias Milagreñas Fortalecidas	400	1	
CNH Cañitas Dulce	400	1	
Gotita del Amor	400	1	
CNH Casita de Paz	400	1	
Jesus María	400	1	
CNH Estrella	400	1	
Las Margaritas	400	1	
CNH Huancavilca	400	1	
Los Angeles de San Antonio	400	1	
CNH Las Ardillitas	400	1	
Los Angeles del Cisne	400	1	
CNH Los Conejitos	400	1	
Los Triunfadores	400	1	
CNH Los Pequeños Traviosos	400	1	
María Paz	400	1	
CNH Manitas Mágicas	400	1	
Mi Ambiente Seguro y Protector	400	1	
Caritas Alegres	400	1	
Centro Gerontológico del Buen Vivir Milagro - Residente	400	1	
CNH Ositos Cariñositos	400	1	
Miguel Valverde	400	1	
CNH San Miguel 2	400	1	
Milagro Centro	400	1	
CNH Ternuritas del Saber	400	1	
Milagro Norte 2	400	1	
Acuarelas del Norte	400	1	
Milagro Suroeste	400	1	
CNH Barcelona	400	1	
Mis Pequeños Angelitos	400	1	
CNH Casita de Amor	400	1	
Mis Pequeños Artistas	400	1	
CNH Gotitas de Amor	400	1	
Mis Pequeños Corazones	400	1	
CNH Las Avispa 2	400	1	
Misión Ternura Cnh Manitos Pintadas	400	1	
CNH Los Ternuritas	400	1	

CH Tripoli	400	1			
CNH Niños de Tierra Dulce	400	1			
Niños Juguetones	400	1			
CNH Ternu Esperanza	400	1			
Niños Traviesos	400	1			
Dias Felices Mma 2	400	1			
Rayito de Sol - Dager	400	1			
CNH Conejitos Saltarines	400	1			
Rayitos de Sol	400	1			
Amiguitos a Jugar	400	1			
Regalitos de Dios	400	1			
CNH Pimpones de Colores	400	1			
San Antonio	400	1			
VNH San Emilio	400	1			
San Carlos Fe y Esperanza	400	1			
CNH Margaritas Dos	400	1			
San Francisco	400	1			
CNH Juegos con Ternura	400	1			
San Francisco de Milagro	400	1			
CNH Tomas Acuña	400	1			
CIBV Gotitas del Saber	400	1			
Diversidad es Inclusion	1500	1			
Dignidad con Personas con Discapacidad 2	1500	1			
Dignidad con Personas con Discapacidad 4	1500	1			
Centro Gerontologico cel Buen Vivir Milagro	2000	1			
Total		63	1	2	5



Mapa 42: Equipamientos de bienestar social y su cobertura.
Fuente: MIES, 2022

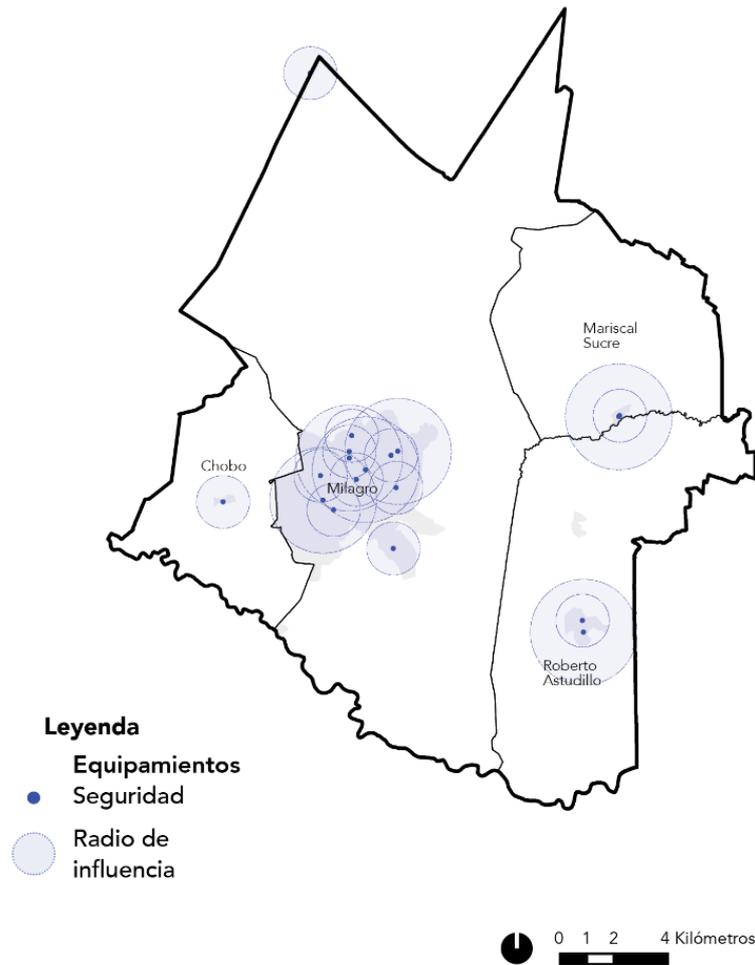
Equipamientos de Seguridad

Los equipamientos considerados incluyen bomberos, dependencias policiales, cuarteles, comisarías y centros de atención de emergencias encargados de garantizar la seguridad ciudadana, prevenir el delito y responder a situaciones de emergencia. A continuación, se muestra la [Tabla 40](#) y el [Mapa 43](#) que representan la distribución de equipamientos de seguridad en el cantón.

Tabla 40: Matriz de equipamientos de seguridad.
Fuente: Ministerio del Interior y Policía Nacional, 2022

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
UPC Chobo	1000		1		
UPC Mariscal Sucre	1000			1	
UPC Roberto Astudillo	1000				1
UPC Las Piñas	1000	1			
UPC Parque Norte	1000	1			

UPC San Miguel	1000	1		
UPC Visaltur 1	1000	1		
UPC Terminal Terrestre	1000	1		
UPC Apolo 1	1000	1		
UPC Tres Postes	1000	1		
UPC 22 de Noviembre	1000	1		
UPC Universitario 1	1000	1		
Compañía 2 Cuerpo de Bomberos	2000	1		
E.P. Cuerpo de Bomberos de Milagro	2000	1		
Bomberos LA PRADERA	2000	1		
Bomberos	2000	1		
Cuartel de Bomberos Mariscal Sucre	2000		1	
Empresa Pública Cuerpo de Bomberos Milagro – Roberto Astudillo	2000			1
Total		13	1	2



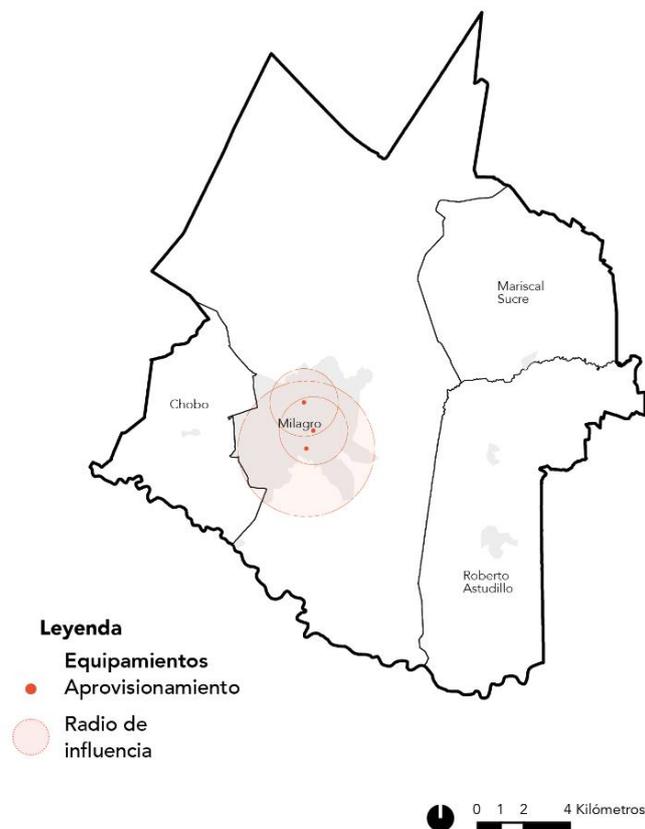
Mapa 43: Equipamientos de seguridad y su cobertura.
Fuente: Ministerio del Interior y Policía Nacional, 2022

Equipamientos de aprovisionamiento

Este análisis engloba mercados, centros de abasto y establecimientos comerciales destinados a la venta y distribución de productos alimenticios, bienes de primera necesidad para la población. A continuación, se muestra la [Tabla 41](#) y el [Mapa 44](#) que representan la distribución de equipamientos de aprovisionamiento en el cantón.

Tabla 41: Matriz de equipamientos de aprovisionamiento
Fuente: GAD Milagro, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Mercado Central	1500	1			
Centro Comercial Mercado Central	1500	1			
Mercado Mayorista	3000	1			
Total		3			



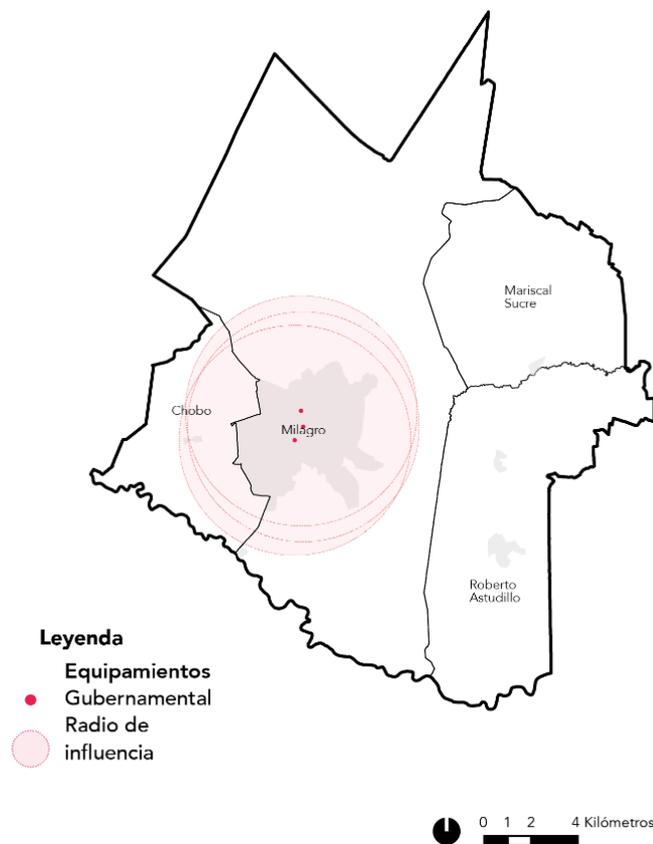
Mapa 44: Equipamientos de aprovisionamiento y su cobertura.
Fuente: GAD Milagro, 2023

Equipamientos de gubernamental

Comprende edificios y dependencias gubernamentales destinadas a la administración, gestión y prestación de servicios públicos a la comunidad. Incluye la alcaldía, centros de atención ciudadana y otros organismos gubernamentales. A continuación, se muestra la [Tabla 42](#) y el [Mapa 45](#) que representan la distribución de equipamientos de gubernamental en el cantón.

Tabla 42: Matriz de equipamientos gubernamentales
Fuente: GAD Milagro, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Centro de Atención Ciudadana - CAC	5000	1			
Municipio de Milagro	5000	1			
Cordinacion Zonal 5 MINEDUC	5000	1			
Total		3			



Mapa 45: Equipamientos gubernamentales y su cobertura
Fuente: GAD Milagro, 2023

Equipamientos de cementerios

Para este análisis de equipamientos se identificaron los que proporcionan servicios funerarios a la población. A continuación, se muestra la [Tabla 43](#) y el [Mapa 46](#) que representan la distribución de equipamientos de cementerios en el cantón.

Tabla 43: Matriz de equipamientos de cementerios
Fuente: GAD Milagro, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Cementerio General De Milagro	1500	1			
Cementerio Jardines De Esperanza	1500		1		
Total		1	1		



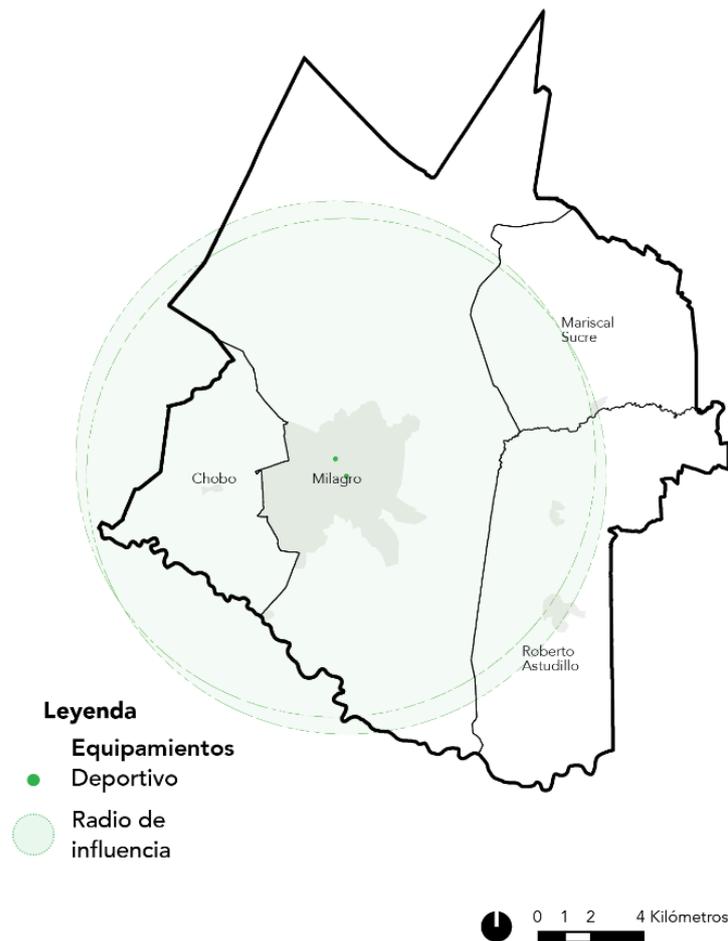
Mapa 46: Equipamientos de cementerios y su cobertura.
Fuente: GAD Milagro, 2023

Equipamientos deportivos

Este análisis engloba instalaciones deportivas como estadios, coliseos, campos deportivos, y centros recreativos destinados a la práctica de actividades físicas, deportivas y de alto rendimiento. A continuación, se muestra la [Tabla 44](#) y el [Mapa 47](#) que representan la distribución de equipamientos deportivos en el cantón.

Tabla 44: Matriz de equipamientos deportivos.
Fuente: GAD Milagro, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Coliseo Edmundo Valdez	10000	1			
Estadio Chirijos	10000	1			
Total		2			



Mapa 47: Equipamientos deportivos y su cobertura.
Fuente: GAD Milagro, 2023

Equipamientos transporte

Comprende infraestructuras y servicios de transporte público como terminales terrestres. Estos equipamientos facilitan la movilidad de los habitantes del cantón Milagro, garantizando el acceso a diferentes lugares y servicios dentro y fuera del territorio. A continuación, se muestra la [Tabla 45](#) y el [Mapa 48](#) que representan la distribución de equipamientos de transporte en el cantón.

Tabla 45: Matriz de equipamientos de transporte.
Fuente: GAD Milagro, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Nuevo Terminal Terrestre	1000		1		
Antiguo Terminal Terrestre (No en funcionamiento)	1000	1			
Total		1	1		



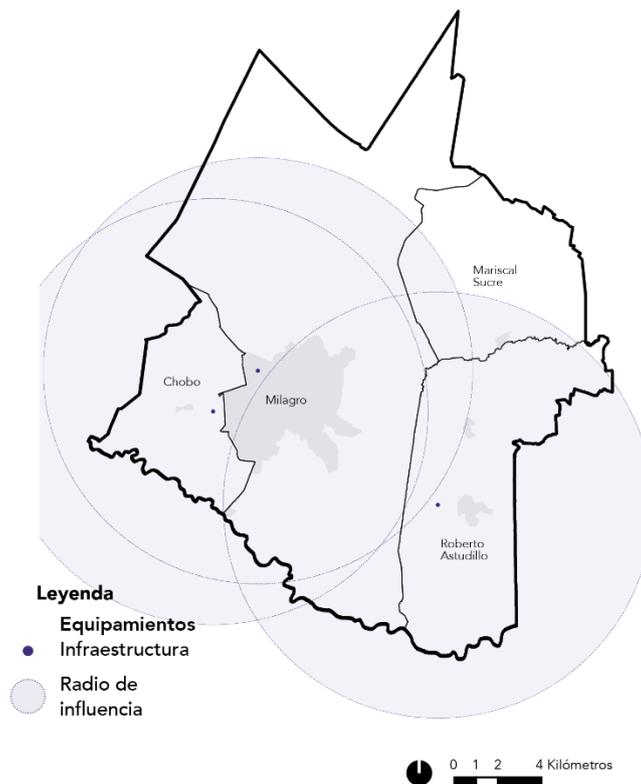
Mapa 48: Equipamientos de transporte y su cobertura
Fuente: GAD Milagro, 2023

Equipamientos de infraestructura

Este análisis de equipamiento incluye obras y estructuras físicas destinadas al desarrollo y funcionamiento de la ciudad, como redes de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y telecomunicaciones. A continuación, se muestra la [Tabla 46](#) y el [Mapa 49](#) que representan la distribución de equipamientos de infraestructura en el territorio.

Tabla 46: Matriz de equipamientos de infraestructura.
Fuente: GAD Milagro, 2023

Nombre	Radio de influencia	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Subestacion CELEC Milagro	10000				1
Planta de Tratamiento de Aguas Residuales	10000		1		
Planta de Tratamientos Valdez	10000	1			
Total		1	1		1



Mapa 49: Equipamientos de infraestructura y su cobertura.
Fuente: GAD Milagro, 2023

Localización y concentración de equipamientos

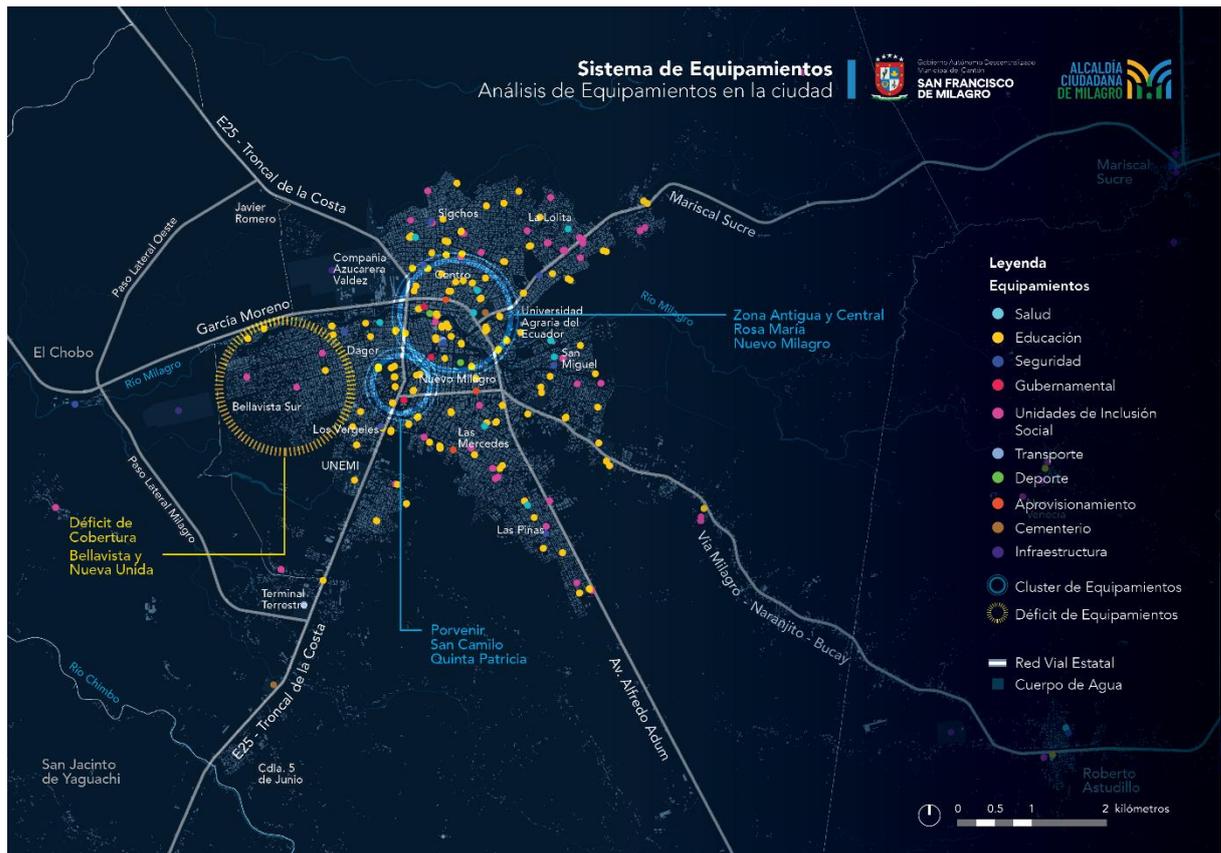
El diagnóstico del sistema de equipamientos parte de un análisis de localización y concentración de equipamientos, cuyo propósito es comprender y examinar la distribución geográfica de los principales equipamientos de la ciudad. Al concentrar estos servicios en puntos específicos, se incrementa el flujo de personas y se facilita la toma de decisiones y recomendaciones en materia de movilidad y accesibilidad. También revela cuales son los puntos de la ciudad con menor cobertura y accesibilidad. La siguiente [Tabla 47](#) muestra la cantidad y ubicación de los

equipamientos por cada tipo en el cantón, en donde se evidencia una concentración del sistema en la cabecera cantonal.

Tabla 47: Matriz resumen del sistema de equipamientos y su distribución por parroquias.

Tipo de Equipamiento	Cabecera Cantonal Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo	Total
Salud	15		2	4	21
Educación	97	1		2	100
Bienestar social	63	1	2	5	71
Seguridad	13	1	2	2	18
Aprovisionamiento	3				3
Gubernamental	3				3
Cementerio	1	1			2
Deportivo	2				2
Transporte	1	1			2
Infraestructura	1	1		1	3
Total	199	6	6	14	225

El [Mapa 50](#) muestra que los equipamientos se concentran en dos puntos principales de la ciudad. La zona que central que comprende el centro urbano y los barrios nuevo Milagro y Rosa María. La zona sobre la Avenida 17 de Septiembre en la zona de influencia del Centro de Atención Ciudadana – CAC que comprende los barrios Porvenir, San Camilo y Quita Patricia. En contraste, los barrios Nueva Unida y Bellavista son los puntos de la ciudad con menor número de equipamientos.



Mapa 50. Sistema de Equipamientos de la cabecera cantonal de Milagro.
Fuente: Elaboración del equipo consultor basada en la información de este diagnóstico.

Como principales resultados del análisis se identificaron los siguientes puntos para fortalecer el sistema de equipamientos del cantón:

- **Dominancia Educativa:** El sector educativo tiene el mayor número de instalaciones (100 en total), destacando un enfoque significativo en la educación dentro del cantón. Sin embargo, es notable que Mariscal Sucre no tiene instalaciones educativas listadas, lo que puede indicar una brecha o una omisión en la entrada de datos.
- **Enfoque en Salud y Bienestar Social:** Hay 21 instalaciones de salud y 71 de bienestar social en todo el cantón, lo que indica un fuerte énfasis en los servicios de salud y bienestar social. La distribución de las instalaciones de salud incluye a las parroquias rurales, pero Chobo no tiene menciones directas de servicios de salud, sugiriendo posibles brechas de cobertura.
- **Déficit de equipamientos de Seguridad y Aprovechamiento:** Los servicios de seguridad y aprovisionamiento son menos extendidos, con solo 18 equipamientos de seguridad y 3 de aprovisionamiento mencionadas. Esto destaca áreas potenciales para el desarrollo, especialmente en asegurar una infraestructura de seguridad y aprovisionamiento adecuada en todas las áreas, incluidas las parroquias rurales.

- **Disparidades Rurales:** La distribución de las instalaciones muestra disparidades entre la Cabecera Cantonal Milagro y las parroquias rurales. Mientras que Milagro tiene una amplia gama de servicios, algunas parroquias rurales como Chobo y Mariscal Sucre tienen menos equipamientos, señalando una división rural-urbana en la disponibilidad de servicios públicos.
- **Necesidades Específicas en Áreas Rurales:** La presencia de instalaciones educativas, de bienestar social y de seguridad en las parroquias rurales indica un esfuerzo por satisfacer necesidades específicas. Sin embargo, la ausencia o presencia mínima de equipamientos de aprovisionamiento y salud en algunas parroquias sugiere áreas para mejorar para asegurar un acceso equitativo a servicios esenciales.

11.5 Servicios de infraestructura pública

Este análisis se enfoca en la evaluación del acceso a los servicios de infraestructura pública en el cantón Milagro, utilizando como fuente primaria los datos obtenidos del censo de población y vivienda realizado por el INEC en 2022. Se ha realizado una selección cuidadosa de categorías del censo específicamente relacionadas con la infraestructura pública para obtener una visión detallada del acceso a servicios básicos.

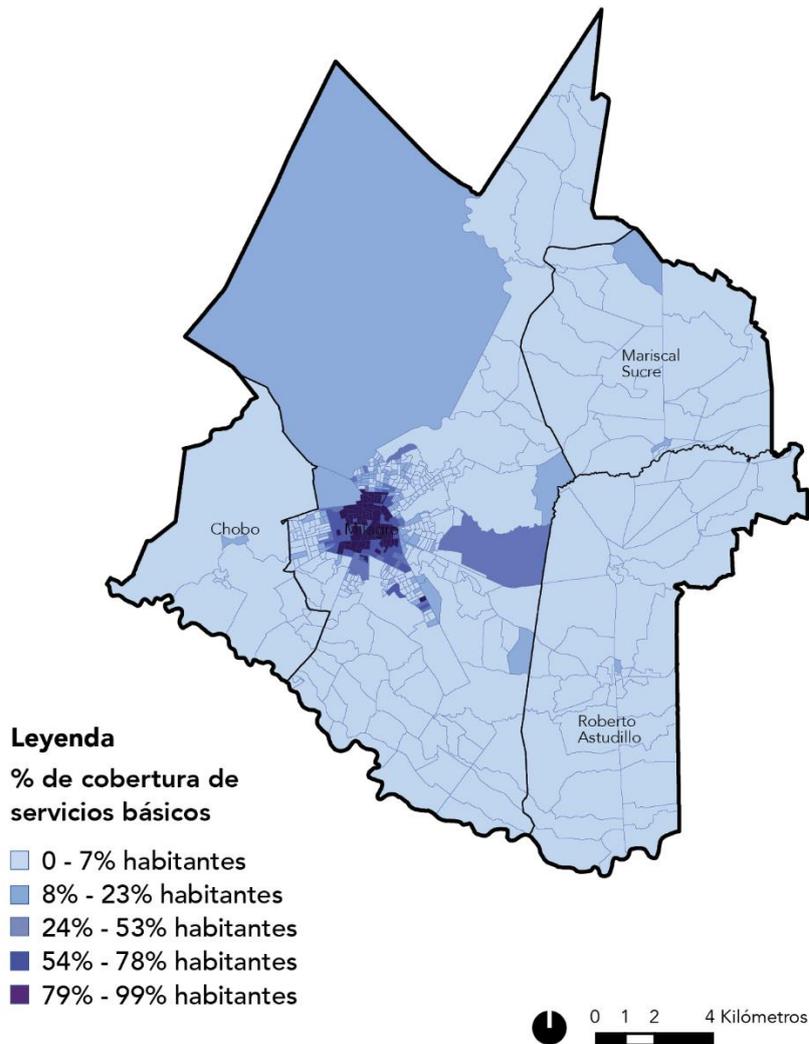
Las categorías seleccionadas y analizadas son:

- **Viviendas con acceso a agua potable por red pública:** Mide la proporción de viviendas que tienen conexión a un sistema de suministro de agua potable gestionado por entidades públicas.
- **Viviendas con acceso a red pública de alcantarillado sanitario:** Evalúa la disponibilidad de servicios de saneamiento a través de sistemas de alcantarillado conectados a la red pública.
- **Viviendas con servicio de recolección de basura:** Indica el porcentaje de viviendas que se benefician del servicio de recolección de residuos proporcionado por entidades públicas o privadas.
- **Viviendas con acceso a energía eléctrica por red pública:** Examina la proporción de hogares conectados a la red eléctrica pública.

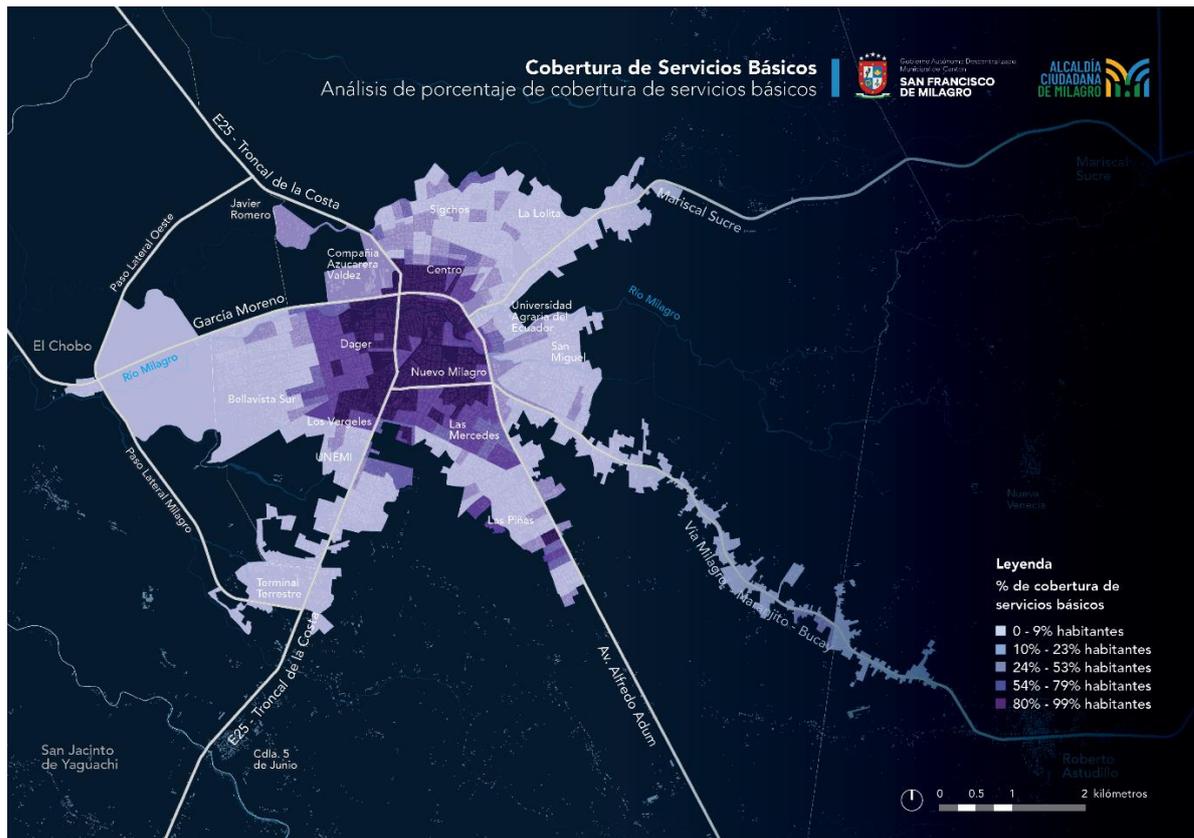
Estas categorías son fundamentales para medir la calidad de vida y el grado de desarrollo de la infraestructura en el cantón. Son indicadores clave para evaluar el bienestar de los habitantes y son esenciales para identificar déficits y brechas de inequidad. Los datos proporcionan una base para formular un modelo de desarrollo integral que busque mejorar la calidad de vida en el cantón. (Ver [Tabla 48](#)).

Tabla 48. Datos de viviendas con cobertura de servicios básicos del cantón Milagro y sus parroquias.
Fuente: INEC, 2022.

Acceso a servicios de infraestructura pública	Cantón Milagro	Cabecera cantonal	Parroquias Rurales		
		Milagro	Chobo	Mariscal Sucre	Roberto Astudillo
Viviendas con acceso a agua por red pública.	80,8%	88,8%	81,9%	22%	3%
Viviendas con acceso a red pública de alcantarillado.	26,6%	29,4%	2,5%	2,6%	8,7%
Viviendas con acceso al servicio de recolección de basura.	90,4%	94,8%	75,6%	49,4%	57,2%
Viviendas con acceso a energía eléctrica por red pública.	98,3%	98,4%	97,8%	96,7%	97,9%



Mapa 51: Porcentaje de cobertura de servicios básicos del cantón Milagro.
Fuente: INEC, 2022.



Mapa 52: Porcentaje de cobertura de servicios básicos en la cabecera cantonal de Milagro.
Fuente: INEC, 2022.

Los resultados del censo de 2022 muestran diferencias en el acceso a los servicios básicos entre las zonas urbanas y rurales del cantón Milagro. Estas diferencias resaltan las áreas prioritarias que requieren atención y mejoras en los servicios públicos, especialmente en las parroquias rurales Mariscal Sucre y Roberto Astudillo, para asegurar un acceso equitativo y mejorar la infraestructura y servicios básicos en todo el cantón. La [Tabla 48](#) revela la siguiente información clave del acceso a servicios de infraestructura pública en zonas urbanas y rurales:

- **Alto Acceso a Energía Eléctrica:** El acceso a energía eléctrica por red pública es alto en todo el cantón Milagro, incluyendo sus parroquias rurales, con valores que superan el 96% en todos los casos. Esto indica una cobertura casi universal de este servicio esencial.
- **Acceso a Agua Potable:** Mientras que la cabecera cantonal de Milagro tiene un acceso relativamente alto al agua por red pública (88.8%), de las parroquias rurales únicamente el Chobo cuenta con una cobertura de acceso a este servicio con el 81.9% de cobertura. Sin embargo, las parroquias de Mariscal Sucre y Roberto Astudillo muestran valores extremadamente bajos (0.22% y 0.03%, respectivamente), lo que sugiere un error en los datos o una situación crítica que requeriría verificación y atención inmediata.

- **Servicios de Alcantarillado Sanitario Limitados:** El acceso a la red pública de alcantarillado sanitario es muy bajo en el cantón, con solo el 26.6% en el total del cantón y aún más bajo en las parroquias rurales. La cabecera cantonal tiene cobertura parcial del servicio (29.4%), pero en parroquias como Chobo (2.5%) y especialmente en Mariscal Sucre y Roberto Astudillo, el acceso es casi inexistente, indicando una carencia significativa de infraestructura sanitaria básica.
- **Diversidad en la Recolección de Basura:** Aunque el acceso al servicio de recolección de basura es alto en la cabecera cantonal (94.8%), hay una notable variabilidad en las parroquias rurales, con porcentajes que van desde el 75.6% en Chobo por su proximidad a la ciudad de Milagro, hasta valores moderadamente bajos en Mariscal Sucre y Roberto Astudillo (49.4% y 57.2%, respectivamente). Esto refleja una disparidad en la gestión de residuos entre áreas urbanas y rurales.

11.6 Análisis de sistemas públicos de soporte

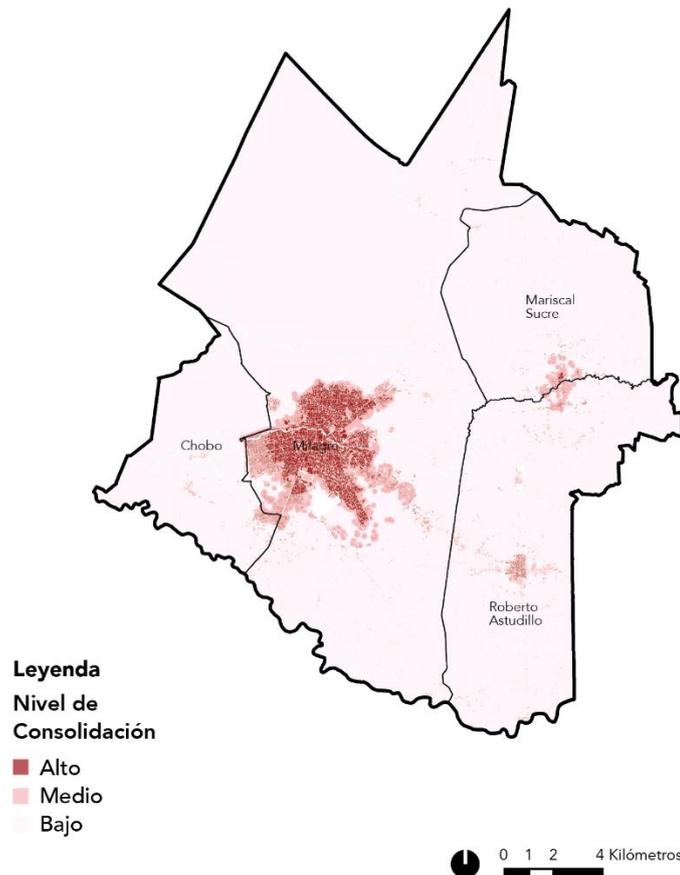
En el marco del diagnóstico de sistemas públicos de soporte, se adoptó una metodología de análisis multicriterio para evaluar la cobertura de los servicios de infraestructura pública en zonas urbanas. Este enfoque metodológico incluyó la determinación del índice de consolidación urbana (ICU), aplicando una serie de criterios específicamente seleccionados para evaluar la disponibilidad y accesibilidad a los servicios de infraestructura pública. El objetivo principal de este análisis fue medir la cobertura de los sistemas públicos de soporte para atender las demandas de la población urbana, destacando tanto las fortalezas existentes como las potenciales áreas de mejora para optimizar la planificación y la gestión urbanística.

El ICU es un índice compuesto construido en base a las siguientes variables:

- **Densidad poblacional:** Para el cálculo de densidad población se usaron los datos emitidos por el censo 2022 del INEC.
- **Cobertura de equipamientos (educativos, sociales, salud y seguridad):** Los radios de cobertura de cada uno de estos han sido tomados de lo establecido en el artículo 36 de la Resolución No. 012-CTUGS-2022.
- **Sistema vial:** Se ha categorizado las vías en función del estado de su capa de rodadura, donde los valores de 1 son los de mejor estado de esta capa, mientras que los valores cercanos a 5 son los de peor estado de la capa de rodadura.
- **Cobertura de servicios básicos:** La cobertura de servicios básicos está diferenciada entre las áreas urbanas, a las que se asume como dotadas de servicios y las áreas de expansión y áreas rurales; estableciendo en estas dos últimas un rango de cuatro categorías: alta, media, baja y muy baja.

- **Ocupación predial:** Esta variable presenta la situación de contraste en la ocupación de un predio, cuando esta cuenta, o no, con una edificación.

La elaboración del ICU ha sido el resultado de la aplicación de una metodología de análisis espacial, conocida como análisis multicriterio, que consiste en la ponderación de variables bajo la categoría de un mismo rango. Para este caso, se ha establecido un rango del 1 al 5, donde 1 es el de mejores condiciones y 5 el de más bajo nivel. (Ver Mapa 53).



Mapa 53. Análisis de Sistemas Públicos de Soporte por niveles de consolidación de Milagro.
 Fuente: Elaboración del equipo consultor basada en la información de este diagnóstico estratégico.

Una vez que las variables vectoriales han sido rasterizadas se las suma a todas estas, asignándoles el peso que a cada una le corresponda para lograr el resultado esperado. Para el caso del ICU del cantón Milagro, en la suma de las 6 variables, el valor común equivalente a una unidad fue asignado para las variables de accesibilidad de equipamientos, para el caso del sistema vial se le dio un valor de 5 unidades en la ponderación; y, finalmente, a la variable de ocupación se le asignó un valor de 0.2.

La diferenciación dentro del peso asignado para la ponderación de la suma final de variables responde a que, en el caso de un peso similar para todas, la accesibilidad a equipamientos representa una fuerte distorsión, en vista de que esta ha sido

representada en radios de influencia que pueden alcanzar zonas que no necesariamente están ocupadas o cuentan con acceso a servicios básicos.

La lectura de los resultados arrojados por el ICU del cantón Milagro nos permite concluir que, del total del suelo urbano, según el ICU, solo el 23,67% (788.86 has.) cuenta un alto nivel de consolidación urbana; mientras que el porcentaje restante se encuentra todavía en niveles que reflejan un proceso de consolidación menor.

11.7 Problemas y potencialidades del cantón

El documento sobre la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Milagro ofrece un análisis exhaustivo de diferentes aspectos clave para el desarrollo y la planificación territorial del cantón. Basado en la estructura y los contenidos del documento, se pueden identificar los siguientes problemas y potencialidades de Milagro:

Problemas:

- **Normativa local desactualizada:** La desactualización de la normativa local refleja una desconexión con las dinámicas actuales y futuras del cantón, así como una falta de coherencia con los instrumentos de planificación territorial. Este escenario obstaculiza una gestión efectiva del territorio y del medio ambiente, complicando la implementación adecuada de dichos instrumentos. La necesidad de actualizar y armonizar la legislación local con los planes de desarrollo se torna esencial para responder eficazmente a los desafíos territoriales y ambientales.
- **Instrumentos de planificación desarticulados de la gestión territorial e institucional:** La ausencia de herramientas avanzadas y metodologías efectivas para la gestión e implementación de los instrumentos de planificación urbana, ordenamiento territorial y gestión del suelo, compromete y limita el desarrollo cantonal.
- **Hidrografía sin regulación de protección de ecosistemas:** La falta de un marco regulatorio para la protección de los ecosistemas hidrográficos amplifica los riesgos ambientales, afectando la biodiversidad y el equilibrio ecológico del cantón.
- **Alta susceptibilidad a inundaciones:** La vulnerabilidad del cantón Milagro a eventos de inundaciones resalta la urgencia de adoptar medidas integrales de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático.
- **Economía local sin oportunidades:** La dependencia de sectores económicos tradicionales y la limitada diversificación económica frenan el potencial de crecimiento y prosperidad económica del cantón. Esta situación se ve agravada por la insuficiencia de espacios comerciales formales y la ausencia de infraestructuras clave como mercados y centros comerciales municipales,

elementos que son cruciales para estimular el crecimiento económico formal. Como resultado, se observa una expansión del comercio informal en áreas urbanas, lo que no solo complica la gestión del espacio público, sino que también representa un desafío para la formalización económica y la generación de ingresos municipales sostenibles.

- **Expansión urbana fundamentada en asentamientos irregulares:** La dinámica de crecimiento urbano del cantón, marcada por la expansión acelerada de asentamientos humanos no regulados, refleja una carencia crítica en la planificación estratégica y una gestión de legalización sin restricciones adecuadas. Esta tendencia no solo compromete la sostenibilidad financiera de la ciudad para proveer servicios esenciales, seguridad y áreas recreativas de calidad tanto en estas comunidades como en el cantón en su conjunto, sino que también plantea serios desafíos para el desarrollo urbano armónico y la inclusión social efectiva. La proliferación de estos asentamientos evidencia la urgente necesidad de revisar y fortalecer los marcos de planificación y regulación urbanística para asegurar un crecimiento equilibrado y sostenible que beneficie a toda la población.
- **Ausencia de infraestructura vial en barrios densamente poblados:** La existencia de barrios densamente poblados, caracterizados por vías en mal estado y la ausencia de servicios básicos esenciales, subraya graves desigualdades en la calidad de vida urbana.
- **Limitado acceso a parques y espacios públicos en medio de una atmósfera de inseguridad en los barrios:** La insuficiente disponibilidad y accesibilidad a parques y espacios públicos, combinada con altos índices de inseguridad en los barrios de la ciudad limita las oportunidades de recreación y esparcimiento seguro para los habitantes, afectando negativamente la calidad de vida urbana y exacerbando la fragmentación social.
- **Situación crítica en la cobertura y provisión de servicios básicos esenciales:** La cobertura limitada y deficiente de servicios básicos impacta adversamente en la salud y el bienestar de la población. Este panorama subraya la urgencia de abordar las carencias en el suministro de agua potable, saneamiento, y barrido y recolección de residuos, cuya mejora es vital para asegurar un nivel de vida digno y promover el desarrollo sostenible de la comunidad.
- **Desafíos significativos en la administración institucional y la sostenibilidad financiera:** Las limitaciones en la capacidad de gestión institucional y financiera del gobierno local obstaculizan la implementación efectiva de políticas públicas y proyectos de desarrollo, comprometiendo el avance y sostenibilidad del cantón.

Potencialidades:

- **Desarrollo del sector agroindustrial y logístico:** Milagro se distingue por albergar una de las industrias azucareras líderes en Ecuador. La implementación estratégica de zonas agroindustriales y logísticas, mediante una planificación integral, tiene el potencial de catalizar el crecimiento de este sector económico clave. Esta iniciativa no solo promoverá la expansión económica, sino que también será un pilar fundamental en la generación de empleo, contribuyendo significativamente al fortalecimiento del tejido económico del cantón.
- **Centro estratégico para el desarrollo agro productivo:** Gracias a su ubicación, el cantón se posiciona como el núcleo agro productivo esencial de la región, albergando áreas de elevada capacidad agrícola en su territorio. Esta característica ofrece un potencial para impulsar el crecimiento económico tanto a nivel local como provincial. La planificación y el manejo estratégico de estas zonas de alta aptitud agrícola puede servir de catalizador para la diversificación económica y el fortalecimiento de las cadenas de valor relacionadas con el sector agrícola, subrayando la importancia del cantón como pilar fundamental en el desarrollo agroindustrial de la región.
- **Centro regional de desarrollo académico:** El cantón emerge como un eje de desarrollo académico, destacándose por su infraestructura educativa y de educación superior como la Universidad Estatal de Milagro - UNEMI, una de las universidades con el mayor número de maestrías en Ecuador. Esta configuración posiciona al cantón como un potencial epicentro para la creación de centros de innovación y hubs de conocimiento.
- **Red de canchas y espacios deportivos existentes:** La ciudad dispone de una red de canchas y espacios deportivos estratégicamente distribuidos a lo largo de su territorio, cuya revitalización integral en aspectos como la accesibilidad, iluminación, y seguridad, puede catalizar la creación de entornos urbanos más seguros y saludables. La inversión en estos espacios no solo promueve la actividad física y el hábitat de la comunidad, sino que también refuerza la cohesión social y la seguridad pública.
- **Reinvención de la infraestructura vial para la movilidad urbana:** La infraestructura vial existente del cantón presenta oportunidades únicas para su reordenamiento, permitiendo la integración de espacios seguros para diversos usuarios de la movilidad, así como la inclusión de mobiliario urbano y arbolado. Este enfoque no solo mejora la funcionalidad y seguridad de las vías, sino que también contribuye al enriquecimiento paisajístico urbano, fomentando una mayor interacción social y una estética urbana mejorada.
- **Corredores Comerciales como ejes de prosperidad y dinamismo económico:** La ciudad cuenta con arterias viales que concentran la actividad comercial, las cuales representan una plataforma ideal para dinamizar la economía local. La

implementación de corredores comerciales, cuidadosamente planificados, no solo facilitará la revitalización económica de estas áreas, sino que también contribuirá a la valorización del entorno urbano. Esta estrategia mejora significativamente la calidad de la experiencia urbana para los residentes, fomenta el crecimiento económico y estimula la generación de empleo, transformando estas arterias en ejes vitales de comercio y encuentro social.

- **Morfología urbana ideal para la planificación urbana.** La configuración radial de la ciudad brinda una oportunidad estratégica para el desarrollo de anillos viales que mejoren la movilidad y conectividad entre diferentes barrios, facilitando una integración urbana más cohesiva. Este esquema permite una planificación urbana eficiente que puede optimizar el flujo vehicular y peatonal, potenciando la accesibilidad y la interconexión de espacios urbanos.

Para rankear los problemas y potencialidades del cantón Milagro, consideraremos tres criterios de priorización: impacto socioeconómico, urgencia de intervención, y factibilidad de implementación de soluciones. Cada aspecto será valorado en una escala del 1 al 5, donde 1 indica menor prioridad y 5 la mayor. La valoración final se basará en la suma de los puntajes en cada criterio lo cual nos permitirá establecer un nivel de prioridad alto o medio.

- **Impacto Socioeconómico:** Evalúa la magnitud de los efectos (positivos o negativos) de un problema o potencialidad sobre la economía local y el bienestar social, incluyendo empleo, ingresos, salud, y educación.
- **Urgencia de Intervención:** Determina la necesidad temporal de actuar frente a un problema o para aprovechar una potencialidad, basándose en la velocidad a la que las condiciones pueden deteriorarse o las oportunidades pueden desaparecer.
- **Factibilidad:** Considera la viabilidad de implementar soluciones o aprovechar potencialidades, evaluando recursos disponibles, capacidades técnicas y administrativas, y obstáculos legales o financieros.

Tabla 49: Matriz de Priorización de Problemas y Potencialidades del cantón Milagro

Variable	Tipo	Criterios de priorización			Valoración Total	Nivel
		Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3		
		Impacto socioeconómico	Urgencia de intervención	Factibilidad		
Problemas	Economía local sin oportunidades (Componente Económico)	5	5	3	13	Alto
	Normativa local desactualizada (Análisis Normativo)	4	5	3	12	Alto

	Alta susceptibilidad a inundaciones (Componente Territorial)	5	5	2	12	Alto
	Situación crítica en la cobertura y provisión de servicios básicos esenciales (Modelo Territorial Actual)	5	5	2	12	Alto
	Desafíos significativos en la administración institucional y la sostenibilidad financiera (Componente Institucional)	4	5	3	12	Alto
	Instrumentos de planificación desarticulados de la gestión territorial e institucional (Análisis Normativo)	4	4	3	11	Medio
	Expansión urbana fundamentada en asentamientos irregulares (Modelo Territorial Actual)	4	5	2	11	Medio
	Ausencia de infraestructura vial en barrios densamente poblados (Modelo Territorial Actual)	4	4	3	11	Medio
	Limitado acceso a parques y espacios públicos en medio de una atmósfera de inseguridad en los barrios (Modelo Territorial Actual)	3	4	4	11	Medio
	Hidrografía sin regulación de protección de ecosistemas (Componente Territorial)	3	4	3	10	Medio
Potencialidades	Desarrollo del sector agroindustrial y logístico (Componente Territorial)	5	3	4	12	Alto
	Corredores Comerciales como ejes de	5	3	4	12	Alto

prosperidad y dinamismo económico (Modelo Territorial Actual)					
Centro estratégico para el desarrollo agro productivo (Componente Territorial)	4	3	4	11	Medio
Red de canchas y espacios deportivos existentes (Modelo Territorial Actual)	3	3	5	11	Medio
Reinvención de la infraestructura vial para la movilidad urbana (Modelo Territorial Actual)	4	4	3	11	Medio
Morfología urbana ideal para la planificación urbana (Modelo Territorial Actual)	4	2	5	11	Medio
Centro regional de desarrollo académico (Modelo Territorial Actual)	4	2	4	10	Medio

Tabla 50: Matriz de problemas con prioridad alta o media con sus desafíos de gestión.

Variable	Criterios de priorización		
	Prioridad	Desafío de Gestión	Desafío a largo plazo
Problemas	Alto	Exige estrategias para la diversificación económica y el desarrollo de infraestructuras comerciales que promuevan el crecimiento económico formal.	Busca la creación de un entorno económico resiliente y diversificado que ofrezca oportunidades de empleo sostenibles y fomente la innovación.
	Alto	Actualización de las normativas para reflejar las necesidades actuales y futuras, incluyendo la armonización con los planes de desarrollo.	Establecimiento de un marco legal dinámico que pueda adaptarse rápidamente a los cambios y fomente el desarrollo sostenible.

Alta susceptibilidad a inundaciones (Componente Territorial)	Alto	Necesita la implementación inmediata de medidas de mitigación y adaptación para reducir el riesgo de inundaciones y sus impactos.	Enfoca la construcción de una infraestructura y una planificación urbana que sean resilientes ante el cambio climático y los desastres naturales.
Situación crítica en la cobertura y provisión de servicios básicos esenciales (Modelo Territorial Actual)	Alto	Requiere la ampliación urgente y mejora de la provisión de servicios básicos para atender las necesidades esenciales de la población.	Se enfoca en desarrollar un sistema de servicios básicos sostenible y de alta calidad que respalde el bienestar y el desarrollo de la comunidad.
Desafíos significativos en la administración institucional y la sostenibilidad financiera (Componente Institucional)	Alto	Implica el fortalecimiento de las capacidades administrativas y financieras para mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno local.	Consiste en establecer mecanismos modernizados de gestión y financiamiento que soporten de manera sostenible el desarrollo futuro del cantón.
Instrumentos de planificación desarticulados de la gestión territorial e institucional (Análisis Normativo)	Medio	Requiere la integración efectiva de herramientas y metodologías avanzadas para la implementación coherente de la planificación y gestión territorial.	Implica asegurar la capacidad de los instrumentos de planificación para evolucionar y adaptarse a las futuras necesidades de desarrollo del cantón.
Expansión urbana fundamentada en asentamientos irregulares (Modelo Territorial Actual)	Medio	Involucra la regularización de asentamientos existentes y la promoción de una urbanización planificada y accesible.	Apunta a prevenir la formación de futuros asentamientos irregulares a través de políticas urbanas inclusivas y sostenibles.
Ausencia de infraestructura vial en barrios densamente poblados (Modelo Territorial Actual)	Medio	Se trata de mejorar y expandir la infraestructura vial y los servicios básicos en zonas densamente pobladas para mejorar la calidad de vida.	Implica asegurar un acceso equitativo a infraestructuras de calidad y servicios básicos en todas las áreas del cantón, reduciendo las desigualdades urbanas.

	Limitado acceso a parques y espacios públicos en medio de una atmósfera de inseguridad en los barrios (Modelo Territorial Actual)	Medio	Consiste en aumentar la cantidad y calidad de los espacios públicos y áreas verdes, mejorando su accesibilidad y seguridad.	Busca integrar el desarrollo de espacios públicos en el tejido urbano para promover la salud, el bienestar y la cohesión social.
	Hidrografía sin regulación de protección de ecosistemas (Componente Territorial)	Medio	Demanda la creación de un marco regulatorio específico que asegure la protección y conservación de los ecosistemas hidrográficos y su biodiversidad.	Se centra en establecer prácticas de gestión sostenible que garanticen la preservación de estos ecosistemas para futuras generaciones.
Potencialidades	Desarrollo del sector agroindustrial y logístico (Componente Territorial)	Alto	Implementar un plan estratégico para el desarrollo de zonas agroindustriales y logísticas que estimulen la economía local.	Posicionar al cantón como un hub agroindustrial y logístico de referencia nacional, fomentando la innovación y la competitividad.
	Corredores Comerciales como ejes de prosperidad y dinamismo económico (Modelo Territorial Actual)	Alto	Desarrollar corredores comerciales vibrantes requiere planificación urbana detallada y participación activa de los comerciantes.	Dinamizar la economía local a través de corredores comerciales implica mantener la diversidad y la innovación en el comercio a largo plazo.
	Centro estratégico para el desarrollo agro productivo (Componente Territorial)	Medio	Maximizar el potencial agrícola mediante el uso estratégico de las tierras de alta capacidad productiva.	Consolidar al cantón como líder en el desarrollo agroproductivo sostenible, impulsando la economía local y regional.
	Red de canchas y espacios deportivos existentes (Modelo Territorial Actual)	Medio	Revitalizar y adecuar las instalaciones deportivas para promover su uso comunitario y el bienestar general.	Fomentar una cultura de actividad física y deporte que contribuya al desarrollo saludable y a la cohesión social de la comunidad.
	Reinvención de la infraestructura vial para la movilidad urbana (Modelo Territorial Actual)	Medio	Rediseñar y adaptar la infraestructura vial para mejorar la seguridad, eficiencia y sostenibilidad del transporte urbano.	Lograr una red de movilidad urbana integrada que facilite la accesibilidad universal y sustente el crecimiento urbano sostenible.

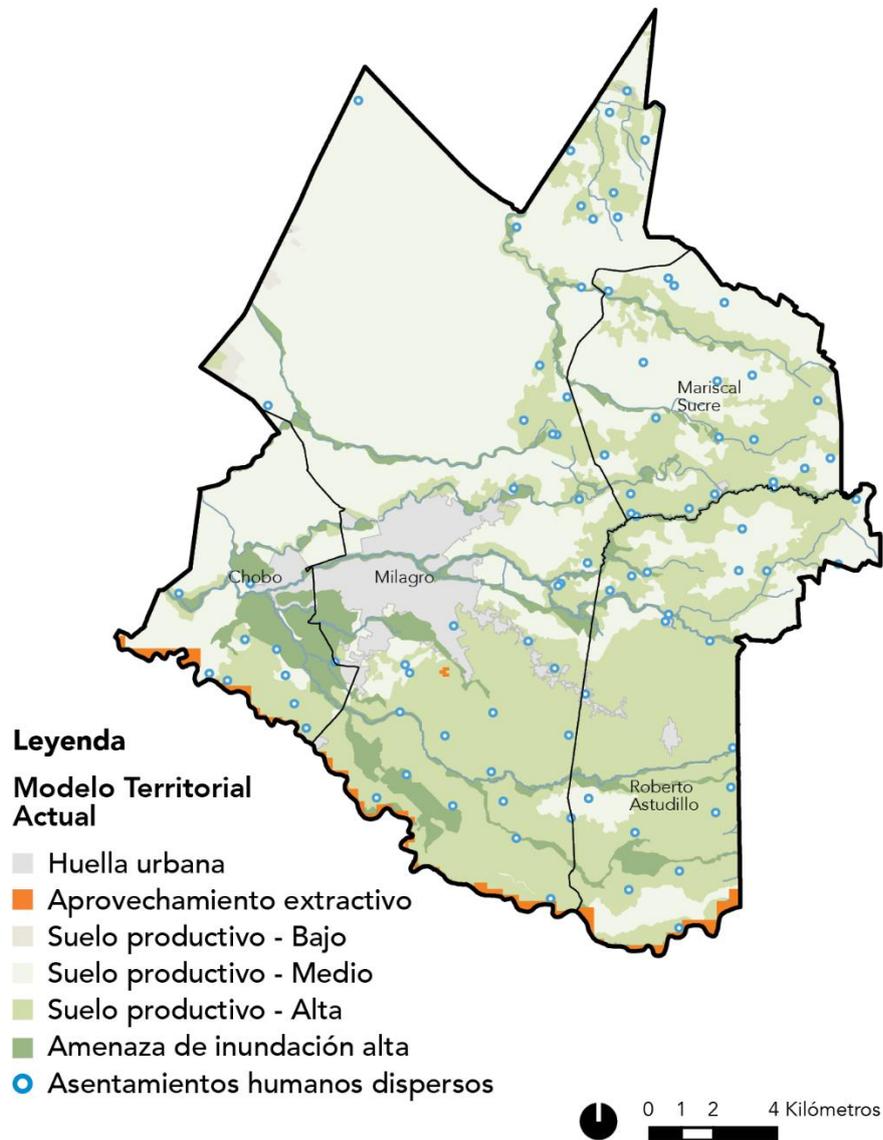
Morfología urbana ideal para la planificación urbana (Modelo Territorial Actual)	Medio	Aprovechar la configuración radial para la planificación exige un enfoque integrado que considere la movilidad, el acceso y el desarrollo sostenible.	Fomentar una integración urbana efectiva y sostenible desafía a mantener una visión holística y adaptable de planificación urbana.
Centro regional de desarrollo académico (Modelo Territorial Actual)	Medio	Fortalecer las alianzas entre instituciones académicas para promover la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico.	Establecer un ecosistema académico y de investigación que sea un referente regional en generación de conocimiento y soluciones innovadoras.

11.8 Representación cartográfica del Modelo Territorial Actual

En el proceso de conformación del MTA, se han seleccionado criterios específicos basados en un análisis detallado realizado en el presente diagnóstico (ver [Mapa 54](#)). Estos criterios, referidos como variables clave, se describen de la siguiente manera:

- **Huella Urbana:** Esta variable representa el alcance y la expansión de las áreas urbanizadas. Incluye la identificación de zonas residenciales, comerciales, industriales y de servicios, proporcionando una visión integral del desarrollo urbano y su impacto en el territorio.
- **Ecosistemas:** Se consideran las áreas que corresponden a ecosistemas, tanto protegidos por normativas ambientales como aquellos identificados como frágiles o susceptibles a impactos negativos. Esta categoría abarca reservas naturales, zonas de alta biodiversidad y áreas que requieren medidas especiales de conservación.
- **Aprovechamiento extractivo:** Refiere a las zonas donde se realizan actividades de extracción de recursos naturales. Esto incluye, pero no se limita a, la minería, la explotación forestal y la extracción de agua. Se evalúa el impacto de estas actividades en el entorno y su sostenibilidad a largo plazo.
- **Suelo productivo:** Esta variable analiza las áreas destinadas a la agricultura y otros usos productivos, clasificándolas según su nivel de productividad en alto, medio y bajo. Se considera la calidad del suelo, la disponibilidad de recursos hídricos y la idoneidad para diferentes tipos de cultivos o actividades productivas.
- **Suelo con amenaza por inundación:** Identifica las zonas que están bajo riesgo de inundación, ya sea por factores naturales o por el impacto de la actividad humana. Esta variable es crucial para la planificación territorial y urbana, con el

fin de minimizar riesgos y garantizar la seguridad de las poblaciones y los activos en estas áreas.



Mapa 54. MTA del cantón Milagro.

Fuente: Elaboración del equipo consultor basada en la información de este diagnóstico estratégico.

11.9 Línea base del Modelo Territorial Actual

Este documento establece la línea base del modelo territorial actual para el cantón Milagro, proporcionando un análisis detallado y exhaustivo de los indicadores clave para su desarrollo. Se basa en la consolidación de los resultados del diagnóstico estratégico realizado, que toma en cuenta diversos aspectos socioeconómicos, ambientales y urbanísticos relevantes para el cantón. Esta línea base se estructura en torno a diversas áreas temáticas fundamentales para comprender el estado actual del cantón y planificar su futuro desarrollo de manera sostenible y estratégica. A

continuación, se presentan la [Tabla 51](#) con la consolidación de los indicadores del modelo territorial y que establece una línea base para el desarrollo del cantón Milagro.

Tabla 51. Línea Base del MTA.

Indicador	Variable	Línea Base 2023
Población	Número de habitantes	195,943
Población urbana	Número de habitantes	159,970
Población rural	Número de habitantes	35,973
Superficie cantonal	Superficie en hectáreas	40,528.31
Suelo urbano	Superficie en hectáreas	3,357 (8.28%)
Suelo rural	Superficie en hectáreas	37,170 (91.72%)
ICU	Porcentaje de suelo urbano consolidado	24%
Índice Verde Cantonal	Metros cuadrados de área verde por habitante	0.57
Viviendas con acceso a agua por red pública	Porcentaje de viviendas con acceso al servicio	80.8%
Viviendas con acceso a red pública de alcantarillado	Porcentaje de viviendas con acceso al servicio	26.6%
Viviendas con acceso al servicio de recolección de basura	Porcentaje de viviendas con acceso al servicio	90.4%
Vías urbanas en estado granular	Kilómetros de vías en estado granular del total de la red vial cantonal	339.02 km (64%)
Vías rurales en estado granular	Kilómetros de vías en estado granular del total de la red vial cantonal	257.34 km (79%)
Expansión urbana PUGS	Hectáreas de huella urbana a ser reguladas mediante Plan Parcial	1112 ha
Expansión urbana proyectada al 2040 (Cabecera Cantonal)	Hectáreas de huella urbana no planificada	588 ha
Viviendas en zonas de riesgo	Número de viviendas en riesgo por inundación	4,100 viviendas
Ecosistemas frágiles	Hectáreas de Ecosistemas sin regulación	3,183 ha
Valor Agregado Bruto 2020	Valor en dólares del valor agregado bruto anual.	\$ 543,390 USD en miles de dólares
Ingresos totales del GAD 2023	Monto total de ingresos totales del presupuesto del GAD	\$ 51,583,161.65 USD

Econ. Andrés Felipe Ortiz Chancay, MSc

Representante legal de *Ciudades con Futuro* – Consultor externo

RUC 1391935406001